



Études économiques de l'OCDE INDONÉSIE

SEPTEMBRE 2012



Études économiques de l'OCDE : Indonésie 2012

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

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2013), *Études économiques de l'OCDE : Indonésie 2012*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-idn-2012-fr

ISBN 978-92-64-13016-6 (imprimé)
ISBN 978-92-64-13017-3 (PDF)

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

Études économiques de l'OCDE : Indonésie
ISSN 2221-139X (imprimé)
ISSN 2221-1403 (en ligne)

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

Crédit photo : Couverture © Teguh Hardi Sujono/Dreamstime.com.

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

© OCDE 2013

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

Table des matières

Résumé	8
Principales recommandations	10
Évaluation et recommandations	13
Les principaux enjeux	13
Évolutions macroéconomiques récentes et perspectives à court terme	15
Considérations de politique macroéconomique	19
Renforcer l'efficacité microéconomique	36
Bibliographie	45
Annexe. Progrès de la réforme structurelle	47
Chapitre 1. Améliorer le régime fiscal	51
Le régime fiscal indonésien : progrès et enjeux	52
Établir une structure fiscale adaptée	54
Améliorer la performance des différents instruments fiscaux	55
Améliorer l'efficacité de l'administration fiscale	78
Notes	83
Bibliographie	83
Chapitre 2. Promouvoir le développement des PME	87
Les petites entreprises ont aidé l'économie à surmonter la crise financière de 2008-09	88
Encourager la formalisation des petites entreprises	93
Stimuler l'investissement des petites entreprises	100
Accroître l'offre de main-d'œuvre qualifiée	113
Politiques de soutien aux petites entreprises	118
Note	121
Bibliographie	121
Encadrés	
1. Les cycles d'activité en Indonésie	16
2. Taux de change d'équilibre pour la roupie	20
3. Recommandations concernant les politiques macroéconomiques et financières ..	29
4. Recommandations pour l'augmentation des recettes fiscales	35
5. Recommandations pour renforcer l'efficacité microéconomique	44
1.1. Le régime fiscal Simples Nacional au Brésil	64
1.2. L'imposition de l'extraction de ressources naturelles	65
1.3. Résumé des recommandations : réforme fiscale	82
2.1. Qu'est-ce qu'une petite entreprise ?	88

2.2. Le processus d'octroi de licences en Indonésie	95
2.3. Le microcrédit en Indonésie	108
2.4. Principales caractéristiques du Plan cadre	110
2.5. Résumé des recommandations : le développement des PME	120

Tableaux

1. Indicateurs concernant l'Indonésie	14
2. Croissance de la production potentielle et contributions à cette croissance	15
3. Prévisions économiques de l'OCDE	18
4. Prévisions économiques de l'État indonésien	18
5. Exécution du budget de l'administration d'État	27
2.1. Caractéristiques des petites entreprises en Indonésie et dans certaines économies d'Asie	90
2.2. Commerce extérieur des petites entreprises en Indonésie et dans certaines économies d'Asie	91
2.3. Productivité du travail par type d'entreprises	93
2.4. Accès des petites entreprises au financement en Indonésie et dans certaines économies d'Asie	101
2.5. Prêts bancaires aux PME	102
2.6. Prêts aux PME par type de banque	106
2.7. Caractéristiques de certains établissements indonésiens de microcrédit	108
2.8. Rôle des petites entreprises dans l'innovation en Indonésie et dans certains pays d'Asie	111
2.9. Possibilités de formation offertes par les petites entreprises en Indonésie et dans certaines économies d'Asie	117

Graphiques

1. Contributions à la croissance de l'emploi et de la valeur ajoutée par type d'entreprise	15
2. Indicateurs de la croissance verte	16
3. Amplitude des cycles d'activité	17
4. Évolution de l'inflation en glissement annuel et contributions à cette évolution	19
5. Taux de change et réserves internationales	20
6. Taux d'intérêt et inflation	22
7. Structure de la dette publique	23
8. Indicateurs de la bonne santé des banques	24
9. Indicateurs relatifs au microfinancement	25
10. Subventions au pétrole et à l'électricité en Indonésie	27
11. Rapport impôts/PIB et PIB par habitant	30
12. Structure fiscale	31
13. Entrées nettes d'IDE dans certaines économies d'Asie	32
14. Rapport entre le salaire minimum et le salaire moyen, par pays	37
15. Principaux obstacles à l'investissement, suivant la taille des entreprises indonésiennes	39
16. Restrictions aux échanges en Indonésie et dans certaines économies	44
1.1. Recettes fiscales et PIB par habitant de l'Indonésie	53

1.2. Structure fiscale de l'Indonésie, des pays de l'OCDE et des pays de l'ASEAN en 2010	54
1.3. Comparaison régionale des taux d'imposition de l'Indonésie	57
1.4. Évolution du nombre de contribuables	59
1.5. Comparaison régionale des taux de l'impôt sur les sociétés	61
1.6. Entrées nettes d'IDE par secteur	62
1.7. Recettes du pétrole et des minerais	66
1.8. Valeur ajoutée créée par les secteurs du pétrole/gaz et par celui des industries extractives.	66
1.9. Pourcentage moyen des prélèvements de l'État dans les secteur du pétrole et du gaz.	68
1.10. Ratios des recettes de TVA, 2010	75
1.11. Intensité d'émissions de CO ₂ par pays, 2008	76
2.1. Démographie des entreprises en Indonésie	90
2.2. Indicateurs de la corruption dans certaines économies	91
2.3. Contributions à la croissance de l'emploi et de la valeur ajoutée	92
2.4. Part dans l'emploi par ancienneté des entreprises.	93
2.5. Charge administrative liée à l'enregistrement des entreprises en Indonésie et dans certaines économies	94
2.6. Coûts unitaires de main-d'œuvre dans certaines économies d'Asie.	98
2.7. Hausse réelle du salaire minimum par province	99
2.8. Principaux obstacles à l'investissement par taille d'entreprise en Indonésie	101
2.9. Effet à long terme d'un accroissement des dépenses publiques d'infrastructure sur le solde budgétaire public	111
2.10. Enregistrements de marques de fabrique	112

Cette Étude a été préparée au sein du Département des affaires économiques par Annabelle Mourougane et Jens Arnold sous la supervision de Peter Jarrett.

La recherche statistique a été assurée par Anne Legendre et le travail de secrétariat par Mee-Lan Frank.

L'Étude a été examinée lors d'une réunion du Comité d'examen de la situation économique et du développement le 10 septembre 2012.

L'Étude est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Ce livre contient des...



StatLinks

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

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

STATISTIQUES DE BASE DE L'INDONÉSIE
(2011 sauf indication contraire)

Superficie totale (milliers de km²) 1 911

POPULATION

Total (2010, millions) 237.6
 Densité au km² 124.4
 Croissance moyenne annuelle nette 2000-10 (%) 1.5
 Taux d'urbanisation (2010, %) 49.8
 Composition par âge (2010, en % de la population totale)
 0-14 26.4
 15-64 67.9
 65+ 5.7

EMPLOI

Population d'âge actif (millions) 171.2
 Emploi total (millions) 110.5
 Taux d'activité de la population (%) 69.2
 Taux de chômage déclaré (définition de BPS, %) 6.7
 Taux d'emploi informel (BPS, %) 64.0
 Taux d'inflation globale IPC (% , fin d'année) 3.8

PRODUIT INTÉRIEUR BRUT (PIB)

PIB aux prix et taux de change courants (milliards USD) 846.1
 PIB par habitant aux prix et taux de change courants (USD) 3 511
 Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans (%) 5.9

FINANCES PUBLIQUES (% du PIB)

Recettes totales 16.3
 Dépenses totales 17.4
 Solde budgétaire -1.1
 Dette brute 24.3

INDICATEURS DE NIVEAU DE VIE

Scolarisation dans l'enseignement secondaire du second cycle (2010, % de la population de plus de 15 ans) 29.7
 Taux d'alphabétisation (% de la population de plus de 15 ans) 92.8
 Médecins pour 1 000 habitants (2007) 0.288
 Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes (2010) 27.2
 Espérance de vie à la naissance (2010) 70.7
 Indice de développement humain (2010) 72.3
 Inégalité de revenus (coefficient de gini) 0.41
 Incidence de pauvreté (mars 2012, seuil de pauvreté national) 12.0
 Connexions internet pour 1 000 habitants (2010) 99
 Amélioration du système sanitaire (2010, % de la population y ayant accès) 54

COMMERCE EXTÉRIEUR

Balance courante (milliards USD) 1.7
 En pourcentage du PIB 0.2
 Exportations de marchandises (milliards USD) 201.5
 En pourcentage du PIB 23.8
 Croissance annuelle moyenne sur 5 ans (%) 14.2
 Importations de marchandises (milliards USD) 166.1
 En pourcentage du PIB 19.6
 Croissance annuelle moyenne sur 5 ans (%) 17.6
 Encours de la dette extérieure (milliards USD)
 En pourcentage du PIB 26.6

Résumé

L'amélioration du cadre macroéconomique et structurel depuis la crise en Asie a favorisé une croissance économique forte et remarquablement stable ainsi qu'une réduction marquée de la pauvreté. D'autres réformes institutionnelles et politiques se traduiraient par des gains de productivité et aideraient les autorités à atteindre l'objectif qu'elles se sont fixées de faire du pays l'une des dix plus grandes économies du monde d'ici à 2015, tout en contribuant à une trajectoire de développement socialement solidaire et écologiquement rationnelle.

Le pays est dans une situation favorable pour entreprendre les réformes nécessaires

Le PIB réel devrait s'accroître de 6 % environ cette année et l'an prochain, grâce à une demande intérieure dynamique. Les autorités monétaires devraient veiller à maintenir l'inflation sur une tendance à la baisse, comme elles l'ont prévu, en utilisant les taux d'intérêt, la gestion de la liquidité et des mesures macroprudentielles. L'Indonésie est appelée à réaliser des dépenses importantes en matière d'infrastructures et dans le domaine social et les financements nécessaires devront être assurés. Une réduction sensible des subventions énergétiques, qui n'atteignent pas leurs objectifs sociaux et ont des incidences budgétaires importantes, libérerait des ressources pour faire face à des besoins économiques et sociaux pressants. Dans le même temps, des systèmes bien ciblés de transferts monétaires seront requis pour empêcher la pauvreté de s'aggraver et contribuer ainsi à surmonter la résistance au relèvement des prix de l'énergie. Une large campagne de communication sur les gains pouvant être tirés de cette réforme et ses avantages sur le plan de la distribution, associée à l'introduction d'une règle reliant les prix des combustibles subventionnés aux prix internationaux du pétrole et non renégociable chaque année, faciliterait la mise en œuvre.

De larges possibilités existent d'accroître les recettes en améliorant le régime fiscal et l'administration de l'impôt. L'élargissement des bases d'imposition et l'amélioration du respect des obligations fiscales, notamment par les personnes physiques à haut revenu, rendraient le régime plus juste. Il faudrait, dans cette optique, accroître le nombre de contrôles effectués là où les risques de moins-perçus sont les plus élevés, utiliser de façon plus large les informations existantes, établir davantage de bureaux pour les contribuables aisés et améliorer la capacité administrative. La suppression des exonérations et la hausse du taux d'imposition sur les rentes économiques dans le secteur des ressources naturelles généreraient de façon efficace une augmentation des recettes. Les efforts faits pour ramener les travailleurs indépendants dans le filet fiscal devraient être renforcés.

Une accélération de la croissance de la productivité contribuera à l'amélioration des niveaux de vie

La participation de davantage de travailleurs et d'entreprises au secteur formel sera une source essentielle de croissance de la productivité et pourrait être encouragée en empêchant une augmentation excessive du salaire minimum, en introduisant un salaire inférieur au niveau minimum pour les jeunes et en mettant en œuvre des réformes destinées à rendre le marché du travail plus attrayant pour les travailleurs et les entreprises. Une option pour protéger efficacement

les travailleurs des risques liés à la perte d'emploi à l'avenir serait de mettre en place des allocations de chômage d'un montant limitée, couplées à des comptes individuels d'assurance-chômage, tout en supprimant les rigidités sur le marché formel du travail. Une simplification des lourdes procédures d'agrément réduirait les charges administratives des entreprises.

Le secteur financier est dynamique, mais l'accès des entreprises au financement pourrait être facilité en faisant en sorte que les informations rassemblées par le bureau du crédit soient accessibles à toutes les institutions financières. Les sources de financement peu développées, comme le capital-risque et le microfinancement, pourraient être améliorées en supprimant les restrictions à l'entrée. Le Plan-cadre pour l'accélération et l'expansion du progrès économique de l'Indonésie, qui vise un développement plus rapide des infrastructures, pourrait être soutenu par des dépenses publiques supplémentaires, sans mettre en cause la viabilité des finances publiques. L'absence de travailleurs qualifiés pèse aussi sur les gains de productivité et les ressources publiques devraient être axées sur les programmes les plus efficaces par rapport aux coûts pour développer les compétences des jeunes touchés par le décrochage scolaire et des travailleurs. L'aide aux petites entreprises pourrait être rendue plus efficace en précisant les responsabilités au sein de l'administration centrale et entre celle-ci et les autorités locales ainsi qu'en consolidant les programmes existants. L'assouplissement des restrictions applicables aux investissements directs étrangers, qui ne peuvent être justifiées par des considérations d'intérêt public, et la suppression des mesures non tarifaires qui nuisent aux échanges et à la croissance seraient aussi utiles.

Principales recommandations

Politique monétaire et cadre de la réglementation financière

- Atteindre la cible d'inflation et, comme prévu, la réduire au fil du temps. Pour ce faire, les autorités devraient s'appuyer sur des hausses des taux d'intérêt et des mesures de gestion de la liquidité ou macroprudentielles.
- Accélérer les efforts pour adopter une loi sur le microfinancement et développer la couverture sectorielle du cadre réglementaire.

Politiques de financement des principaux programmes de développement

- Réduire sensiblement les subventions aux combustibles fossiles et à l'électricité et mettre en œuvre un programme additionnel de transferts monétaires compensatoires pour empêcher une aggravation de la pauvreté. Lancer une vaste campagne de communication sur l'efficacité de la réforme et ses avantages sur le plan de la distribution. À titre intérimaire, rétablir une règle reliant les prix des combustibles aux évolutions des marchés internationaux du pétrole, règle qui resterait valide tant que les subventions ne sont pas sensiblement réduites.
- Rapprocher davantage le régime d'imposition du secteur des ressources d'un régime de taxation des rentes. Réexaminer les taxes à l'exportation, en tenant compte de leurs incidences pour l'ensemble de l'économie, y compris le commerce international. Supprimer les exemptions à la TVA. Reconsidérer les exonérations fiscales temporaires accordées aux sociétés dans les « secteurs pionniers ».
- Améliorer les efforts destinés à ramener les travailleurs indépendants dans le filet fiscal, notamment en réduisant temporairement les sanctions pour non-respect des règles par le passé pour les primodéclarants seulement. Accroître les ressources consacrées aux contrôles des contribuables à haut risque et aisés et utiliser davantage les informations fournies par des tierces parties pour évaluer l'impôt dû.

Politiques de promotion de l'efficacité microéconomique

- Dans les provinces où les salaires minimums sont déjà élevés par rapport aux salaires moyens, ne pas les augmenter plus que les gains tendanciels de la productivité. Introduire un salaire inférieur au niveau minimum pour les jeunes qui serait directement relié au salaire minimum général. Réduire les indemnités de licenciement trop généreuses et assouplir les procédures de licenciement sur le marché du travail formel. En contrepartie, introduire des allocations de chômage associées à des comptes individuels d'assurance-chômage.
- Revoir systématiquement toutes les principales autorisations que doivent actuellement obtenir les entreprises aux niveaux national et local, afin de les simplifier, et faire en sorte que les procédures d'octroi d'agrément restent efficaces par rapport aux coûts.

- Rendre les informations rassemblées par le bureau du crédit accessibles à toutes les institutions financières non bancaires.
- Si les finances publiques le permettent, accroître les dépenses publiques au titre des projets d'infrastructure performants plus que cela n'est déjà prévu.
- Faciliter l'accès à l'éducation et à la formation pour les étudiants de milieux défavorisés. Évaluer rigoureusement l'efficacité-coût de tous les programmes existants destinés à améliorer les compétences des jeunes ayant abandonné l'école et des travailleurs et éliminer progressivement les programmes inefficaces.
- Préciser les responsabilités de l'État dans l'aide aux petites entreprises. Évaluer régulièrement l'efficacité des programmes existants et rediriger les ressources vers les systèmes les plus efficaces.
- Réexaminer l'efficacité des politiques destinées à encourager la formation de groupes d'entreprises, à réserver certains secteurs d'activité aux seules petites entreprises et à exiger des investisseurs directs étrangers qu'ils établissent des partenariats avec les PME locales.
- Évaluer l'incidence des mesures non tarifaires sur le commerce et l'économie intérieure et supprimer ceux qui sont jugés négatifs pour la croissance. Éliminer les nouvelles réglementations qui limitent la gamme des produits qu'un importateur général peut importer. Assouplir les obstacles restants à l'investissement direct étranger, sauf s'ils répondent à des préoccupations d'intérêt public.

Évaluation et recommandations

Les principaux enjeux

L'Indonésie est la cinquième économie asiatique et la quatrième nation la plus peuplée du monde et elle dispose d'abondantes ressources naturelles (tableau 1). Grâce à une série de solides réformes des politiques et à une amélioration de la gouvernance, des progrès importants ont été réalisés dans le domaine social et dans celui de l'éducation depuis la crise asiatique de 1997-98 et la qualité du capital humain a été sensiblement renforcée. La bonne performance macroéconomique peut être attribuée à une gestion efficace par les pouvoirs publics et aux importantes réformes entreprises depuis la crise asiatique, qui ont renforcé le cadre macroéconomique et libéralisé le régime commercial international. Les investissements considérables dans les industries de réseaux ont dopé la production potentielle et de nouveaux progrès sont attendus, avec la mise en œuvre progressive du Plan-cadre pour l'accélération et l'expansion du progrès économique de l'Indonésie. L'économie a aussi été soutenue par le dynamisme de ses petites entreprises, qui ont représenté l'essentiel des emplois créés et la moitié de la croissance de la production depuis 2008 (graphique 1). La progression de la productivité totale des facteurs s'est accélérée au fil du temps, comme c'est aussi le cas dans nombre d'autres pays de la région (tableau 2 ; Park, 2010).

L'économie est encore loin d'enregistrer durablement le taux de croissance de 7 à 9 % par an qui serait nécessaire pour réaliser l'objectif que s'est fixé l'État en mai 2011 de faire du pays l'une des dix plus grandes économies du monde d'ici à 2025. Dans une large mesure, le renforcement des institutions est une condition préalable à la réalisation par l'Indonésie de cet objectif de croissance ambitieux. Le dividende démographique s'estompera au fil de la prochaine décennie. À ce stade de développement économique, un enjeu clé pour le pays est d'accroître sa productivité, ce qui lui permettra à son tour d'améliorer la prospérité, même si les contraintes de données empêchent fréquemment la formulation de solides recommandations d'action. Il sera indispensable pour des raisons de viabilité que les retombées positives de la forte croissance soient également réparties. Bien que le taux de pauvreté ait continué de diminuer ces dernières années, l'inégalité s'est accentuée.

La protection de l'environnement occupe une place importante dans la stratégie de développement de l'État. Des objectifs de réduction des émissions de GES ont été fixés au niveau national (26 % d'ici à 2020 par rapport à un scénario de *statu quo*, 41 % avec une aide internationale) et ont été complétés par des objectifs au niveau sectoriel. Malgré des progrès, d'importantes possibilités existent encore d'améliorer la productivité carbone (graphique 2). Comme cela a été souligné dans l'*Étude économique de 2010*, on observe également un épuisement des ressources forestières de l'Indonésie incompatible avec un développement durable. Il sera donc indispensable de ralentir le rythme de la déforestation en s'attaquant, notamment, à l'abattage illégal.

Tableau 1. Indicateurs concernant l'Indonésie

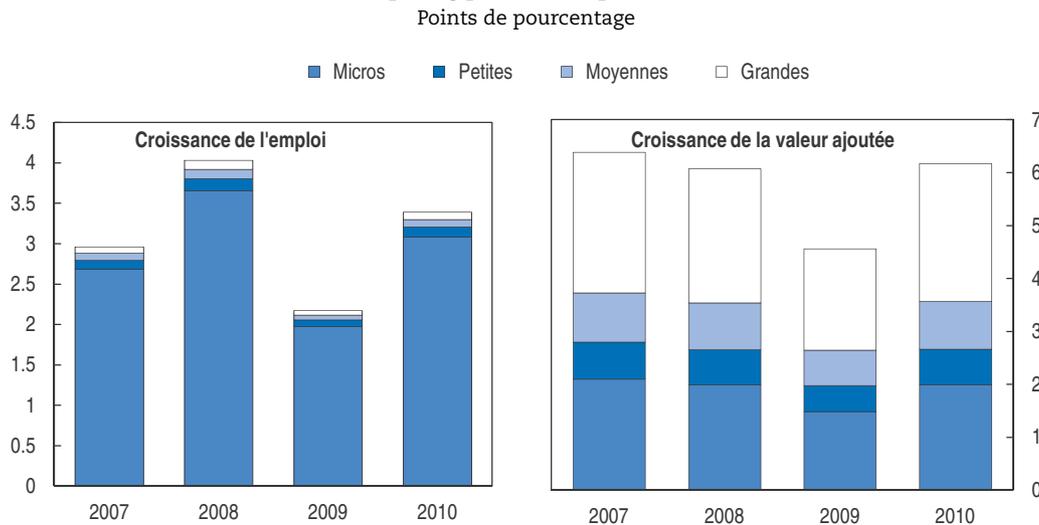
	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011
Population								
Total, millions	194.8	206.3	220.9	224.2	227.6	234.4	237.6	241.0
Répartition par âge								
0-14	33.1	30.2	28.5	27.7	27.4	27.0	26.7	26.4
15-65	62.7	65.0	66.3	66.9	67.2	67.4	67.7	67.9
65+	4.2	4.7	5.2	5.4	5.5	5.6	5.6	5.7
Taux de pauvreté absolue ¹ (%)	-	19.1	16.0	16.6	15.4	14.2	13.3	12.5
Coefficient de Gini	0.36	-	0.36	0.36	0.35	0.37	0.38	0.41
Taux net de scolarisation (enseignement secondaire, %)	-	46.7	56.0	65.7	64.5	65.1	67.3	-
Emploi et inflation								
Emploi (millions)	80.1	89.8	93.4	99.9	102.6	104.9	108.2	109.7
Emploi informel (% de l'emploi)	-	-	69.5	69.5	69.6	69.3	66.9	62.2
Taux de chômage (%)	-	6.1	11.2	9.1	8.4	7.9	7.1	6.6
Hausse de l'IPC (% fin d'année)	9.0	9.3	17.1	6.6	10.2	2.8	7.0	3.8
Offre et demande								
PIB (en milliers de milliards de roupies courantes)	454.5	1 389.8	2 774.3	3 950.9	4 948.7	5 606.2	6 436.3	7 427.1
PIB (en milliards de dollars courants)	202.4	166.1	285.6	432.2	512.7	543.3	708.8	846.1
Croissance du PIB (réel, %)	8.2	4.9	5.7	6.3	6.0	4.6	6.2	6.5
Taux de croissance du PIB par habitant (réel, %)	6.1	4.5	4.4	5.3	4.9	3.6	2.3	5.4
<i>Demande (croissance, %)</i>								
Consommation privée	12.6	1.6	4.0	5.0	5.3	4.9	4.7	4.7
Consommation publique	1.3	6.5	6.6	3.9	10.4	15.7	0.3	3.2
Investissements fixes bruts	14.0	16.7	10.9	9.3	11.9	3.3	8.5	8.8
Exportations	7.7	26.5	16.6	8.5	9.5	-9.7	15.3	13.6
Importations	20.9	25.9	17.8	9.1	10.0	-15.0	17.3	13.3
<i>Offre (% du PIB nominal)</i>								
Agriculture	-	15.6	13.1	13.7	14.5	15.3	15.3	14.7
Extractions minières	-	12.1	11.1	11.2	10.9	10.6	11.2	11.9
Activités manufacturières	-	27.7	27.4	27.0	27.8	26.4	24.8	24.3
Services ²	-	44.6	48.3	48.1	46.8	47.8	48.7	49.1
Finances publiques (administration d'État, % du PIB)								
Recettes	15.7	14.8	17.9	17.9	19.8	15.1	15.5	16.3
Dépenses	14.4	15.9	18.4	19.2	19.9	16.7	16.2	17.4
Solde nominal	1.3	-1.2	-0.5	-1.3	-0.1	-1.6	-0.7	-1.1
Dette brute	-	88.8	47.3	35.2	33.1	28.4	26.1	24.3
Secteur extérieur (% du PIB)								
Balance commerciale	3.2	15.1	6.1	7.6	4.5	5.7	4.3	4.1
Balance des opérations courantes	-3.2	4.9	0.1	2.4	0.0	1.9	0.7	0.2
En milliards de dollars	-6.4	8.0	0.3	10.5	0.1	10.6	5.1	1.7
Réserves internationales (brutes, milliards de dollars)	-	-	34.7	56.9	51.6	66.1	96.2	110.1
Encours de la dette extérieure (fin d'année)	-	85.3	45.8	31.6	30.2	31.8	28.6	26.5

1. Pourcentage d'individus vivant au-dessous du seuil national de pauvreté, ce dernier représentant la valeur des dépenses mensuelles par habitant nécessaires pour maintenir des conditions de vie décentes.

2. Y compris l'électricité, le gaz, l'eau et la construction.

Source : Statistics Indonesia, Government Financial Statement (vérifié), Banque mondiale et calculs de l'OCDE.

Graphique 1. Contributions à la croissance de l'emploi et de la valeur ajoutée par type d'entreprise



Source : Ministère des PME et des Coopératives.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932711030>

Tableau 2. Croissance de la production potentielle et contributions à cette croissance

	Croissance du PIB	Croissance du PIB potentiel	Contributions à la croissance du PIB potentiel		
			PTF	Capital	Travail
1980-89	6.4	6.5	1.0	3.7	1.8
1990-97	7.6	6.0	0.9	3.9	1.3
1998-99	-6.2	1.9	-0.2	1.1	0.9
2000-09	5.1	4.1	1.5	1.7	1.0
2007	6.3	5.2	2.1	2.0	1.2
2008	6.0	5.6	2.1	2.3	1.3
2009	4.6	5.6	2.2	2.1	1.3
2010	6.2	5.8	2.2	2.3	1.3
2011	6.5	5.9	2.2	2.4	1.3

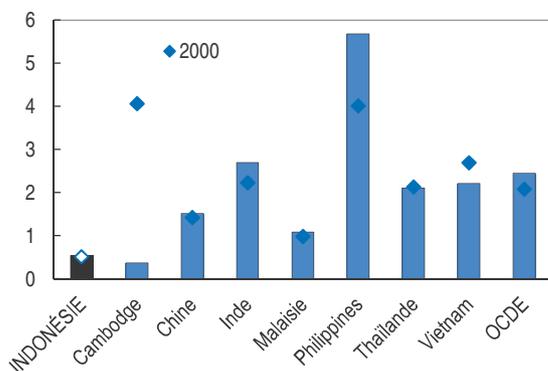
Source : Calculs de l'OCDE sur la base d'une approche de la fonction de production décrite dans OCDE (2010).

Évolutions macroéconomiques récentes et perspectives à court terme

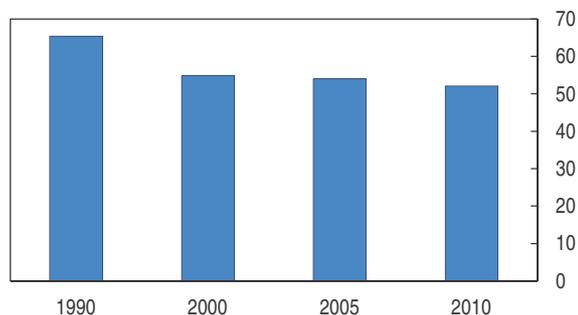
Le cadre macroéconomique est sain et la note de crédit souverain du pays a récemment été relevée à l'« investment grade » par deux des principales agences internationales de notation. Grâce à un marché national profond et à une croissance dynamique de la demande intérieure, l'économie a pu éviter les ralentissements de l'activité qui ont caractérisé les autres parties du monde. De fait, l'amplitude du cycle a fortement diminué au fil des années, y compris au cours de la crise mondiale de 2008-09, contrairement à l'expérience des autres pays asiatiques et dans une certaine mesure des pays de l'OCDE (encadré 1). L'adoption d'un objectif d'inflation et de cadres budgétaires prudents fondés sur des règles au milieu des années 90 a contribué pour une large part à la stabilité économique. En outre, bien que les droits de douane internationaux aient fortement baissé depuis la crise asiatique, l'économie reste bien moins tributaire du commerce international que les autres pays de la région et n'a donc pas souffert de l'effondrement mondial des échanges en 2009.

Graphique 2. Indicateurs de la croissance verte

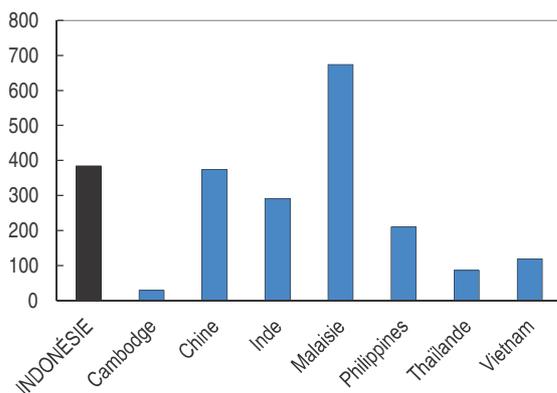
La productivité carbone, PIB PPA par unité de CO₂
(2000 USD/kg de CO₂), 2008



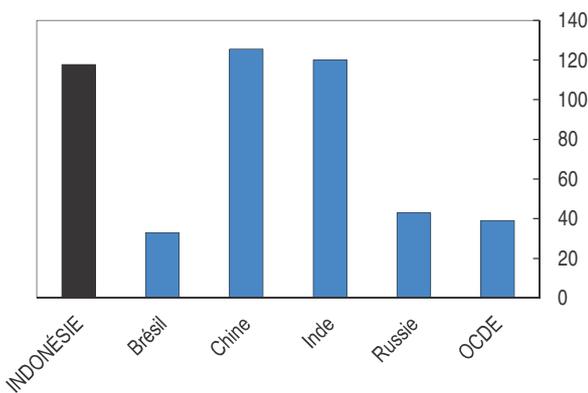
L'espace forestier en Indonésie (en % de la superficie totale)



Espèces végétales menacées, 2011



Pollution de l'air, concentration annuelle de PM10, 2010 (microgramme/m³)



Source : Agence internationale de l'énergie, Banque mondiale, Organisation mondiale de la santé.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711049>

Encadré 1. Les cycles d'activité en Indonésie

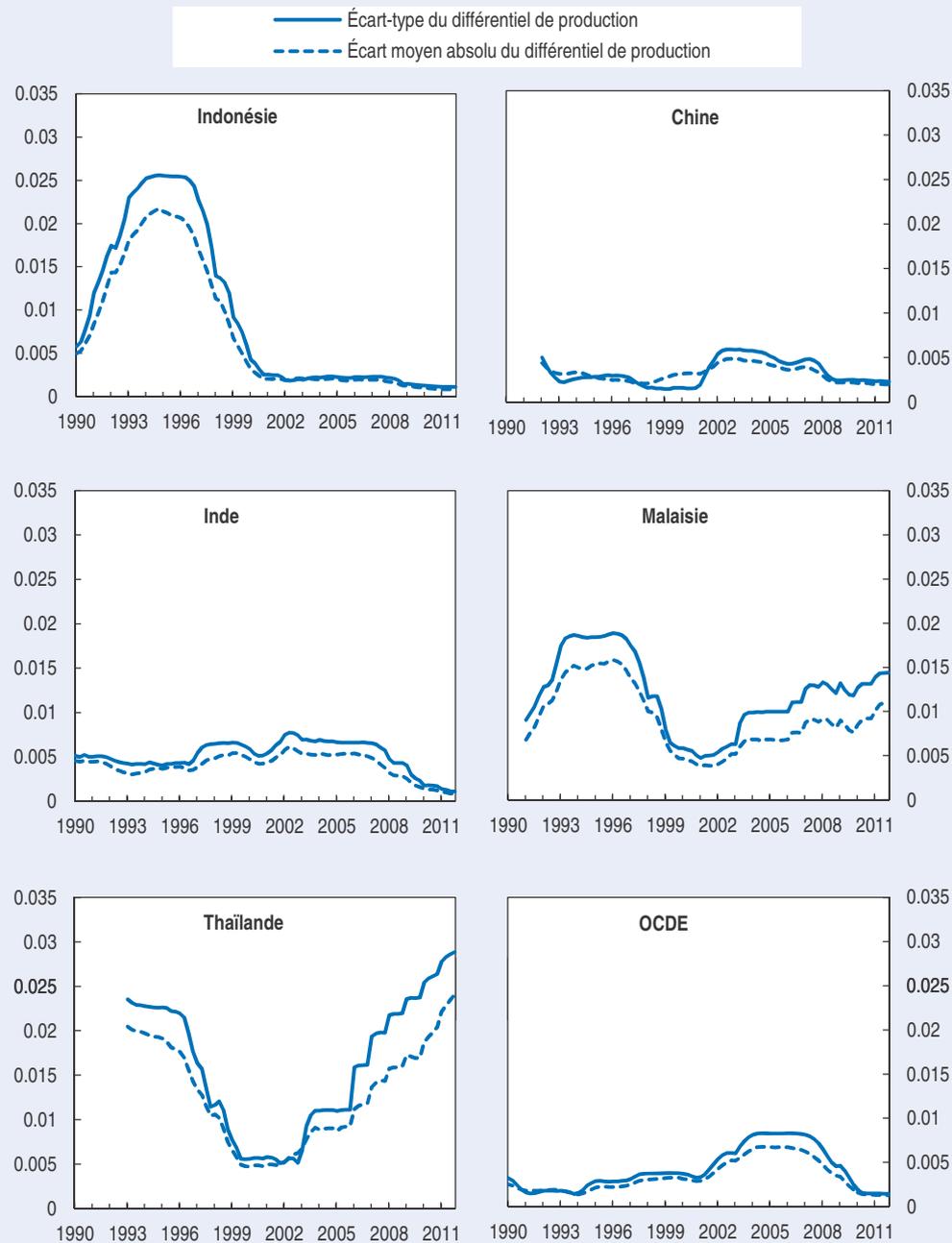
Cet encadré compare le cycle d'activité en Indonésie, dans certains pays d'Asie et dans la zone de l'OCDE. Compte tenu de la rareté des séries en longue période pour beaucoup de ces pays, l'approche ne porte que sur la période 1990-2011 et s'appuie sur la méthodologie utilisée dans Dalsgaard et al. (2002). Les cycles sont calculés sur une base trimestrielle en utilisant l'écart entre le PIB effectif et le PIB tendanciel, ce dernier étant obtenu au moyen d'un filtre Hodrick-Prescott. L'amplitude du cycle est ensuite représentée soit par l'écart-type des écarts de production sur une période de chevauchement de six ans, soit par la taille moyenne absolue des écarts.

L'amplitude des cycles d'activité en Indonésie a fortement diminué après la crise asiatique et est restée relativement faible depuis lors (graphique 3). En revanche, la Malaisie et la Thaïlande ont enregistré une accentuation depuis 2002. L'instabilité s'est aussi accrue dans les pays de l'OCDE au cours de la deuxième moitié des années 2000, mais est restée peu marquée.

La diminution de l'amplitude des écarts de production en Indonésie est liée essentiellement à la plus grande stabilité de la demande intérieure. Celle-ci reflète une amélioration du cadre de la politique économique et de la gouvernance qui a conduit à une plus grande stabilité macroéconomique et politique. Elle pourrait aussi être due au fait que le grand secteur informel et sa plus grande instabilité potentielle ne sont pas couverts par les statistiques officielles.

Encadré 1. **Les cycles d'activité en Indonésie (suite)**

Bien que les cycles mesurés soient moins amples, les statistiques de concordance, qui mesurent la synchronisation des cycles d'activité, montrent qu'en Indonésie, les cycles ont continué d'évoluer conformément à ceux de la Thaïlande et de la Malaisie, même après la crise mondiale de 2008-09. Malgré les accords récents de libre-échange avec la Chine et l'Inde, aucun changement de la synchronisation avec ces économies n'est perceptible jusqu'ici.

Graphique 3. **Amplitude des cycles d'activité**

Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711068>

L'économie devrait s'accroître de 6 % environ cette année et l'an prochain (tableau 3). Cette croissance est moindre que celle retenue dans les prévisions officielles, en raison essentiellement des différences dans l'environnement mondial pris pour hypothèse (tableau 4). La consommation et l'investissement privés sont vraisemblablement les principaux moteurs de la croissance. La relance budgétaire, bien que limitée, soutiendra également la demande intérieure. La balance des opérations courantes devrait se dégrader quelque peu, du fait de la détérioration du solde des revenus d'investissement, et devenir déficitaire pour la première fois depuis le dernier trimestre de 2008. La progression des importations devrait dépasser celle des exportations. Ces tendances sont peu préoccupantes dans une économie en développement comme l'Indonésie, car elle reflète simplement le fait que les besoins d'investissement sont supérieurs à l'épargne intérieure, la différence étant financée par des emprunts extérieurs, alors que la croissance des importations reste imputable essentiellement à l'achat de biens d'équipement propres à améliorer la productivité.

Tableau 3. **Prévisions économiques de l'OCDE**

	2010	2011	2012	2013
PIB réel (%)	6.2	6.5	6.0	6.2
Inflation (fin d'année, %)	7.0	3.8	4.2	4.7
Balance des opérations courantes (% du PIB)	0.7	0.2	-0.8	-1.4
Déficit public (% du PIB)	-0.7	-1.6	-2.1	-1.9

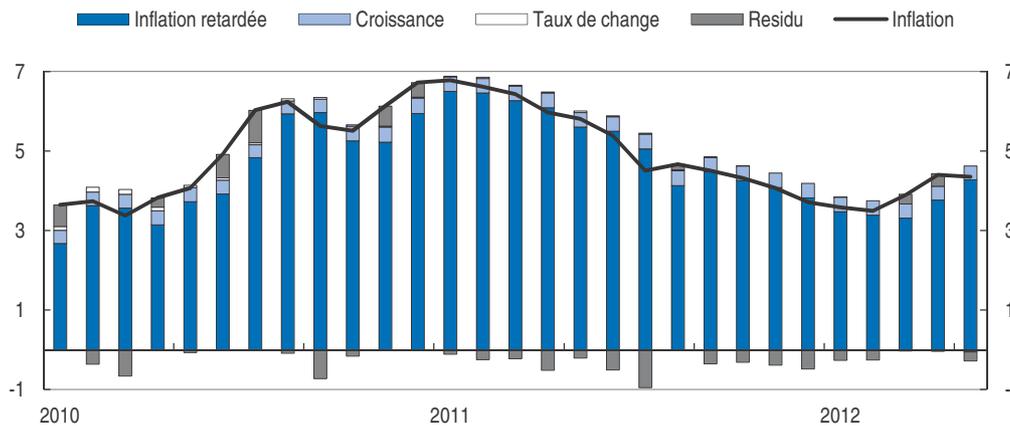
Source : OCDE, septembre 2012.

Tableau 4. **Prévisions économiques de l'État indonésien**

	2010	2011	2012	2013
PIB réel (%)	6.2	6.5	6.5	6.8
Inflation (fin d'année, %)	7.0	3.8	6.8	4.5
Balance des opérations courantes (% du PIB)	0.7	0.2	0.4	0.6
Solde public (% du PIB)	-0.7	-1.6	-2.2	-1.6

Source : Government financial statement (vérifié), août 2012.

L'inflation générale s'est sensiblement ralentie jusqu'à très récemment, suivant l'évolution des prix des produits alimentaires. Il est encore difficile de dire cependant si ce ralentissement sera permanent, car il reste pour une grande part inexpliqué (graphique 4). La bonne gestion de l'inflation et la baisse des coûts de transport pourraient avoir joué un rôle, mais leurs effets sont difficiles à quantifier. Si l'inflation moyenne a diminué après la crise financière mondiale par rapport à la période 2002-07, les pressions ne se sont pas entièrement dissipées. La vigueur de la demande intérieure devrait faire grimper l'inflation en 2013. En outre, les marchés du travail sont tendus et la hausse attendue du salaire minimum pourrait encourager d'importantes revendications salariales. La croissance du crédit s'est accélérée, mais elle reste moindre qu'en 2008 et est dominée par les emprunts au titre du capital de fonctionnement et de l'investissement et non par les prêts à la consommation. Les évolutions récentes des marchés mondiaux donnent à penser que le prix du pétrole brut en Indonésie ne dépassera vraisemblablement pas le seuil de déclenchement fixé dans le budget révisé de 2012, ce qui aurait permis à l'administration

Graphique 4. **Évolution de l'inflation en glissement annuel et contributions à cette évolution**

Note : Les contributions ont été obtenues en utilisant une équation de Phillips.

Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711087>

centrale d'augmenter le prix du carburant subventionné. Sans une telle augmentation, l'inflation dérivera probablement progressivement à la hausse, tout en restant inférieure à l'extrémité supérieure de la fourchette fixée comme objectif.

Les principaux risques pesant sur les perspectives à court terme sont extérieurs. La montée, au niveau mondial, de l'aversion au risque, qui est en grande partie liée à la crise dans la zone euro, pourrait conduire à une inversion des entrées de capitaux enregistrées ces dernières années, compromettant les conditions de financement de l'État et des banques, et freinant la croissance. En revanche, le rehaussement récent de la note souveraine permet à l'Indonésie de faire appel à nombre de fonds d'investissement réservés à la détention d'actifs « investment grade ». Par ailleurs, le pays restera sans doute relativement à l'abri du ralentissement du commerce mondial, sauf si d'autres économies asiatiques et les prix des produits de base sont sensiblement affectés. Au moment de la rédaction de la présente étude, les signes de ralentissement chez les principaux partenaires commerciaux de l'Indonésie étaient de plus en plus évidents.

Considérations de politique macroéconomique

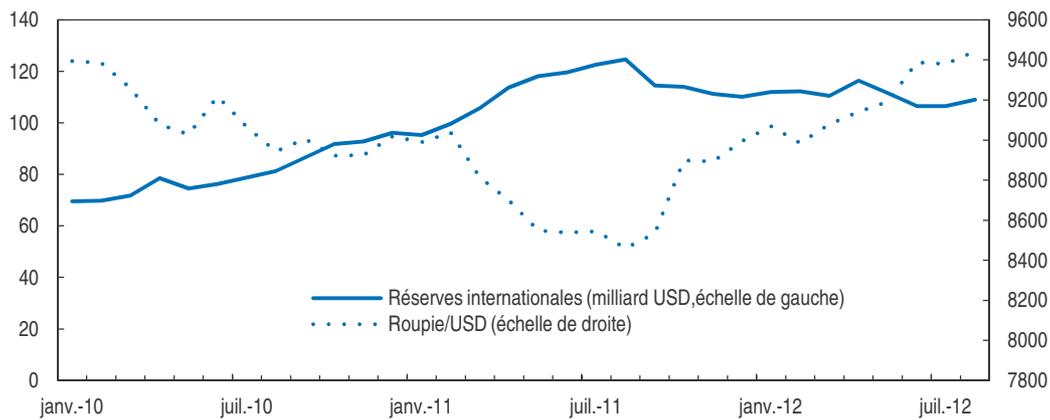
Les cadres financiers et macroéconomiques généraux de l'Indonésie se sont sensiblement améliorés ces dernières décennies. L'inflation a été ramenée de plus de 58 % en 1998 à 4,6 % en 2011. Comme signalé dans l'*Étude économique de 2010*, les marchés financiers se sont révélés plus résistants que par le passé. Grâce à une gestion prudente et à une forte croissance économique, les résultats budgétaires sont satisfaisants, quel que soit le critère utilisé. Pourtant, des améliorations du cadre et de la conduite des politiques pourraient renforcer la capacité d'adaptation du pays face à de nouveaux défis. Un regain d'efforts dans la lutte contre la corruption sera aussi nécessaire.

Politique monétaire

Le cadre de la politique monétaire associe le ciblage de l'inflation à un taux de change flexible, mais pas tout à fait flottant. Le principal instrument utilisé pour assurer la stabilité des prix est le taux directeur de la Banque d'Indonésie (BI). Mais la panoplie d'instruments dont se sert la BI est plus large. Depuis 2008, la BI gère les entrées de capitaux par le biais

d'interventions sur le marché des changes. Une règle prévoyant une détention minimale d'un mois des titres à court terme de la BI, qui s'applique à la fois aux résidents et aux non-résidents, a été introduite en juillet 2010, alors que des programmes comme le cadre de stabilisation des obligations d'État, qui définit les conditions dans lesquelles les autorités peuvent acheter ces titres, sont en place pour faire face à d'éventuelles inversions des flux de capitaux. Ces actions se sont révélées payantes, en particulier à l'automne 2011, lorsque les turbulences financières mondiales ont accru l'instabilité des entrées de capitaux et du taux de change (graphique 5). Les données disponibles amènent à penser que le taux de change est resté à peu près compatible avec les fondamentaux durant cette période (encadré 2). Depuis lors, la roupie s'est dépréciée.

Graphique 5. **Taux de change et réserves internationales**



Source : Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711106>

Encadré 2. **Taux de change d'équilibre pour la roupie**

Le présent encadré examine l'ampleur de l'écart de la roupie par rapport au taux de change d'équilibre en utilisant la méthode du taux de change d'équilibre fondamental, mise au point par Williamson (1994).

Le taux de change d'équilibre fondamental (FEER) est le taux de change effectif réel assurant la réalisation simultanée de l'équilibre interne et externe. Comme dans Wren-Lewis et Driver (1998), ce taux est estimé en ne modélisant que la balance des opérations courantes et en utilisant des équations conventionnelles du commerce global. Cette façon de procéder a l'avantage de la simplicité et, de ce fait, permet d'examiner relativement facilement la sensibilité des estimations du FEER aux principales hypothèses. L'un des inconvénients est qu'elle n'assure pas la cohérence entre les évaluations de la production tendancielle et celles des mouvements de capitaux de caractère structurel. Surtout, elle exclut la prise en compte de toute information en retour fournie par le taux de change d'équilibre fondamental pour les facteurs de production tendancielle et les mouvements de capitaux structurels. Enfin, elle ne donne aucune indication des principaux facteurs influant sur la valeur de la monnaie.

L'écart du taux de change effectif réel par rapport à son niveau d'équilibre est calculé en utilisant des données trimestrielles tirées des *Perspectives économiques de l'OCDE* et des *Statistiques financières internationales* du FMI. Les élasticités des échanges sont dérivées en

Encadré 2. Taux de change d'équilibre pour la roupie (suite)

estimant les équations types pour l'Indonésie, dans lesquelles les échanges en volume sont exprimés sous la forme d'une fonction de la demande et de la compétitivité. Pain *et al.* (2005) justifient ces spécifications.

Les estimations de l'écart au taux de change d'équilibre fondamental dépendent fortement des cibles de balance courante retenues. Pour déterminer ces cibles, on utilise les prévisions à long terme de la balance courante établies sur la base des projections démographiques de l'ONU et d'une équation présentée dans Cheung *et al.* (2010) pour les pays émergents et les pays en développement. Cette équation intègre les effets démographiques et les effets de convergence. Suivant la spécification utilisée et la période prise en compte, la balance des opérations courantes de l'Indonésie affiche en moyenne à long terme un excédent d'environ 0.3 à 1 % du PIB.

Globalement, la roupie semble avoir été à peu près en équilibre en 2011. Le taux de change effectif réel a été légèrement surévalué, de 0.2 à 1.5 % en moyenne suivant la cible de balance courante retenue, ce qui est compatible avec les estimations du FMI pour cette année (FMI, 2011a).

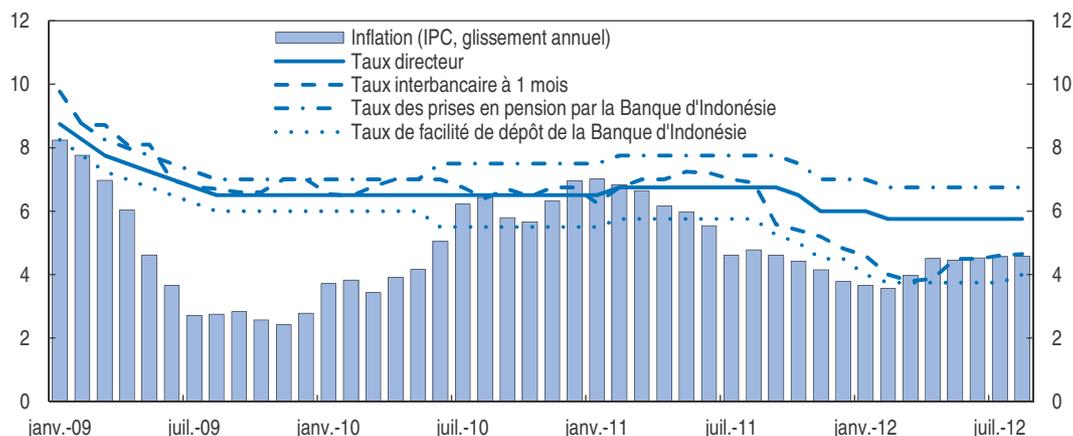
Source : Calculs de l'OCDE.

Dans un environnement international de plus en plus incertain, la stratégie de communication de la BI a surtout visé la réalisation de l'objectif d'inflation et la réduction de l'instabilité du taux de change. La banque centrale a indiqué qu'elle gèrera dorénavant le volume des liquidités et non leur prix. Elle a maintenu son taux directeur constant depuis février 2012 et a abaissé l'extrémité inférieure de la fourchette des taux d'intérêt interbancaires afin d'absorber la liquidité excédentaire. L'une des conséquences essentielles de cette mesure est que les taux interbancaires se sont écartés du taux directeur (graphique 6). Cela a sans doute affaibli la vigueur des canaux de transmission traditionnels des taux d'intérêt, les modifications du taux directeur n'étant pas été systématiquement suivies de variations de même ampleur du taux interbancaire.

La BI a aussi cherché à approfondir les marchés des changes en mettant à disposition des dépôts à terme en dollars. Outre la gestion de la liquidité, elle a l'intention de recourir à des mesures macroprudentielles pour assurer la stabilité financière. La mise en place d'une quotité de prêt maximale pour les crédits immobiliers et d'un acompte minimal pour les crédits automobiles a été annoncée. Les autorités monétaires ont aussi signalé qu'elles pourraient relever le niveau des réserves obligatoires pour certaines catégories de banques.

Si les modifications du niveau des réserves obligatoires peuvent contribuer à gérer la croissance du crédit, leur impact sur l'inflation est peu connu, car leur efficacité peut être compromise par l'innovation financière ou l'arbitrage réglementaire. Par ailleurs, ce type de mesure peut influencer moins efficacement sur les anticipations quant à l'orientation de la politique monétaire, car les acteurs du marché interprètent plus facilement les signaux envoyés par des variations des taux d'intérêt. En particulier, une hausse des taux d'intérêt visant à durcir l'orientation monétaire indique clairement que la maîtrise de l'inflation est l'objectif central des autorités. Dans ces conditions, il serait préférable de s'appuyer à la fois sur des hausses des taux d'intérêt et sur des mesures de liquidité ou macroprudentielles pour atteindre l'objectif d'inflation.

Graphique 6. **Taux d'intérêt et inflation**
Pourcentage



Note : Le taux de la facilité de dépôt est le taux des dépôts au jour le jour des banques commerciales auprès de la Banque d'Indonésie s'applique aux capitaux inutilisés que les banques privées déposent à la banque centrale lorsqu'elles ont des liquidités excédentaires. Il ne s'applique pas aux réserves que les banques sont légalement tenues de détenir auprès d'elle.

Source : Banque d'Indonésie.

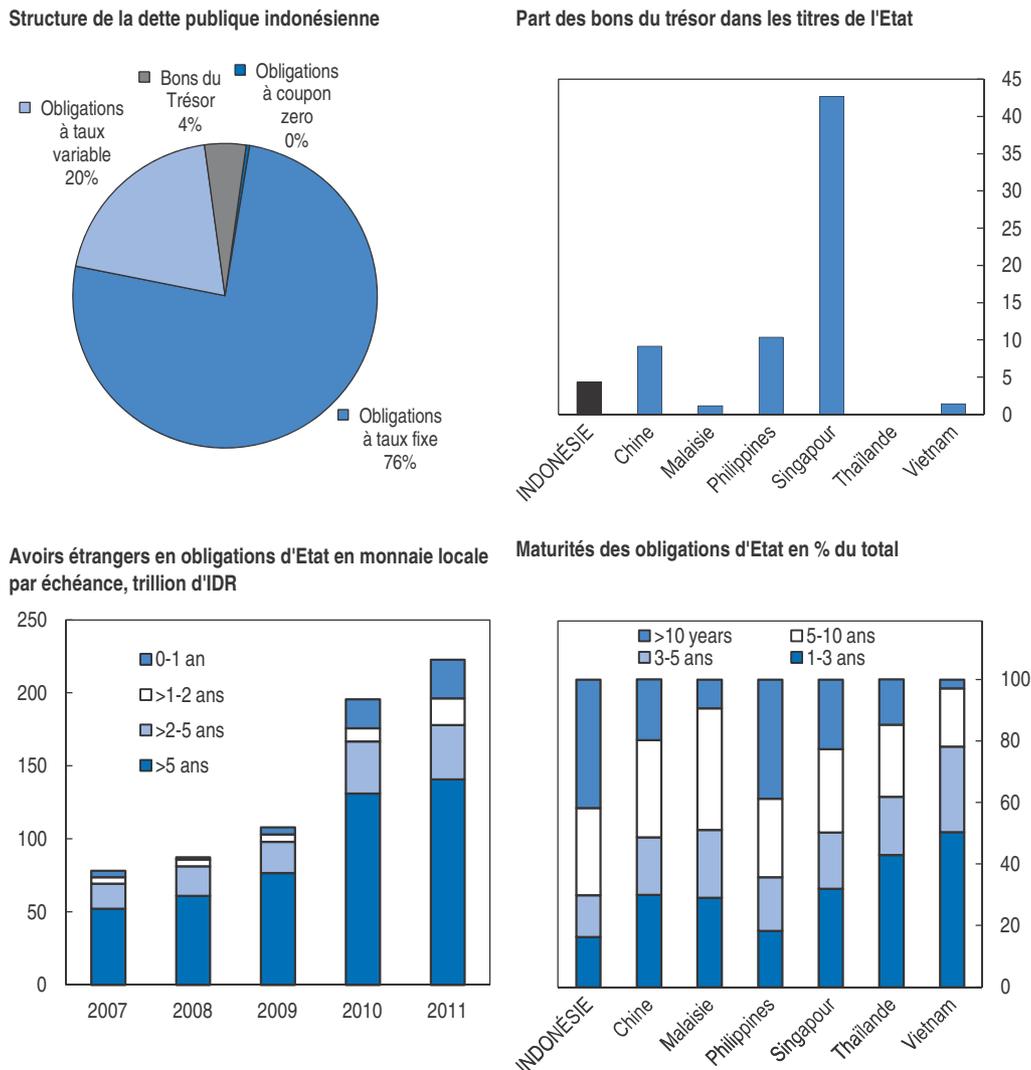
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711125>

Les efforts de gestion des importantes entrées de capitaux ont conduit à une modification majeure de la taille du bilan de la banque centrale. Les fonds propres de la BI ont diminué sensiblement jusqu'au troisième trimestre de 2011, lorsqu'ils se sont rapprochés du seuil de 2000 milliards de roupies. Ils ont augmenté depuis, car le rythme d'accumulation des réserves de change s'est ralenti. À terme, si les fonds propres de la BI devaient diminuer sensiblement et se rapprocher de leur seuil minimum légal, la politique monétaire pourrait s'en ressentir. Il serait donc préférable d'éliminer progressivement les normes de fonds propres de la BI, qui ne sont pas indispensables dans un système bancaire central moderne.

Plusieurs options pourraient renforcer la position financière de la BI. L'injection de fonds pour satisfaire les normes de fonds propres doit faire l'objet d'une approbation législative et pourrait être perçue comme une menace à l'indépendance de la banque. La vente de certains des actifs de la BI, notamment des terres et des bâtiments, ne pourrait apporter qu'un répit de courte durée. Une option plus prometteuse serait de diminuer le coût des interventions monétaires en utilisant les opérations de pension, cédant et rachetant des bons du Trésor (*Surat Perbendaharan Negaran*, SPN) plutôt que des certificats de la Banque d'Indonésie (*Sertifikats Bank Indonesia*, SBIs), en tant que principal instrument des opérations d'open-market. Les autorités monétaires indonésiennes utilisent déjà les bons du Trésor pour certaines opérations mais leur marge de manœuvre est limitée par l'offre restreinte de ces instruments (Nasution, 2012). La faible part des bons du Trésor dans la dette publique et l'échéance moyenne relativement longue des titres d'État, même ceux détenus par des investisseurs étrangers, donnent à penser que la possibilité existe d'accroître les émissions de bons du Trésor, même au risque d'accentuer la vulnérabilité des finances publiques (graphique 7). L'émission de SBI pourrait être progressivement réduite. Un tel changement encouragerait aussi les banques à consentir des prêts, plutôt qu'à détenir des SBI, et contribuerait ainsi à renforcer leur fonction d'intermédiation. Toute modification qui pourrait être jugée souhaitable devrait dans l'idéal s'inscrire dans le contexte d'un examen plus large de la relation financière entre la BI et l'administration centrale.

Graphique 7. Structure de la dette publique

Fin 2011



Source : Asiaonline, ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711144>**Le cadre de la réglementation financière****Faciliter le passage à une seule autorité de réglementation des marchés financiers**

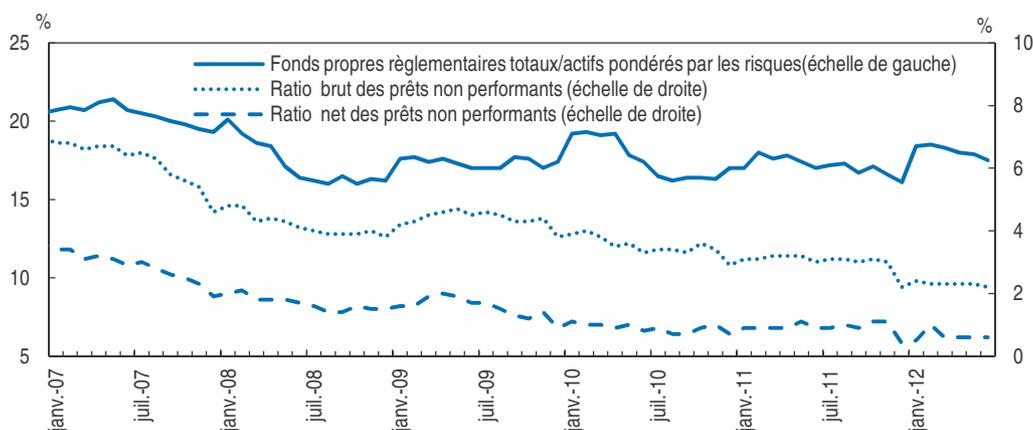
En octobre 2011, une loi a été adoptée pour permettre la mise en place d'un modèle unifié de surveillance financière. Une nouvelle autorité des services financiers (*Otoritas Jasa Keuangan*, OJK) supervisera toutes ces activités à compter de la fin de 2013. L'un des principaux problèmes consistera à assurer que la nouvelle autorité dispose d'effectifs suffisants et peut s'appuyer sur l'expertise actuelle de la BI et du ministère des Finances. En outre, compte tenu de la très courte période de transition, les règlements d'application devront être publiés aussitôt que possible afin d'assurer que la nouvelle autorité financière, qui sera responsable de la surveillance microéconomique, travaille en étroite collaboration avec la banque centrale, qui est en charge de la supervision macroprudentielle.

Le cadre de surveillance bancaire répond aux critères internationaux et a été amélioré pour faire face à la situation des banques en difficulté. Pour l'heure, une banque peut être placée sous surveillance seulement en raison de problèmes de liquidité ou lorsque son ratio de fonds propres tombe au-dessous de 8 %. Les autres banques en difficulté peuvent être placées sous surveillance intensive au gré des institutions financières. Néanmoins, la loi sur le filet de sécurité financière doit être adoptée pour donner aux autorités les moyens de faire face adéquatement à un risque systémique. Un mémorandum d'accord sur la coordination mutuelle nécessaire pour sauvegarder la stabilité du système financier a été signé en juin 2012 par le gouvernement, la BI, l'OJK et la Société de garantie de dépôts, mais il devra être revu une fois que la nouvelle autorité de réglementation est en place. Un protocole de gestion des crises, défini dans la loi créant l'OJK, a pu être établi ; il décrit les actions qui doivent être engagées par chaque institution en cas de crise financière. En tout état de cause, la protection juridique prévue dans la loi régissant le fonctionnement de chaque autorité doit être renforcée pour garantir que les responsables impliqués dans la gestion d'une crise potentielle seront bien protégés, compte tenu surtout de l'expérience de l'ex-ministre des Finances, qui a été confronté à une situation d'incertitude judiciaire suite aux décisions prises durant la crise mondiale de 2008.

Développer les marchés financiers

Malgré des progrès, les marchés financiers sont encore peu développés. Leur approfondissement contribuerait à maintenir la stabilité financière à moyen terme et faciliterait l'accès au financement, en particulier pour les petites entreprises. La stabilité du secteur bancaire s'est améliorée au fil du temps (graphique 8). En juin 2010, la BI a introduit un ensemble de mesures pour développer les marchés monétaires. Un plus large éventail d'instruments a été mis en place et les banques ont été encouragées à réaliser davantage d'opérations sur le marché de gros. Pourtant, certains segments des marchés financiers, comme le capital-risque et le microfinancement, restent insuffisamment développés.

Graphique 8. Indicateurs de la bonne santé des banques



Source : Banque d'Indonésie.

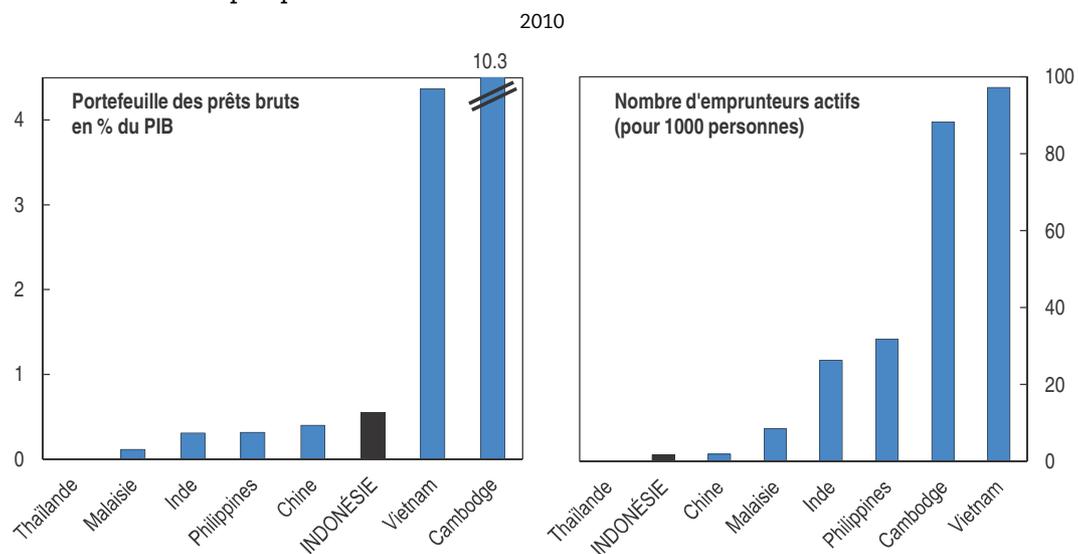
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711163>

Comme dans les autres pays d'Asie, la plupart des sociétés de capital-risque ne fournissent pas véritablement du capital-risque (Naqi et Hettihewa, 2007). En février 2012, le ministère des Finances a publié un décret visant à encourager les prestataires de capital-

risque à se focaliser sur les entreprises qui n'ont pas accès à des prêts bancaires et a introduit des réglementations applicables à l'entrée, l'agrément et les normes de fonds propres. Ces changements vont dans la bonne direction, mais il importera d'en évaluer régulièrement l'incidence. L'efficacité de la surveillance exigera une amélioration sensible de la qualité et de la couverture des statistiques, en particulier une nette distinction entre le capital-risque et les fonds propres privés. Les autorités ont aussi accordé des exonérations fiscales aux sociétés de capital-risque réalisant certains investissements dans des secteurs particuliers. Cette aide devrait être reconsidérée, car elle risque de fausser l'allocation de capitaux rares et de renforcer le comportement de recherche de rentes. En outre, la restriction actuelle limitant à 85 % la part des capitaux étrangers dans les sociétés de capital-risque pourrait freiner l'entrée et devrait être supprimée.

Comme dans nombre de pays en développement, le microfinancement s'est rapidement développé ces dernières années, bien que l'Indonésie ne semble pas à la pointe pour ce qui est de la taille du marché dans ce domaine (graphique 9). C'est dans le secteur formel que l'on trouve le plus fort pourcentage d'institutions de microfinancement et le marché est dominé par quelques banques commerciales. Cependant, nombre des prestataires de microfinancement se trouvent dans le secteur informel, car ils sont fortement incités à opérer dans le segment le moins réglementé du marché. Les banques encourant une pénalité financière lorsqu'elles prêtent à des institutions sans statut légal, la source de financement de ces prestataires de microprêts informels est limitée. En 2009, un décret a établi un cadre réglementaire, qui, eu égard aux lois existantes, doit régir les activités des institutions financières non bancaires et non coopératives opérant en marge de la réglementation. Mais ce décret n'a pas été pleinement mis en œuvre et les efforts devraient être accélérés pour qu'il le soit.

Graphique 9. Indicateurs relatifs au microfinancement



Source : Mixmarket.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711182>

Un autre moyen d'approfondir les marchés serait de renforcer la concurrence dans le secteur bancaire. Pour l'heure, le marché est très concentré, quelques grandes banques, comme la *Bank Rakyat Indonesia*, détenant des positions dominantes dans le secteur rural et

celui du microfinancement. Même si le marché est ouvert de par la loi aux nouveaux entrants, le ratio minimal de fonds propres est très élevé pour les banques commerciales et les banques rurales dans certaines régions et il n'est pas facile d'obtenir un agrément (Banque mondiale, 2010a). Passé du modèle actuel d'agrément unique pour les opérations bancaires à un modèle à agréments multiples, semblable à celui existant dans les autres pays de la région, est une option en cours d'examen. En outre, les plafonds applicables à la participation (étrangère ou nationale) au capital des banques sont entrés en vigueur en juillet 2012, sauf pour les établissements qui respectent un ensemble de critères, comme la conformité à un examen prudentiel axé sur les pratiques de bonne gouvernance et la santé financière. Cette disposition n'est pas rétroactive. Toutefois, elle peut freiner les grandes acquisitions, en particulier par des entreprises financières étrangères, même si le secteur bancaire indonésien reste ouvert par rapport aux autres pays de la région. Il serait donc utile d'enquêter sur la mesure dans laquelle ces changements réglementaires récents et envisagés freinent effectivement l'entrée et, au besoin, les reconsidérer sous cet angle.

Politique budgétaire

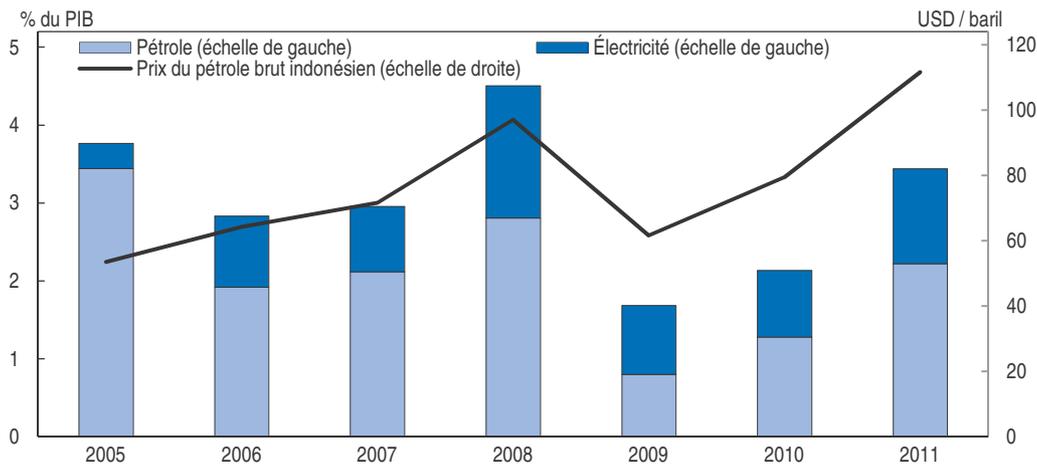
Grâce à une croissance rapide et à une bonne gestion des finances publiques, le pays a pu maintenir une position budgétaire solide. Depuis la loi de finances de 2003, les déficits publics sont plafonnés à 3 % du PIB et la dette publique à 60 %. La charge de la dette publique brute a été sensiblement réduite et ramenée à 24.3 % du PIB selon les estimations en 2011 par rapport à un niveau record de 88 % enregistré en 2000, tandis que les déficits publics sont constamment restés au-dessous du seuil de 3 %.

Modifier la composition des dépenses

Les ressources budgétaires consacrées aux subventions énergétiques seraient mieux utilisées ailleurs. On s'attend que ces subventions représentent près de 19 % des dépenses de l'administration centrale en 2012 et que leur part atteigne 24.1 % dans le projet de budget de 2013 (graphique 10). En revanche, les dépenses au titre de l'aide sociale et des infrastructures restent insuffisantes compte tenu des besoins du pays (tableau 5). Il faut donc repenser la composition des dépenses pour pouvoir réaliser les ambitieux objectifs de développement des autorités et financer la mise en place en 2014 de l'assurance-maladie publique, tout en éliminant les déficits budgétaires d'ici à 2015 comme prévu dans les prévisions économiques à moyen terme officielles. Ainsi que le souligne l'*Étude économique de 2010*, les subventions énergétiques, qui revêtent essentiellement la forme d'une sous-tarifification de la consommation d'énergie, faussent les décisions de consommation, encouragent les émissions de carbone et sont inefficaces en tant que politique sociale. De fait, elles bénéficient essentiellement aux plus riches : en 2009, 40 % des subventions à l'essence sont allées aux 10 % des ménages les plus riches et moins de 1 % aux 10 % des ménages les plus pauvres (Banque mondiale, 2012a). D'après les estimations, les subventions aux carburants sont régressives, car leur part dans le revenu est trois fois plus importante pour les ménages les plus aisés que pour les ménages les plus pauvres. Même si la Constitution empêche la libéralisation complète des prix nationaux des carburants, il est néanmoins possible de réduire sensiblement les subventions énergétiques.

Les propositions faites par les autorités en 2011-2012 en vue de la réduction des subventions à l'électricité et aux combustibles fossiles se sont heurtées à une résistance politique farouche. Au final, la hausse envisagée des prix de l'électricité a été repoussée à 2013. Les plans visant à réduire le volume des carburants subventionnés ont aussi été

Graphique 10. Subventions au pétrole et à l'électricité en Indonésie



Source : Ministère des Finances, Direction générale indonésienne du pétrole et du gaz.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711201>

Tableau 5. Exécution du budget de l'administration d'État

Pourcentage du PIB

	1990	2000	2005	2010	2011
Recettes et dons	21.6	14.8	17.9	15.5	16.3
Recettes fiscales	11.3	8.3	12.5	11.2	11.8
Impôt sur le revenu	4.2	4.1	6.3	5.5	5.8
Taxe à la valeur ajoutée	3.5	2.5	3.7	3.6	3.7
Taxes sur le commerce international	1.5	0.5	0.5	0.4	0.7
Recettes non fiscales	10.3	6.4	5.3	4.2	4.5
Dépenses publiques	20.3	15.9	18.4	16.2	17.4
Dépenses de l'administration centrale	16.8	13.6	13.0	10.8	11.9
dont : Personnel	3.6	3.1	2.1	2.3	2.4
Paiements d'intérêts	2.5	3.6	2.4	1.4	1.7
Subventions	1.8	4.5	4.4	3.0	4.0
Transferts intergouvernementaux	3.5	2.4	5.4	5.4	5.5
Dépenses d'éducation	-	-	-2.8	3.5	3.6
Dépenses de santé	-	-	-	0.5	0.6
Programmes sociaux	-	-	-0.9	1.1	1.0
Infrastructure	-	0.8	0.9	1.5	1.7
Déficit public	1.2	-1.2	-0.5	-0.7	-1.1
Dettes publiques	-	88.8	47.3	26.1	24.3

Note : Dans l'administration d'État entrent l'administration centrale et les administrations régionales.

Source : Ministère des Finances.

différés, à l'exception de celui applicable à tous les véhicules publics utilisés par les responsables et les entreprises d'État (aux niveaux central et régional). En outre, il est interdit aussi d'utiliser du carburant subventionné pour les véhicules appartenant aux plantations et aux sociétés minières. Des mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique ont également été annoncées. Pour contenir le coût des subventions énergétiques, une règle conditionnelle, qui n'est valable que pour cette année, permet au gouvernement d'augmenter le prix du carburant subventionné si le prix moyen du pétrole

brut indonésien sur une période de six mois dépasse 121 dollars le baril (c'est-à-dire dépasse de 15 % l'hypothèse retenue dans le budget révisé de 2011. Cependant, les évolutions du prix du pétrole donnent à penser que ce seuil ne sera probablement pas franchi. Dans le projet de budget de 2013, le gouvernement a proposé de relever les tarifs de l'électricité, cette hausse n'étant pas applicable aux ménages pauvres.

Différer la hausse des prix de l'énergie va vraisemblablement faire naître des doutes quant à la détermination des pouvoirs publics dans ce domaine et menacera la situation budgétaire. Une hausse des subventions énergétiques alors même que les prix du pétrole augmenteraient mais sans dépasser le seuil visé, ferait grimper les dépenses globales directement et par le biais d'une progression des dépenses d'éducation, qui, de par la loi, doivent représenter 20 % des dépenses des administrations publiques, ces évolutions n'étant qu'en partie compensées par une progression des recettes du secteur du pétrole et du gaz. En outre, le risque de franchir la barre d'un déficit de 3 % du PIB pourrait inciter à une diminution des dépenses au titre de programmes propices à la croissance, ce qui serait particulièrement dommageable à l'expansion à long terme.

Le redéploiement des ressources consacrées aux subventions énergétiques en faveur de programmes de dépenses de haute qualité, bien que nécessaire, continuera vraisemblablement à se heurter à une forte opposition. Un ensemble de mesures, associant une suppression progressive des subventions et des systèmes de transferts monétaires ciblés pour compenser la hausse des prix de l'énergie sur les budgets des ménages pauvres, semblables à ceux introduits avec succès en 2005 ou 2008, ainsi qu'une large campagne de communication sur ces programmes de compensation protégeraient les pauvres et pourraient contribuer à surmonter la résistance à la réforme. À court terme, une règle conditionnelle permettant aux autorités de relever les prix du carburant subventionné lorsque le prix mondial du pétrole se redresse rapidement pourrait empêcher un accroissement excessif de la charge budgétaire. En outre, le fait de maintenir cette règle en vigueur tant que les subventions ne sont pas sensiblement réduites faciliterait la mise en œuvre de la réforme. Une règle du même type a été introduite en 2002, mais a dû être abandonnée en raison de la mauvaise communication dont elle a fait l'objet et des protestations publiques qui ont suivi. Une large campagne de communication sur les avantages des réformes et leurs effets sur la distribution ainsi que sur le programme de compensation devant empêcher la pauvreté de s'aggraver réduirait la probabilité que cette situation ne se reproduise. Une nouvelle agence indépendante pourrait se charger de cette tâche, comme cela a été recommandé dans l'Étude économique de 2010.

La composition des dépenses pourrait aussi être améliorée au niveau régional. À l'heure actuelle, les rémunérations dans la fonction publique représentent plus de 40 % des dépenses régionales. Dans la plupart des régions, elles sont financées par des transferts de l'administration centrale réalisés en puisant sur le fonds général de dotations (*Dana Alokasi Umum*, DAU), de sorte que les administrations régionales ne sont pas incitées à économiser sur les dépenses au titre des salaires et à dépenser davantage dans les infrastructures. Un moratoire sur le recrutement des agents administratifs a été adopté au milieu de 2011 pour limiter la progression des dépenses de personnel. Financer la rémunération des fonctionnaires régionaux au moyen des recettes tirées de la hausse des impôts locaux et non plus par des transferts du fonds général de dotations, comme cela est actuellement envisagé dans le contexte des changements à apporter à la loi sur les finances publiques intergouvernementales, améliorerait les incitations et contribuerait à maintenir les comptes publics sur un chemin viable à moyen terme. Il faudrait, toutefois, que ces

mesures soient accompagnées d'une réforme d'ensemble de la fonction publique, notamment un réexamen des échelles de rémunération et de la gestion des performances.

Améliorer l'exécution du budget

L'exécution du budget reste un enjeu majeur, notamment pour les dépenses en capital. Bien que ces dernières aient fortement augmenté en 2011, les décaissements n'ont représenté que 82 % de ceux qui étaient attendus dans le budget révisé de 2011 (Banque mondiale, 2012a). En outre, les dépenses ne sont souvent décaissées qu'en fin d'exercice, ce qui peut nuire à leur efficacité et à leur qualité.

Les mesures prises récemment pour passer à un cadre de dépenses à moyen terme et les modifications apportées au système d'achats publics devraient améliorer la capacité de planification et l'exécution du budget. En outre, la loi sur l'acquisition des terrains accélérera vraisemblablement la mise en œuvre des projets d'infrastructure, notamment dans les secteurs de l'énergie et des matières premières. Une équipe d'évaluateurs et de contrôleurs (*Tim Evaluasi dan Pengawasan Percepatan Penyerapan Anggaran, TEPPA*) a été constituée pour accélérer l'exécution du budget. Des incitations, comme l'imposition de sanctions financières aux différents ministères au niveau central, ont aussi été introduites et l'État prépare une réglementation sur l'exécution du budget.

Les efforts devraient aussi être poursuivis pour réduire les retards de dépenses au niveau régional. Les autorités envisagent d'introduire des directives générales pluriannuelles concernant l'utilisation des transferts régionaux à des fins spécifiques (*Dana Alokasi Khusus, DAK*), mais cela sera difficile, car les budgets régionaux s'appuient encore sur des systèmes annuels de planification et de comptabilité. À long terme, l'amélioration de la gouvernance, notamment au niveau local, contribuera aussi vraisemblablement à la rapidité et à la qualité des décisions de dépenses.

Encadré 3. Recommandations concernant les politiques macroéconomiques et financières

Politique monétaire

- Atteindre la cible d'inflation et, comme prévu, le réduire au fil du temps. Cet objectif serait plus facilement atteint si les autorités s'appuyaient sur des hausses des taux d'intérêt et des mesures de liquidité ou macroprudentielles.

Marchés des capitaux

- Accélérer les efforts pour adopter une loi sur le microfinancement et développer la couverture sectorielle du cadre réglementaire.

Politique budgétaire

- Réduire sensiblement les subventions aux combustibles fossiles et à l'électricité et mettre en œuvre un programme de transferts monétaires compensatoires additionnels pour empêcher une aggravation de la pauvreté. Communiquer largement sur l'efficacité de la réforme et ses retombées positives sur la distribution. À titre intérimaire, rétablir une règle reliant les prix du carburant aux évolutions des marchés internationaux du pétrole, règle qui resterait en place tant que les subventions ne sont pas sensiblement réduites.

Des possibilités existent de mieux utiliser les importantes quantités de fonds non utilisés qui se sont accumulés au fil des années dans les comptes publics régionaux, du fait de dépenses inférieures à celles prévues initialement. Ces fonds représentaient 60 000 milliards de roupies en moyenne par an de 2007 à 2010. Les pouvoirs publics prévoient de limiter le montant des fonds non utilisés à seulement trois mois de dépenses courantes. Cependant, il est indispensable que ces ressources soient allouées à des domaines où les besoins sont les plus pressants. Il a été envisagé d'établir une règle selon laquelle 20 % des budgets régionaux doivent être consacrés aux dépenses en capital (y compris la maintenance). Cependant, compte tenu de l'extrême diversité régionale des besoins en infrastructure, la fixation d'une obligation minimale pourrait ne pas convenir. Il serait plus efficace d'encourager les régions à allouer davantage de ressources aux dépenses en capital en ajustant les incitations financières.

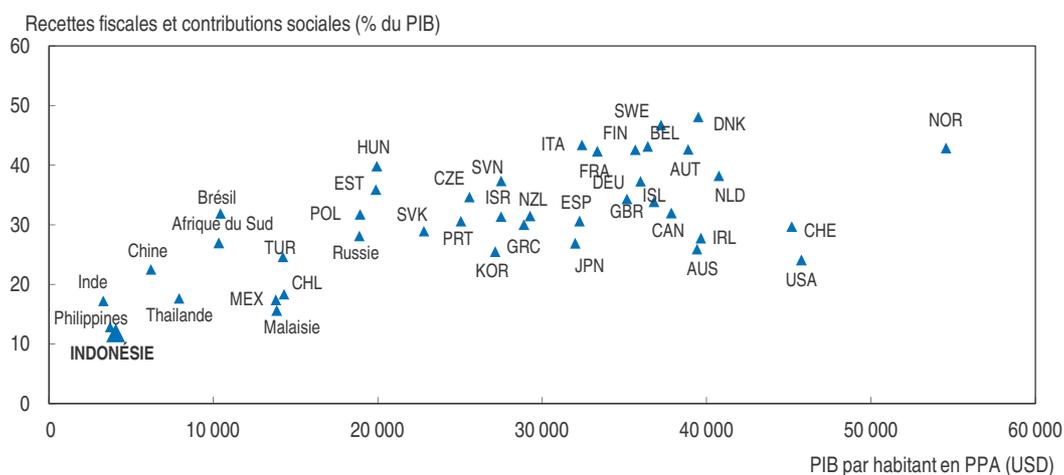
Le régime fiscal

Accroître les recettes pour financer les dépenses sociales et d'infrastructure nécessaires

Le pays va être confronté à des besoins de financement considérables à mesure qu'il étend la couverture de son système de sécurité sociale et développe son infrastructure. La baisse des subventions énergétiques libérerait des ressources, mais les programmes dans les domaines prioritaires devront aussi être financés par une hausse des recettes fiscales. Bien qu'il se soit accru au fil des années, le rapport impôts-PIB de moins de 12 % et faible par rapport aux normes internationales (graphique 11). Dans une large mesure, cela tient à l'importance des activités informelles et à la fraude fiscale. Cependant, des exemples récents tirés d'autres pays en développement, comme le Pérou ou le Viêt Nam, montrent qu'une hausse sensible des recettes fiscales est possible malgré l'existence de grands secteurs informels. D'après le projet de budget de 2013, le rapport du PIB à l'impôt devrait rester à peu près stable, malgré une hausse des recettes au titre de la TVA. À terme, la hausse des recettes fiscales interviendra par une modification de la composition des

Graphique 11. Rapport impôts/PIB et PIB par habitant

2009



Note : Les recettes non fiscales, comme les redevances, ne sont pas prises en compte. Les données concernent 2008 pour l'Inde et l'administration centrale seulement pour la Malaisie.

Source : Statistiques des recettes publiques de l'OCDE, Statistiques de finances publiques du FMI, ministère des Finances de l'Indonésie, Département philippin des finances.

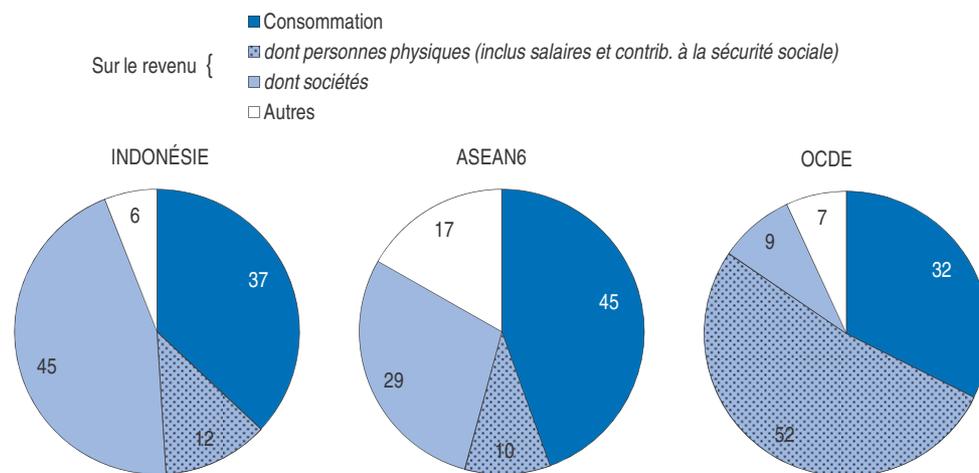
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711220>

impôts et, dans une plus large mesure, par une amélioration du recouvrement. Le choix des instruments devrait avoir pour objectifs d'accroître suffisamment les recettes, tout en minimisant les distorsions et en maintenant un régime fiscal facile à administrer.

La structure fiscale semble être à peu près conforme à la meilleure pratique de l'OCDE. Les taux de l'impôt sur le revenu des sociétés en Indonésie ont été rabaissés à 25 % et sont proches de ceux d'un grand nombre de pays voisins. L'Indonésie reste encore plus fortement tributaire des recettes tirées de l'impôt sur les sociétés, mais cette situation peut s'expliquer, dans une certaine mesure, par le niveau élevé des profits dans le secteur des ressources naturelles, qui entre pour plus d'un quart dans les recettes tirées de l'impôt sur les sociétés (graphique 12).

Graphique 12. **Structure fiscale**

Pourcentage des recettes fiscales



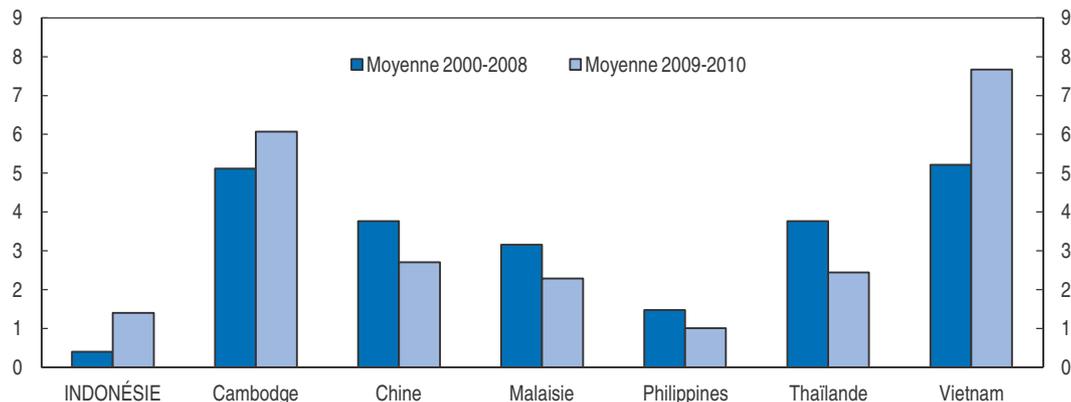
Note : L'ASEAN6 comprend le Cambodge, le Laos, la Malaisie, les Philippines, la Thaïlande et le Viêtnam. L'Australie, le Japon et la Pologne ne sont pas inclus dans la moyenne de l'OCDE, car les données manquent pour 2010.

Source : Statistiques des recettes publiques de l'OCDE, base de données du FMI, Direction générale indonésienne de l'impôt.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932711239>

Les entrées d'investissements directs étrangers (IDE) se sont accrues, mais leur niveau de départ était relativement faible (graphique 13). Elles ont progressé de 18,5 % en 2011. D'après le dernier indice de confiance de l'IDE de A.T. Kearney, l'Indonésie est passée de la 20^e à la 9^e destination la plus attrayante pour l'IDE entre 2010 et 2012 (A.T. Kearney, 2012). De nouvelles réductions de l'impôt sur les sociétés pourraient attirer davantage d'investissements, mais plusieurs autres facteurs peuvent jouer des rôles importants (Lipsey et Sjöholm, 2011). Il serait préférable de se focaliser sur les principaux facteurs freinant l'investissement, comme la mauvaise qualité des infrastructures et la médiocrité de la gouvernance dans certains secteurs. En tout état de cause, les autres sources de recettes, y compris au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, sont plus difficiles à développer en Indonésie que dans tout pays moyen de l'OCDE ayant une administration fiscale plus avancée et un secteur informel moins important, ce qui donne à penser qu'il vaut mieux ne pas éroder les recettes au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés et s'attacher plutôt à progresser dans le recouvrement et l'augmentation des recettes fiscales de manière plus générale.

Graphique 13. **Entrées nettes d'IDE dans certaines économies d'Asie**
Pourcentage du PIB



Source : Banque mondiale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711258>

Augmenter l'imposition dans le secteur des ressources

Le montant estimé des recettes publiques tirées du secteur du pétrole et du gaz est plus faible en Indonésie que dans certains autres pays (Johnston, 2008 ; Agalliu, 2011). Les dispositifs budgétaires en place dans le secteur pétrolier revêtent la forme d'accords de partage de la production aux termes desquels l'entrepreneur supporte la totalité du risque de l'exploration et du développement. Dans le même temps, l'exploitation de gisements nouveaux ou marginaux, qui implique une plus grande prise de risques que celle de gisements déjà en production, revêtera probablement de plus en plus d'importance, compte tenu de la baisse tendancielle de la production pétrolière indonésienne. Ainsi, si les pouvoirs publics souhaitent augmenter leur part dans les recettes, ils devront aussi supporter une plus grande partie des risques liés à l'exploration et au développement, en passant à un système de taxation des rentes liées aux ressources naturelles.

La charge fiscale pesant sur le secteur minier est proche de la charge moyenne supportée par tous les autres secteurs, ce qui semble trop faible, étant donné que ce secteur bénéficie de rentes liées aux ressources (chapitre 1). Le meilleur moyen de s'accaparer ces rentes serait de taxer les bénéficiaires à un taux élevé à partir d'un certain seuil garantissant une rentabilité suffisante à tout projet donné. Cette façon de procéder permettrait de recadrer les incitations et de prendre en compte tous les coûts, notamment ceux de l'exploration et du développement. S'il est trop difficile d'abandonner le système actuel de redevances, une autre possibilité serait de continuer à prélever des redevances lorsque des pertes sont encourues mais d'asseoir l'imposition sur les rentes une fois que les bénéficiaires commencent à s'accroître. Un tel système est déjà en place dans le secteur gazier israélien (OCDE, 2011). Une première étape possible sur la voie d'une plus grande taxation des rentes serait d'appliquer aux licences classiques d'exploitation minière l'impôt net sur les bénéfices de 10 % non déductible applicable aux activités minières dans les réserves naturelles d'État, tout en prenant en compte toutes les dépenses passées d'exploration et de développement. Si nécessaire, ce taux pourrait être relevé à une date ultérieure.

L'Indonésie applique des taxes à l'exportation sur l'huile de palme brute et les fèves de cacao et les pouvoirs publics ont récemment annoncé l'introduction d'une nouvelle taxe à l'exportation de 20 % sur certains minerais. Les taxes à l'exportation sur les produits de

base font partie de la stratégie de développement du pays, qui vise à encourager le développement des industries de traitement. Si les taxes à l'exportation réduisent l'efficacité économique globale à court terme en déplaçant la production de l'emplacement à plus faible coût, elles peuvent favoriser des gains de productivité dans les activités en aval par le biais d'effets de réseau et d'apprentissage à moyen et à long terme. Les taxes à l'exportation peuvent aussi contribuer à réduire l'instabilité des prix ou à atteindre les objectifs de sécurité alimentaire. Il s'agit là d'une motivation importante de la taxation de l'huile de palme. Par ailleurs, dans certains cas, comme l'extraction minière, les taxes à l'exportation peuvent être utilisées pour limiter les activités de production polluantes. Enfin, elles peuvent être considérées comme une source de recettes publiques, bien que, dans le cas de l'extraction minière, le prélèvement d'une taxe plus élevée sur les rentes liées aux ressources (comme suggéré plus haut) serait vraisemblablement le moyen d'échapper des recettes dans le secteur des ressources ayant le moins d'effet de distorsion.

D'après certaines données, les taxes à l'exportation ont contribué au développement des industries en aval, notamment par le biais de l'IDE dans le cas de l'industrie du cacao en Indonésie, mais elles nuisent aussi à d'autres secteurs, notamment les planteurs de cacao. L'expérience internationale montre qu'une telle stratégie a des résultats partagés, avec des réussites dans certains pays et des échecs dans d'autres. En particulier, ces taxes risquent de détourner le commerce international et ont été interdites dans nombre d'accords commerciaux régionaux (Piermartini, 2004). Elles peuvent aussi nuire à la compétitivité internationale des producteurs indonésiens et ralentir leur intégration dans l'économie mondiale. Plus généralement, recourir aux taxes à l'exportation semble être une stratégie plus risquée que s'attaquer directement aux facteurs sous-jacents limitant le développement des activités en aval, comme les goulets d'étranglement au niveau de l'infrastructure et la médiocrité de la gouvernance, ce qui est pourtant indispensable dans la perspective d'un développement durable. Les progrès dans ce domaine prendront vraisemblablement du temps à se matérialiser et les autorités considèrent donc les taxes à l'exportation comme une option alternative. Cependant, elles ne peuvent être qu'un optimum de second rang et leurs effets sur l'ensemble de l'économie, notamment sur le commerce international, devront être soigneusement suivis.

Passer à un régime d'imposition plus écologique

Une taxe carbone serait un instrument efficace pour réduire l'intensité des émissions dans la production d'électricité et l'industrie. Actuellement, il n'existe pas de taxes de ce type en Indonésie et, de fait, les importantes subventions énergétiques sont équivalentes à des taxes négatives. La réduction de ces subventions contribuerait à réduire l'empreinte carbone de l'économie, mais une telle mesure ne doit pas être considérée comme une condition préalable à l'introduction d'une taxe carbone à un niveau relativement modéré au départ, comme l'a proposé le ministère des Finances (2009). Une telle taxe est actuellement envisagée par les autorités indonésiennes, en même temps qu'un système de plafonnement et d'échange. Un taux initial faible pourrait contribuer à réduire la résistance politique qu'une telle imposition susciterait, ainsi que son incidence sur la compétitivité internationale.

Comme on l'a vu dans l'*Étude économique* de 2010, l'Indonésie accorde aussi des subventions implicites par le biais d'un ensemble de dépenses fiscales, comme l'aide aux biocarburants. Cependant, les économies d'énergie sur l'ensemble du cycle associées aux biocarburants produits à partir de l'huile de palme ou jatropha, comme en Indonésie, sont

encore l'objet de débats, notamment parce que les réglementations existantes empêchant l'abattage des forêts pour la culture de plantes à biocarburants sont difficiles à mettre en œuvre (OCDE, 2012a). Dans ces conditions, l'aide actuelle aux biocarburants doit être suivie de près.

Supprimer les exonérations fiscales

Nombre d'exonérations fiscales génèrent des distorsions inutiles. Suite à des consultations publiques avec plusieurs secteurs d'activité, les autorités ont annoncé récemment une série d'exonérations temporaires au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés portant sur une période de cinq à dix ans pour les grands projets d'investissement dans des « secteurs pionniers », notamment les métaux de base, les machines textiles, le raffinage du pétrole et le matériel pour l'énergie renouvelable et les communications. Les exonérations temporaires, en particulier lorsqu'elles ne sont accordées qu'à certains secteurs, faussent l'imposition des sociétés, créent des possibilités de manipulation et rendent difficile l'évaluation par les autorités fiscales des moins-values sur recettes. Elles devraient donc être réexaminées. Les crédits d'impôt à l'investissement sont généralement considérés comme un meilleur instrument pour soutenir l'investissement que l'exonération des bénéficiaires, à condition qu'ils soient accordés à toutes les activités économiques.

La TVA indonésienne semble être généralement bien conçue. Elle est prélevée au taux unique de 10 % sur la valeur ajoutée intérieure et sur les importations. Cependant, un nombre considérable de produits et d'activités en sont exemptés et, en juin 2012, d'autres exemptions ont été accordées aux services de transport public. Ces exemptions génèrent des pertes de recettes, bien que l'importance de ces pertes soit difficile à évaluer. D'après les estimations du FMI, la suppression progressive des exemptions et l'amélioration de l'efficacité de l'administration de la TVA jusqu'au niveau de la Thaïlande pourraient accroître les recettes (qui représentent actuellement quelque 4 % du PIB) de 1.8 % du PIB sans relever le taux (FMI, 2011b). Cette mesure devrait être prioritaire.

Les avantages et indemnités complémentaires versés par l'employeur représentent souvent une part non négligeable de la rémunération des salariés à haut revenu, mais ne sont pas imposés au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Assujettir ces prestations à l'impôt sur le revenu des personnes physiques pourrait contribuer à élargir la base d'imposition et renforcer l'effet redistributif de cet impôt. Une telle mesure devrait accroître les recettes publiques malgré la déductibilité des avantages complémentaires de la base de l'impôt sur le revenu des sociétés, car les bénéficiaires de ces prestations ont souvent un taux marginal d'imposition supérieur au taux de l'impôt sur les sociétés.

Améliorer le recouvrement de l'impôt

C'est l'amélioration du recouvrement de l'impôt qui offre le plus gros potentiel de renforcement de l'équité du régime fiscal ainsi que la plus grande marge de manœuvre dans ce domaine. Pour la quasi totalité des instruments fiscaux, les recettes engrangées par l'Indonésie sont faibles. Grâce à une réforme d'ensemble de l'administration fiscale (Direction générale des impôts ou DGT), le nombre de contribuables et le taux de réponse des déclarations fiscales annuelles ont fortement augmenté ces dernières années. Mais la base effective de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pourrait être sensiblement élargie. Moins de 60 % des contribuables qui doivent remplir une déclaration annuelle de revenus le font effectivement, et plus de 80 % des recettes viennent de 3 % des ménages (Nugraha et Lewis, 2011).

Un recensement fiscal est en cours pour détecter l'activité économique non déclarée et la ramener dans le filet fiscal. Cette opération vise en particulier les travailleurs indépendants, qui contrairement aux salariés du secteur formel, ne sont pas assujettis à un prélèvement à la source et peuvent donc se soustraire plus aisément à l'impôt. Cette initiative est utile mais elle se heurtera vraisemblablement à d'importants écueils au niveau de la mise en œuvre. Elle devrait être complétée par des mesures visant à rendre la conformité volontaire plus facile, notamment en supprimant la nécessité de demander un numéro d'identification fiscal et en utilisant plutôt un système de numérotation existant, comme celui servant pour les cartes d'identité nationale. Pour les salariés ayant une seule source de revenu assujettie à un prélèvement à la source, l'obligation de remplir des déclarations annuelles pourrait être reconsidérée. En outre, la réduction pendant une période limitée des amendes dont sont passibles les primodéclarants pour le non-respect passé des règles fiscales encouragerait davantage des individus concernés à se déclarer.

La réduction de la fraude fiscale, en particulier par les individus à revenu élevé, est indispensable pour doper les recettes fiscales et améliorer la légitimité du régime d'imposition. Pour ce faire, on pourrait utiliser plus largement les informations fournies par des tiers et les indicateurs de l'impôt dû, comme les achats de biens de consommation coûteux, que la DGT est désormais autorisée à invoquer, même si cette autorisation n'a pas encore été mise en pratique. Les autorités ont aussi eu recours avec succès à la dissuasion sous la forme de la dénonciation publique des fraudeurs et de sanctions légales, comme les interdictions de voyager et des peines de prison.

Encadré 4. **Recommandations pour l'augmentation des recettes fiscales**

Élargir la base d'imposition

- Rapprocher davantage le régime d'imposition du secteur des ressources d'un régime de taxation des rentes.
- Réexaminer les taxes à l'exportation, en tenant compte de leurs incidences pour l'ensemble de l'économie, y compris le commerce international.
- Supprimer les exemptions à la TVA.
- Reconsidérer les exonérations fiscales temporaires accordées aux sociétés dans les « secteurs pionniers ».

Améliorer le recouvrement de l'impôt

- Améliorer les efforts destinés à ramener les travailleurs indépendants dans le filet fiscal, notamment en réduisant temporairement les sanctions pour non-respect des règles par le passé, pour les primodéclarants seulement.
- Accroître les ressources consacrées aux contrôles des contribuables à haut risque et aisés et utiliser davantage les informations fournies par des tierces parties pour évaluer l'impôt dû.

Un élément déterminant du succès de la réforme de l'administration fiscale a été l'établissement de bureaux pour les contribuables aisés. Mais il n'y a que quatre bureaux de ce type et d'autres pourraient être établis dans le pays. En outre, le siège de la Direction générale des impôts devrait continuer à fournir aux bureaux locaux une aide pour gérer les impôts fonciers, dont la gestion leur a été formellement transférée à compter de 2014,

compte tenu de leurs faibles effectifs et de leur expertise limitée. Une simplification du calcul de la base d'imposition pour la propriété foncière contribuerait aussi à alléger la charge pesant sur ces bureaux.

Compte tenu de la capacité limitée de l'administration, les contrôles fiscaux devraient appliquer des procédures se focalisant davantage qu'à l'heure actuelle sur les contribuables à haut risque. Bien que ces contrôles soient désormais davantage axés sur le risque, des ressources précieuses sont encore consacrées au contrôle automatique des contribuables présentant un faible profil de risque. Cela entraîne un gaspillage des ressources et des retards. Il serait préférable de supprimer les obligations de contrôle automatique et de se concentrer plutôt sur les cas où la vraisemblance et l'opportunité d'un non respect des règles sont importantes.

Renforcer l'efficacité microéconomique

Encourager l'activité formelle

Accroître la part de l'activité économique se situant dans le secteur formel est un objectif crucial, car cela permettrait de faire progresser la productivité, particulièrement atone dans les petites entreprises, et aussi de lever un montant donné de recettes fiscales avec des taux d'imposition plus faibles et, par conséquent, avec de moindres pertes d'efficacité.

Réformer le code du travail

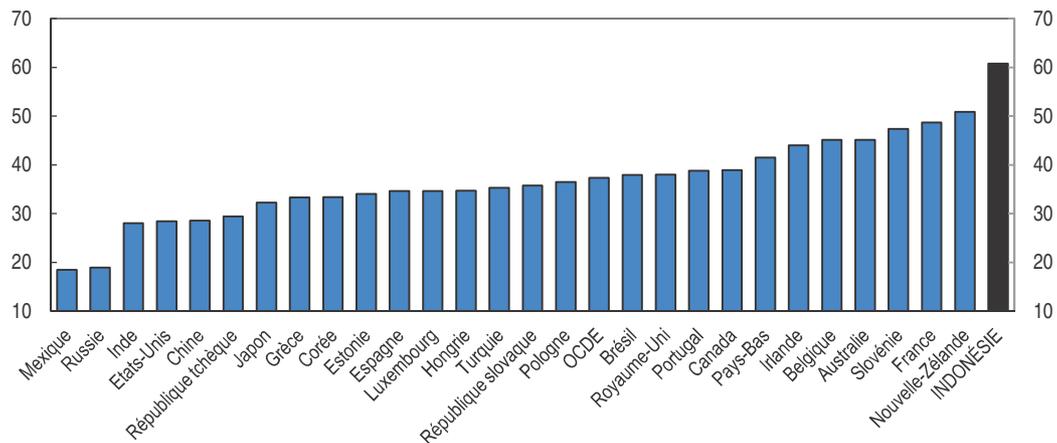
Les coûts du travail sont un facteur important pesant sur l'efficacité et les incitations à s'engager dans le secteur formel. Ils se sont accrus à un rythme plus rapide en Indonésie que dans les autres économies d'Asie du Sud-Est, en particulier en raison du niveau élevé du salaire minimum dans certaines provinces, associé à de généreuses indemnités de licenciement et à une stricte législation de protection de l'emploi pour certains salariés.

Par rapport aux salaires moyens, l'Indonésie a l'un des salaires minimums les plus élevés du monde, représentant 65 % du salaire moyen des salariés, bien que la situation varie quelque peu suivant les provinces (graphique 14). Les employeurs sont ainsi moins incités à passer dans le secteur formel (Suryahadi *et al.*, 2003). Très souvent, d'importantes hausses sont observées dans les provinces où le salaire minimum est déjà bien supérieur au niveau de vie estimé (chapitre 2). Dans ces provinces, les hausses du salaire minimum devraient être limitées aux gains de productivité tendanciels. L'introduction d'un salaire inférieur au niveau minimum pour les jeunes directement lié au salaire minimum général pourrait aussi compenser l'incidence d'un salaire minimum élevé sur les nouveaux entrants. Un tel instrument existe déjà dans nombre de pays de l'OCDE et en Inde.

Un moyen efficace d'encourager l'entrée dans le secteur formel tout en améliorant la protection des travailleurs serait de s'appuyer sur une stratégie à deux volets, consistant, d'une part, à introduire des allocations de chômage, qui n'existent pas actuellement, et, de l'autre, à diminuer les coûteuses indemnités de licenciement et à faciliter les procédures de désemploi pour les travailleurs ayant des contrats permanents dans le secteur formel. Pour l'heure, une grande partie du code du travail est appliquée de façon médiocre et n'offre qu'une faible protection aux travailleurs. En revanche, le versement d'allocations de chômage permettrait de regrouper les risques de perte d'emploi et pourrait bénéficier à davantage de travailleurs. Cependant, on considère généralement qu'une telle mesure est coûteuse dans les pays où le respect des obligations en matière de recherche d'emploi est

Graphique 14. **Rapport entre le salaire minimum et le salaire moyen, par pays**

Pourcentage, 2010



Note : Les données concernent 2011 pour l'Indonésie.

Source : Base de données des Perspectives de l'emploi et d'Objectif croissance (OCDE, 2012b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711277>

difficile à surveiller. Une option serait de limiter, au moins initialement, le niveau de l'indemnisation du chômage et de la compléter par des comptes individuels d'épargne-chômage, qui pourraient faire l'objet d'un traitement fiscal favorable et dans lesquels les intéressés pourraient puiser en période de recherche d'emploi. Cette option serait moins coûteuse que l'introduction d'un système normal d'indemnisation du chômage, mais elle est aussi vraisemblablement plus difficile à administrer à la fois par les travailleurs et par l'État. Pourtant, elle inciterait davantage les personnes pourvues d'un emploi à éviter de le perdre et celles au chômage à retrouver rapidement un travail.

Améliorer le climat des affaires

La lourdeur de la charge réglementaire pourrait aussi influencer sur les décisions des entreprises d'entrer dans le secteur formel. Des progrès considérables ont été accomplis ces dernières années pour réformer la réglementation, mais les améliorations ont visé essentiellement à rendre plus facile la création d'entreprises. Le système d'octroi d'autorisations est toujours compliqué, long et coûteux et agit comme un obstacle à l'entrée. En moyenne, il est encore plus difficile de gérer une entreprise en Indonésie que dans les pays de l'OCDE ou ceux de la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique et les petites entreprises sont particulièrement pénalisées (Banque mondiale, 2012b).

La décentralisation opérée en 2011 et le transfert correspondant de pouvoirs de surveillance réglementaire aux localités auraient dégradé le climat des affaires (KPPOD, 2008). Le nombre de prélèvements et de coûts auxquels doivent faire face les entreprises a progressé, générant de la paperasserie excessive et des incertitudes réglementaires. La possibilité d'accorder les autorisations au niveau infranational est actuellement examinée. Il s'agit essentiellement d'éliminer les redevances d'utilisation et les impôts illicites. Des efforts ont été faits, mais il faut faire plus encore sur la voie de la suppression des obligations d'agrément qui nuisent à la croissance ou sont incompatibles avec les réglementations nationales. Plus généralement, il y a lieu d'évaluer méthodiquement les coûts et les avantages des autorisations nouvelles et existantes que les entreprises doivent obtenir et d'utiliser de manière plus régulière les évaluations d'impact réglementaire.

Depuis le milieu des années 90, la stratégie mise en œuvre par les pouvoirs publics pour simplifier le processus d'octroi d'autorisations aux entreprises est fondée sur la mise en place de guichets uniques. Il s'agit de bureaux des administrations locales qui regroupent les fonctions de traitement des demandes d'autorisations auparavant confiées à des départements séparés, afin d'assurer des services plus rapides, plus simples et moins coûteux. La plupart des villes d'Indonésie se sont maintenant dotées d'un système de guichet unique pour les autorisations de l'administration centrale. Une législation a été adoptée au niveau national qui exige la simplification des règles locales en matière d'autorisations, mais les progrès sont inégaux suivant les provinces. L'impuissance des administrations régionales à mettre en œuvre la loi pourrait être sanctionnée, ce qui préparerait la voie au modèle d'agrément unique qui est actuellement en cours d'examen. À terme, les autorités pourraient aussi envisager de s'appuyer plus largement sur des réglementations qui s'appliqueraient à quiconque exerce certaines activités d'entreprise, plutôt que sur des autorisations. Cette approche permet aux entreprises d'entrer sur des marchés et de s'y développer plus facilement et réduit les risques de paiements annexes illicites (OCDE, 2012c).

Diminution des coûts de conformité avec les règles fiscales, en particulier pour les petites entreprises

Les possibilités sont nombreuses de diminuer les coûts de conformité avec la législation fiscale et, ce faisant, d'inciter davantage d'entreprises à entrer dans le secteur formel, encore que la fiscalité ne semble pas être le principal facteur expliquant l'« informalité » en Indonésie. La publication « Paying Taxes » de la Banque mondiale classe l'Indonésie au 130^e rang sur 183 pays pour ce qui est de la facilité de paiement des taxes et impôts. Les coûts sont particulièrement élevés pour les petites entreprises. Un régime spécifique d'imposition pour les petites entreprises, fondé sur le chiffre d'affaires et de faibles taux (les microentreprises continueront d'être exonérées) est en cours d'examen par les autorités. Les exemples des autres économies de marché émergentes, comme le programme *Simple Nacional* du Brésil, donnent à penser qu'un système d'imposition plus simple pour les microentreprises et les petites entreprises peut encourager la création de nouvelles entreprises et l'entrée dans le secteur formel des travailleurs non recensés. Néanmoins, un traitement fiscal préférentiel pour les petites entreprises doit être conçu avec soin pour éviter de décourager le développement des entreprises car les avantages du régime spécial seront perdus si les entreprises dépassent le seuil de chiffre d'affaires du régime.

Les échanges électroniques entre contribuables et autorités peuvent beaucoup faciliter les procédures fiscales, aux phases de l'enregistrement, de la déclaration et du paiement de l'impôt. Certaines mesures ont déjà été prises dans cette direction, mais les déclarations électroniques représentent encore moins de 1 % des déclarations fiscales annuelles. De plus amples progrès pourraient être réalisés en permettant aux contribuables n'ayant pas accès à des ordinateurs de payer leurs impôts en utilisant des guichets automatiques, comme cela est le cas à Singapour, en Malaisie, en Inde et à Hong-Kong (Chine).

Favoriser l'investissement

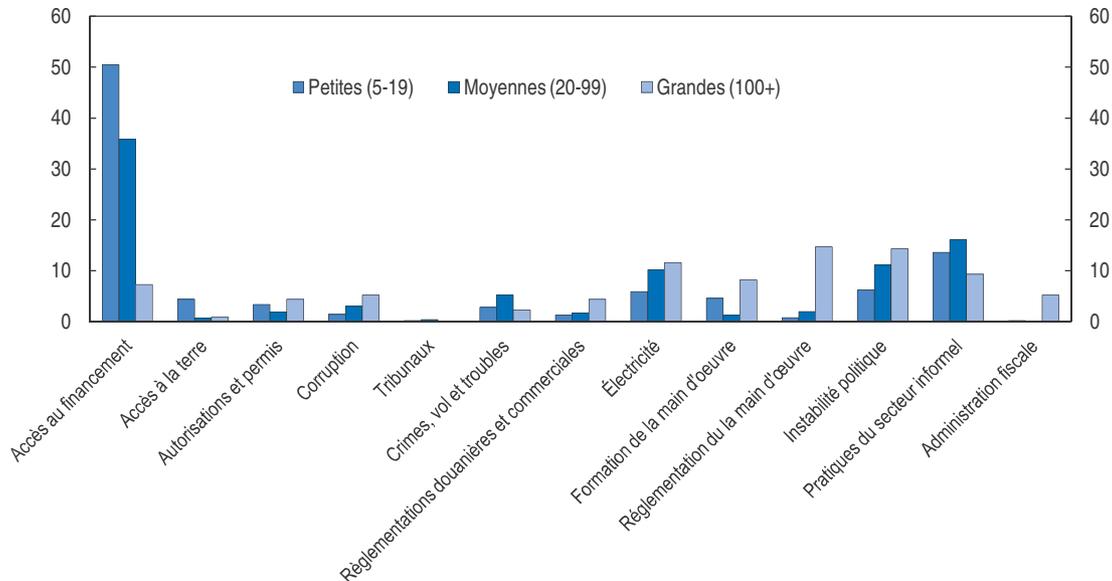
Une autre option pour doper la croissance de la productivité consiste à supprimer les obstacles à l'investissement, en particulier pour les petites entreprises.

Faciliter l'accès au financement

D'après l'étude sur l'entrepreneuriat de la Banque mondiale, l'accès au financement est de loin l'obstacle le plus contraignant à l'investissement pour les petites et moyennes entreprises indonésiennes (graphique 15). L'absence d'instruments financiers empêche d'acheminer la liquidité excédentaire vers le financement d'investissements matériels, mais les petites entreprises sont confrontées à des difficultés supplémentaires.

Graphique 15. **Principaux obstacles à l'investissement, suivant la taille des entreprises indonésiennes**

Pourcentage de réponses, 2009



Source : Banque mondiale, Enquête auprès des entreprises pour l'Indonésie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711296>

La médiocrité des informations sur le crédit et les difficultés d'exécution des contrats sont vraisemblablement les causes des coûts élevés du crédit. Pour réduire les coûts de la sélection préalable des clients, des registres du crédit rassemblant des informations sur les antécédents de paiement des entreprises peuvent être établis. Un bureau public du crédit (*Biro Informasi Kredit*, BIK) existe en Indonésie depuis 2006. Il a contribué à améliorer la transparence et l'information, mais les renseignements dont ils disposent sont limités au crédit et, comme dans nombre d'autres pays, sont davantage orientés vers le crédit à la consommation que vers les prêts commerciaux. En outre, l'accès au BIK est limité et assujéti à l'approbation de l'organisme de surveillance bancaire. Donner aux institutions financières non commerciales la possibilité d'accéder à toutes les informations rassemblées par le BIK pourrait favoriser les prêts aux petites entreprises.

Nombre de petites entreprises ne peuvent obtenir un crédit car elles ne sont pas en mesure de fournir les types de sûretés requises et sont confrontées par les banques à des conditions de crédit plus dures que les grandes entités. Les politiques élaborées par la BI dans le cadre d'intégration financière de l'Indonésie devraient permettre de remédier à certains de ces problèmes. Les autorités doivent préciser le régime de droits fonciers au niveau individuel et communal afin d'assurer aux entreprises des droits sur des actifs fonciers qu'elles peuvent donner en garantie. Par ailleurs, le renforcement des droits des

créanciers permettrait aux prêteurs de réduire le risque de pertes futures, ce qui est particulièrement important, compte tenu de la faiblesse du système judiciaire. La simplification des procédures coûteuses de recouvrement des prêts serait aussi utile.

Pour faciliter l'accès aux prêts bancaires, les pouvoirs publics ont mis en place en 2007 le programme KUR (*Kredit Usaha Rakyat*) en vertu duquel l'État se porte garant pour les entreprises qui sont rentables mais ne pourraient pas autrement obtenir un crédit des banques. D'après les estimations, le KUR a eu une incidence positive sur les salaires et la production (BRI, 2009). Une limitation du programme est qu'il est concentré sur le secteur commercial et certaines régions. Pour l'élargir, davantage de banques pourraient être autorisées à en bénéficier, même si, ce faisant, on augmente le risque budgétaire. Les pouvoirs publics pourraient aussi diffuser plus largement des informations aux entrepreneurs sur le dispositif et les options de financement qu'il offre. Enfin, maintenant que le programme est en place depuis quelques années, il serait utile de réduire le nombre de ministères impliqués dans sa conception et sa mise en œuvre.

Encourager l'investissement dans l'infrastructure

On s'accorde largement à reconnaître que le mauvais état des infrastructures fait obstacle à l'activité économique et à l'investissement en Indonésie. En particulier, les coûts de transport élevés pèsent sur l'efficacité de la production. Malgré des améliorations, les réseaux routiers et ferroviaires restent de qualité médiocre et la capacité des ports maritimes semble limitée. La qualité de l'alimentation électrique demeure aussi une préoccupation majeure.

La loi sur l'acquisition foncière, adoptée en décembre 2011, permet aux pouvoirs publics de reprendre possession de terres pour les aménager, en dédommageant les propriétaires. Les règlements d'application ont été publiés en août 2012. Le développement des infrastructures pourrait s'en trouver accéléré. En outre, le Plan-cadre pour l'accélération et l'expansion du progrès économique de l'Indonésie (*Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia*, MP3EI) illustre pour les investisseurs l'orientation stratégique du développement économique privilégiée par le gouvernement pour les quinze prochaines années. Le MP3EI prévoit qu'environ 1 924 000 milliards de roupies (près de 26 % du PIB) seront affectés aux secteurs infrastructurels entre 2000 et 2004. Mais on s'attend à ce que 72 % environ de ces fonds viennent du secteur privé, de partenariats public-privé ou d'investissements directs étrangers, ce qui sera difficile dans le contexte actuel des affaires. Le gouvernement pourrait envisager d'accroître, sensiblement, le montant des investissements dans l'infrastructure qu'il se propose de financer, lesquels ne représentaient que 1.7 % du PIB en 2011. Cela ne mettrait pas en péril la viabilité budgétaire si les recettes sont augmentées, comme on l'a vu plus haut. L'amélioration des infrastructures, si elle est bien menée, aurait d'importantes retombées positives dans la phase actuelle de développement du pays. En tout état de cause, toutes les nouvelles infrastructures devraient être aussi résistantes que possibles aux catastrophes naturelles, qui ont des effets particulièrement dévastateurs sur les pauvres.

Cependant, injecter davantage de ressources dans les infrastructures ne sera pas suffisant. De nouveaux organismes de réglementation ont été établis dans le transport ferroviaire ainsi que dans le secteur de l'eau et de l'assainissement comme recommandé dans l'*Étude économique* de 2010, alors qu'une série de lignes directrices précisent les conditions du recours aux partenariats privé-public dans les industries de réseau. Des réformes additionnelles sont requises pour réduire les incertitudes réglementaires,

notamment renforcer les pouvoirs des organismes de réglementation existants et améliorer la coordination entre les autorités nationales et locales. En outre, la suppression des subventions à la consommation d'électricité améliorerait les finances de la compagnie publique d'électricité, qui sont dans un très mauvais état, et attirerait l'investissement privé. Tant que les subventions ne seront pas sensiblement réduites, le versement d'une compensation adéquate à cette compagnie, comme suggéré par les Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, améliorerait son bilan.

Améliorer le respect des droits de propriété intellectuelle

Enfin, une application plus stricte des droits de propriété intellectuelle encouragerait l'investissement. La législation en matière de protection de ces droits a été actualisée pour s'aligner sur les normes internationales et des mesures spéciales ont été prises pour répondre aux besoins des petites entreprises, mais le piratage de la propriété intellectuelle reste une préoccupation majeure. Il importe d'affecter davantage de ressources à une meilleure application des règlements dans ce domaine. En outre, il faudrait que les autorités s'emploient à réduire la longueur et le coût des procédures de mise en œuvre et à améliorer la confiance des entreprises dans ces procédures. Leur simplification permettrait aux petites entreprises d'avoir accès plus facilement aux tribunaux en cas de litiges sur des brevets, comme en témoigne le cas du Royaume-Uni (Cusmano et Dean, 2011).

Améliorer l'offre de main-d'œuvre qualifiée

Des gains de productivité peuvent aussi être réalisés en relevant le niveau général de compétences de la population active. Actuellement, il arrive souvent que les compétences des salariés ne répondent pas aux attentes des employeurs et la nécessité de développer les qualifications de base reste urgente. Le niveau de formation des propriétaires de PME est aussi faible.

Les données internationales mettent en évidence l'importance de la qualité de l'enseignement, qui joue un rôle déterminant dans les résultats d'éducation. Bien que des crédits budgétaires aient été ouverts pour s'attaquer à ce problème après l'adoption de la loi de 2005 sur les enseignants, il convient de ne pas relâcher les efforts et de suivre les progrès de la qualité de l'enseignement au moyen d'une évaluation régulière des compétences pédagogiques.

Un accès plus facile à l'éducation des étudiants des milieux défavorisés permettra d'accroître l'offre de travailleurs qualifiés. Comme indiqué dans l'*Étude économique* de 2010, le taux de scolarisation est particulièrement faible dans le secondaire, ce qui donne à penser que la transition du primaire au niveau supérieur d'enseignement doit être facilitée. Même si tous les facteurs à l'origine du décrochage scolaire ne sont pas bien compris, ce phénomène pourrait être freiné en élargissant les conditions auxquelles sont assujettis les programmes de garantie des ressources pour y inclure la scolarisation dans le secondaire. Un soutien financier pourrait être apporté aux étudiants des familles pauvres sous la forme d'un transfert plus élevé par étudiant dans le cadre du programme intitulé *Bantuan Operasional Sekolah* (BOS), qui prévoit des transferts globaux directs aux établissements scolaires pour financer les dépenses récurrentes autres que les salaires, notamment dans les zones reculées, et pour venir en aide aux étudiants pauvres. Autrement, des transferts monétaires conditionnels faciliteraient l'accès à l'éducation des étudiants de milieux défavorisés.

Des programmes ont été mis en place pour assurer une formation au grand nombre de jeunes qui abandonnent leurs études sans qualification. Mais il n'existe pas de mécanismes de suivi pour vérifier la mesure dans laquelle ces programmes ont permis d'améliorer les compétences et de promouvoir l'intégration sur le marché du travail formel. Il serait utile d'évaluer rigoureusement l'efficacité-coût de tous les programmes existants destinés à valoriser la formation des jeunes ayant abandonné leurs études et d'éliminer ceux considérés comme inefficaces.

D'après les études réalisées auprès des employeurs, un grand nombre de travailleurs n'ont pas le niveau de compétences auquel on pourrait s'attendre compte tenu de leur niveau de formation. Les établissements professionnels sont un autre moyen d'assurer aux étudiants les compétences génériques requises pour trouver un emploi. Le secteur de l'enseignement professionnel s'est développé rapidement ces dernières années et les autorités souhaitent le développer encore pour arriver à un rapport enseignement général/enseignement professionnel de 30/70 d'ici à 2015. Plutôt que d'accroître encore le nombre de prestataires de formation professionnelle, il serait préférable de concentrer les programmes de ces établissements sur la formation sur le lieu de travail et la formation pratique qui sont très appréciées des employeurs. En outre, la suppression de l'enseignement formel de la liste des secteurs non ouverts à l'investissement étranger, comme on l'envisage actuellement, faciliterait l'entrée de prestataires d'autres pays.

Des changements sont aussi requis dans le secteur de l'enseignement supérieur pour le rendre plus réactif aux besoins des entreprises. En août 2012, les autorités ont adopté un projet de loi sur l'enseignement supérieur visant à accroître l'autonomie des établissements dans ce secteur, de façon à leur permettre de s'adapter plus rapidement aux besoins de compétences des entreprises et à les inciter à assurer un enseignement de haute qualité. Un ensemble d'instruments de partage des coûts pourrait être utilisé pour atténuer la charge financière supportée par les étudiants pauvres. Une loi de 2009 prévoit déjà que des bourses doivent être consenties à 20 % au moins de la population étudiante. Une plus grande accessibilité aux prêts étudiants faciliterait l'accès, surtout dans le contexte actuel d'amélioration de la gouvernance et du ciblage ainsi que du développement de l'activité bancaire.

La formation assurée par les employeurs est plus rare en Indonésie que dans les autres pays d'Asie du Sud-Est. La formation en entreprise pourrait être encouragée par la création d'un fonds national de formation, semblable à ceux existants en Malaisie ou en Amérique latine, qui regrouperait les ressources allouées à la formation et les redirigerait vers les utilisations les plus efficaces par rapport aux coûts. La participation de représentants d'employeurs à la gestion de ce fonds assurerait la prise en compte dans le contenu de la formation des informations en retour fournies par le marché du travail.

Réexaminer l'aide aux petites entreprises

Bien que le soutien aux PME soit généralement considéré comme efficace par les entreprises, certains changements pourraient améliorer l'efficacité et la cohérence de l'aide publique. Depuis 2009, le soutien aux entreprises constitue, de par la loi, une des fonctions de l'État. La plupart des ministères de l'administration centrale y participent actuellement, mais les administrations locales ont aussi leurs propres programmes. L'absence de coordination s'est traduite par une pléthore de mesures faisant parfois double emploi et par l'inefficacité du soutien. Des responsabilités plus clairement définies entre les différents niveaux d'administration et au sein de l'administration centrale contribueraient à améliorer la coordination et à assurer une utilisation efficace des ressources.

En outre, les autorités suivent les programmes mais ne les évaluent pas, se focalisant sur ceux qui revêtent un intérêt stratégique (Suryahadi et al., 2010). Il est indispensable d'évaluer régulièrement l'efficacité-coût des programmes existants. Pour que ces évaluations soient crédibles et ne fassent pas l'objet de manipulations, il serait préférable de confier leur réalisation à un organisme indépendant. Une fois que des évaluations rigoureuses auront été menées, il sera sans doute possible de consolider le soutien en éliminant les mesures inefficaces et en réorientant les ressources vers les dispositifs les plus performants.

L'un des principaux objectifs du soutien a été d'encourager la formation de groupes de PME et plusieurs incitations au titre de l'impôt sur les sociétés ont récemment été introduites à cette fin. Bien que les groupes d'entreprises puissent être une source de gains de productivité et faciliter la fourniture de l'aide, il apparaît aussi qu'en Indonésie la plupart des groupes de PME tendent à se constituer spontanément sans intervention publique (Marijan, 2006). Il pourrait donc être utile d'examiner l'efficacité de ces politiques. En outre, les petites entreprises ont été protégées en leur réservant certains secteurs et en exigeant que des partenariats soient constitués avec elles dans le cadre des politiques en faveur de l'IED, afin de favoriser les retombées technologiques. Cependant, ces restrictions pourraient aussi décourager les entreprises étrangères d'investir dans le pays, compromettant la croissance des entreprises, et elles doivent être reconsidérées.

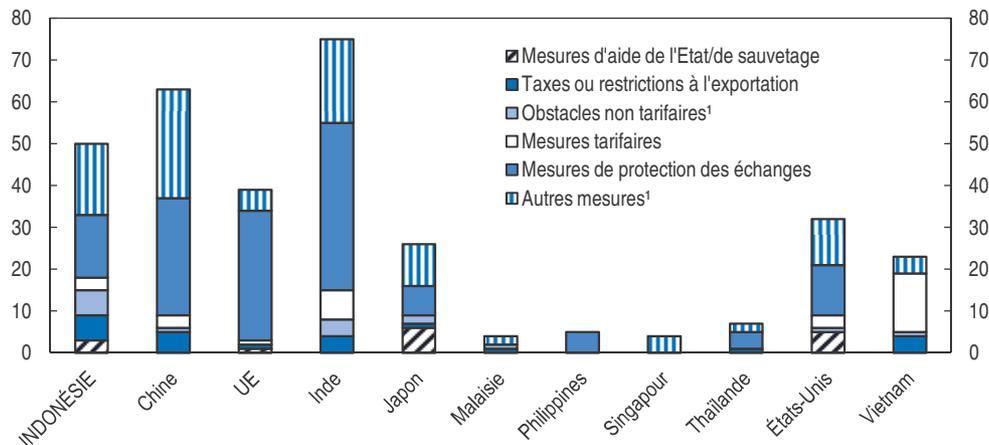
Ouvrir davantage l'économie au commerce extérieur et à l'investissement

Malgré l'engagement de longue date de l'Indonésie à l'égard du libre-échange, plusieurs mesures non tarifaires ont été érigées depuis la fin de 2008, les autorités craignant que la crise économique ne fasse tâche d'huile en Asie. Le nombre de nouvelles mesures de restriction des échanges est plus faible qu'en Chine et en Inde mais notablement plus élevé que dans d'autres pays similaires de la région (graphique 16). Plus grave, de nouvelles réglementations visant à limiter la gamme de produits qu'un importateur général peut importer devraient entrer en vigueur d'ici à la fin de cette année. Si le gouvernement reste déterminé à diminuer les taux des droits de douane, il a eu recours à des mesures non tarifaires, qui peuvent être mises en place par l'une des nombreuses agences gouvernementales qui ont des prérogatives dans ce domaine, sans coordination formelle. Seules certaines de ces mesures peuvent être justifiées par des considérations de santé publique et d'environnement. Il serait utile qu'une agence indépendante examine avec soin l'impact de ces mesures non tarifaires sur le commerce et l'économie intérieure et d'éliminer celles qui sont considérées comme nuisibles à la croissance. Comme indiqué dans *l'Examen 2012 par l'OCDE de la réforme de la réglementation*, la réduction du nombre de ministères et d'agences qui sont habilités à ériger des obstacles non tarifaires pourrait empêcher des excès dans ce domaine à l'avenir (OCDE, 2012c).

Bien que des progrès aient été réalisés avec la publication d'une liste négative d'investissement en 2007, les restrictions à l'IDE restent relativement importantes en Indonésie. Les plafonds applicables à la participation étrangère au capital sont plus faibles en moyenne qu'en Asie dans tous les secteurs, sauf le secteur bancaire, le secteur minier, le secteur du pétrole et du gaz et le secteur de l'électricité (Banque mondiale, 2010b). En outre, les règlements publiés par les ministères ou les administrations régionales ont parfois été en contradiction avec la loi sur l'investissement, ce qui a créé de la confusion. Certains de ces règlements régionaux ont été révisés ou harmonisés avec les règlements de l'administration centrale et la liste négative d'investissement a aussi été mise à jour par le décret présidentiel 2010/36. Nombre de secteurs ont été ouverts plus largement à

Graphique 16. Restrictions aux échanges en Indonésie et dans certaines économies

Progression entre la fin de 2008 et juin 2012



1. Parmi les autres mesures figurent les achats publics, la dévaluation compétitive, les subventions à la consommation, les subventions à l'exportation, les interdictions à l'importation, les subventions à l'importation, la protection des droits de propriété intellectuelle, les mesures relatives aux investissements, les obligations de contenu local, les mesures migratoires, les contingents, les mesures sanitaires et phytosanitaires, les mesures relatives aux entreprises d'État et aux entreprises contrôlées par l'État, les mesures relatives aux administrations infranationales, les obstacles techniques aux échanges et le financement du commerce. Les obstacles non tarifaires ne sont pas inclus dans les autres mesures.

Source : Global Trade Alert.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711315>

Encadré 5. Recommandations pour renforcer l'efficacité microéconomique

Marché du travail et climat des affaires

- Dans les provinces où les salaires minimums sont déjà élevés par rapport aux salaires moyens, ne pas les augmenter plus que les gains tendanciels de la productivité. Introduire un salaire inférieur au niveau minimum pour les jeunes, en le reliant directement au salaire minimum général. Réduire les indemnités de licenciement trop généreuses et assouplir les procédures de licenciement sur le marché du travail formel. En contrepartie, introduire des allocations de chômage, éventuellement associées à des comptes individuels d'assurance-chômage.
- Revoir systématiquement toutes les principales autorisations que doivent actuellement obtenir les entreprises aux niveaux national et local, afin de les simplifier, et faire en sorte que les procédures d'octroi d'agrèments restent efficaces par rapport aux coûts.
- Rendre les informations rassemblées par le bureau du crédit accessibles à toutes les institutions financières non bancaires.
- Si les finances publiques le permettent, accroître les dépenses publiques au titre des projets d'infrastructure performants, au delà de ce qui est actuellement prévu.

Capital humain

- Faciliter l'accès à l'éducation et à la formation pour les étudiants de milieux défavorisés. Évaluer rigoureusement l'efficacité-coût de tous les programmes existants destinés à améliorer les compétences des jeunes ayant abandonné l'école et des travailleurs et éliminer progressivement les programmes inefficaces.

Encadré 5. **Recommandations pour renforcer l'efficacité microéconomique** (suite)

Aide aux petites entreprises et commerce extérieur et investissement

- Préciser les responsabilités de l'État dans l'aide aux petites entreprises. Évaluer régulièrement l'efficacité des programmes existants et rediriger les ressources vers les systèmes les plus efficaces.
- Réexaminer l'efficacité des politiques destinées à encourager la formation de groupes d'entreprises, à réserver certains secteurs d'activité aux seules petites entreprises et à exiger des investisseurs directs étrangers qu'ils établissent des partenariats avec les PME locales.
- Évaluer l'incidence des mesures non tarifaires au commerce et à l'économie intérieure et supprimer ceux qui sont jugés négatifs pour la croissance. Éliminer les nouvelles réglementations qui limitent la gamme des produits qu'un importateur général peut importer. Assouplir les obstacles restants à l'investissement direct étranger, sauf s'ils sont motivés par des préoccupations légitimes d'intérêt public.

l'investissement mais, dans quelques autres, les dispositions sont devenues plus restrictives (OCDE, 2012c). En mars 2012, un décret de l'État a durci les restrictions à l'IDE dans le secteur minier et a exigé des compagnies minières étrangères qu'elles désinvestissent progressivement pour ramener leurs avoirs à 49 % au bout de la dixième année d'opération. En outre, certaines restrictions sont restées en place dans des secteurs clés, comme les produits pharmaceutiques, la distribution, les télécommunications, les transports maritimes et l'éducation. Dans certains cas, ces mesures pourraient être justifiées par des considérations de protection de l'environnement, de sécurité nationale, de santé publique et de patrimoine culturel. Les autorités ont annoncé qu'elles pourraient réviser la liste négative d'investissement pour doper l'IDE dans certains de ces secteurs. Elles devraient envisager d'assouplir encore davantage les obstacles aux investissements étrangers dans les secteurs où il en existe encore, sauf s'ils sont motivés par des préoccupations légitimes d'intérêt public. On considère en effet généralement que ces investissements sont favorables à la croissance et au développement, car ils contribuent au transfert de technologie, permettent la diversification des risques et peuvent favoriser l'approfondissement des marchés de capitaux (Kose *et al.*, 2009).

Bibliographie

- A.T. Kearney (2012), *Cautious Investors Feed a Tentative Recovery*, www.atkearney.com/images/global/pdf/Cautious_Investors_Feed_a_Tentative_Recovery-FDICI_2012.pdf.
- Agalliu, I. (2011), « Comparative Assessment of the Federal Oil and Gas Fiscal System: Final Report », US Department of the Interior, Herndon, Virginie, octobre.
- Banque mondiale (2010a), *Improving Access to Financial Services in Indonesia*, Bureau de la Banque mondiale, Djakarta, avril.
- Banque mondiale (2010b), *Investing Across Borders*, Groupe de la Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2012a), *Rapport économique trimestriel*, Bureau de la Banque mondiale, Djakarta, mars.
- Banque mondiale (2012b), *Doing Business Indonesia*, Groupe de la Banque mondiale, Washington, DC.
- BRI (2009), « Access to Finance for MSMEs », Allocution de A. Arianto lors d'un atelier international sur le thème de *L'amélioration de l'accès aux services financiers formels en Indonésie*, tenu à Djakarta,

- les 9 et 10 décembre, <http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/226271-1170911056314/3428109-1259556842531/18.pdf>.
- Cheung, C., D. Furceri et E. Rusticelli (2010), « Structural and Cyclical Factors behind Current-Account Balances », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 775.
- Cusmano, L. et B. Dean (2011), « Intellectual Asset Management, Innovation and SMEs », in *Intellectual Assets and Innovation*, Éditions OCDE.
- Dalsgaard, T., J. Elmeskov et C. Park (2002), « Ongoing Changes in the Business Cycle: Evidence and Causes », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 315.
- FMI (2011a), « Indonesia: Article IV Report », *IMF Country Reports*, n° 11/309, Washington, DC.
- FMI (2011b), « Indonesia: Selected Issues », *IMF Country Reports*, n° 11/310, Washington, DC.
- Jappelli, T. et M. Pagano (2000), « Information Sharing, Lending and Defaults : Cross-Country Evidence », *Working Paper n° 22*, Center for Studies in Economics and Finance, Université de Salerne.
- Johnston, D. (2008), « Changing Fiscal Landscape », *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 1, pp. 31-54.
- Kose, M., E. Prasad, K. Rogoff et S.-J. Wei (2009), « Financial Globalisation: A Reappraisal », *IMF Staff Papers*, vol. 56, n° 1, pp. 8-62.
- KPPOD (2008), *Local Economic Governance in Indonesia*, <http://kppod.org/ind/datapdf/rating/2007/LEGI2007.pdf>.
- Lipsey, R. et F. Sjöholm (2011), « Foreign Direct Investment and Growth in East Asia: Lessons for Indonesia », *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 47, pp. 35-63.
- Marijan, K. (2006), *Decentralisation and Cluster Policy in Indonesia*, Airlangga University Press, Surabaya.
- Ministère des Finances (2009), « Economic and Fiscal Policy Strategies for Climate Change Mitigation in Indonesia », document rédigé à l'occasion de la formation du Partenariat entre l'Australie et l'Indonésie.
- Naqi, S.A. et S. Hettihewa (2007), « Venture Capital or Private Equity? The Asian Experience », *Business Horizons*, vol. 50, pp. 335-344.
- Nasution, A. (2012), « Save Bank Indonesia », *Djakarta Post*, 29 mars, www.thejakartapost.com/news/2012/03/29/save-bank-indonesia-part-1-2.html.
- Nugraha, K. et P. Lewis (2011), « Market Income, Actual Income and Income Distribution in Indonesia », document présenté à la 40^e Conférence australienne des économistes, 11 juillet, disponible sur le site : http://ace2011.org.au/ACE2011/Documents/Abstract_Kunta_Nugraha_Phil_Lewis.pdf.
- OCDE (2010), *Étude économique de l'Indonésie*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011), *Étude économique d'Israël*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012a), *Examen de l'agriculture en Indonésie*, Éditions OCDE, à paraître.
- OCDE (2012b), *Objectif croissance*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012c), *Examen de la réforme de la réglementation en Indonésie*, Éditions OCDE, à paraître.
- Pain, N., A. Mourougane, F. Sedillot et L. Le Foulher (2005), « The New OECD International Trade Model », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 440.
- Park, J. (2010), « Projection of Long-Term Total Factor Productivity Growth for 12 Asian Economies », *Documents de travail de la Banque asiatique de développement*, n° 227, octobre.
- Piermartini, R. (2004), « The Role of Export Taxes in the Field of Primary Commodities », *Documents d'analyse de l'OMC*, n° 4, Organisation mondiale du commerce, pp. 1-24, www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers4_e.pdf.
- Suryahadi, A., A. Yumna, R. Raya et U.D. Marbun (2010), « Review of Government's Poverty Reduction Strategies, Policies and Programmes in Indonesia », *SMERU Research Paper*, octobre.
- Suryahadi, A., W. Widyanti, D. Perwira et S. Sumarto (2003), « Minimum Wage Policy and Its Impact on Employment in the Urban Formal Sector », *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 39, n° 1, pp. 29-50.
- Williamson, J. (1994), « Estimates of FEERs », dans J. Williamson (dir. publ.), *Estimating Equilibrium Exchange Rates*, Institute for International Economics, Washington, DC.
- Wren-Lewis, S. et R. Driver (1998), *Real Exchange Rates for the Year 2000*, Institute for International Economics, Washington, DC.

ANNEXE

Progrès de la réforme structurelle

La présente annexe examine les progrès réalisés dans le domaine de la réforme structurelle sur la base des recommandations formulées dans l'Étude économique de 2010.

Recommandations de l'Étude	Mesure prise depuis la dernière Étude
Cadre de la politique budgétaire	
Accroître les dépenses au titre des programmes favorables à la croissance.	Les dépenses en capital ont fortement augmenté en termes nominaux en 2011 mais sont restées bien inférieures aux objectifs budgétaires, tout comme les dépenses sociales. Les dépenses d'éducation se sont accrues de 5 % en termes nominaux en 2011, alors que les dépenses d'infrastructure ont augmenté de 57 % en termes nominaux par rapport à 2010 (Banque mondiale, 2012a).
Cadre de la politique monétaire	
Tenir l'engagement d'abaisser à 3.5-5.5 % à l'horizon 2014 la fourchette retenue comme objectif d'inflation, et remplacer l'objectif d'inflation de fin d'année par une moyenne annuelle.	L'objectif d'inflation a été ramené à 3.5-5.5 % pour 2012.
Marché des capitaux	
Adopter et appliquer aussi rapidement que possible le projet de loi sur l'autorité des services financiers OJK, <i>Otoritas Jasa Keuangan</i>) afin de préciser le rôle, les fonctions et le degré d'autonomie de cette autorité.	Le projet de loi sur l'OJK a été adopté et sa mise en œuvre est prévue pour 2013-14.
Marché du travail	
Introduire l'indemnisation du chômage tout en plafonnant les hausses des salaires minimums et en réduisant les indemnités de licenciement. Simplifier les procédures de licenciement pour les contrats permanents et faciliter l'utilisation de contrats temporaires et à durée déterminée.	Pas de mesure prise. Les hausses des salaires minimums sont restées élevées dans certaines provinces. Les autorités prévoient d'améliorer les règles et les réglementations concernant les indemnités de licenciement et les contrats de durée indéterminée.
Environnement, déforestation et changement climatique	
Donner suite au Livre vert du ministère des Finances et procéder rapidement à un réexamen des mesures qui permettront, au meilleur rapport coût-efficacité, de ralentir le rythme de la déforestation. Veiller à ce que la norme de légalité du bois soit respectée. Faire en sorte que la politique énergétique soit compatible avec l'objectif de réduction des émissions.	Un décret présidentiel en vue d'un Plan national d'action pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre (« RAN-GRK ») a été signé en septembre 2011. Ce plan définit les objectifs de réduction des émissions d'ici à 2020 dans cinq secteurs principaux. La politique énergétique continue de favoriser l'utilisation du charbon et du fioul pour la production d'électricité. En janvier 2012, les pouvoirs publics ont établi un tarif de rachat garanti pour les petits producteurs d'énergies renouvelables, qui sera acquitté par la Compagnie publique d'électricité. En mai 2012, ils ont décidé de dépenser 3 400 milliards de roupies pour la construction de nouvelles centrales géothermiques.

Recommandations de l'Étude	Mesure prise depuis la dernière Étude
S'en tenir à l'engagement et au calendrier prévu pour l'élimination des subventions aux combustibles fossiles d'ici à 2014 et étendre cet engagement à la suppression à moyen terme des subventions en électricité.	Une tentative faite par le gouvernement pour diminuer les subventions aux combustibles et les subventions à l'électricité n'a pas obtenu l'approbation parlementaire en mai 2012. Cependant, le gouvernement a été autorisé à augmenter le prix du combustible subventionné si le prix mondial du pétrole dépasse un certain seuil. Dans le projet de budget de 2013, il a proposé de relever de 15 % les tarifs de l'électricité. Cette hausse ne s'appliquerait pas aux ménages pauvres.
Introduire une taxe carbone.	Une taxe carbone, ainsi qu'un système de plafonnement et d'échange, sont en cours d'examen.
Revoir l'appui au biodiesel et à l'éthanol.	Pas de progrès.
infrastructure	
Utiliser plus efficacement le cadre de dépenses à moyen terme pour améliorer l'allocation pluriannuelle des crédits budgétaires pour les projets d'infrastructure et améliorer la coordination entre les ministères responsables du développement de celle-ci.	Les mesures récentes en faveur d'un cadre de dépenses à moyen terme au niveau central devraient améliorer la capacité de planification et l'exécution du budget, bien que les budgets régionaux s'appuient encore sur la planification annuelle.
Procéder à des évaluations rigoureuses de l'efficacité pour mesurer la rentabilité relative et absolue des PPP. Vérifier soigneusement que le secteur privé supporte une part appropriée du risque.	L'Agence nationale de planification du développement, BAPPENAS, a mis au point des instruments d'évaluation de l'impact réglementaire.
Offrir aux pouvoirs locaux des incitations à allouer les crédits budgétaires pour les routes, l'eau et l'assainissement en assujettissant les transferts à la condition d'un entretien approprié.	Pas de progrès.
Établir des organismes de réglementation indépendants dans les secteurs qui en sont actuellement dépourvus et inscrire dans la loi les pouvoirs et les responsabilités de tous ces organismes.	De nouveaux organes de réglementation ont été établis dans le transport ferroviaire et le secteur de l'eau et de l'assainissement.
Assurer l'indépendance des organismes de réglementation existants en supprimant l'obligation de soumettre leurs décisions à l'approbation ministérielle et en leur permettant de financer leur budget par des droits de licences et des taxes sur les entreprises.	Pas de progrès.
Diminuer les restrictions sur l'IDE aux fins de participation étrangère et sur le recrutement de personnel dirigeant étranger dans les secteurs des télécommunications, des transports et de l'électricité.	Pas de progrès réalisés. La liste négative d'investissement est actuellement en cours de réexamen.
Aligner les tarifs moyens de l'eau sur le niveau de récupération des coûts et faire appel aux programmes de prestations existants pour indemniser les ménages à faibles revenus.	Pas de progrès réalisés.
Réformer la loi sur l'expropriation à des fins publiques en vue d'accélérer le processus d'acquisition des terres.	Une loi sur la réforme foncière a été adoptée qui devrait accélérer le processus d'acquisition foncière.
Diminuer les restrictions au cabotage des navires étrangers de manière à intensifier la concurrence dans le secteur du transport maritime. Autoriser les compagnies maritimes à déterminer librement les tarifs de transport de marchandises et de passagers et, le cas échéant, adjuger des subventions pour garantir la prestation de services sur les routes non rentables.	Pas de progrès réalisés.
Politiques sociales	
Augmenter les dépenses publiques d'éducation, notamment au niveau du secondaire.	Les dépenses au titre de l'enseignement secondaire ont été accrues ces dernières années. Il est prévu de les accroître encore en 2013.
Évaluer régulièrement les compétences pédagogiques des enseignants et contrôler régulièrement leur présence pour remédier aux problèmes de l'absentéisme.	Des fonds supplémentaires ont été alloués pour l'octroi de bourses aux enseignants souhaitant poursuivre leurs études dans le supérieur (niveaux licence et maîtrise). Un décret ministériel commun a été publié en 2011 pour imposer aux enseignants un nombre minimal de 24 heures de cours par semaine.
Augmenter les dépenses publiques au titre des soins de santé et procéder à une évaluation complète des coûts de <i>Jamkesmas</i> . Si les finances publiques le permettent, prévoir la couverture des coûts de transport et des coûts connexes dans le cadre de <i>Jamkesmas</i> .	Globalement, les dépenses sociales n'ont augmenté que de 3.3 % en termes nominaux en 2011, alors que <i>Jamkesmas</i> s'est accru à lui seul de 1000 milliards d'IDR par an. Il a été procédé à une évaluation des coûts de dispositif.
Procéder à une évaluation actuarielle d'ensemble des coûts des programmes existants de protection sociale de façon à identifier correctement les instruments de financement possibles.	Une évaluation actuarielle d'ensemble des coûts a été menée au début de 2012. Cette évaluation sert actuellement de base à des discussions au sein du gouvernement.

Recommandations de l'Étude	Mesure prise depuis la dernière Étude
Mieux intégrer les différents mécanismes de protection sociale.	En novembre 2011, la loi sur les organismes administratifs de sécurité sociale a établi deux nouveaux administrateurs de la sécurité sociale (respectivement pour la santé et l'emploi). Lorsqu'elle sera mise en œuvre en 2014, cette loi permettra de consolider les dispositifs d'assurance-maladie existants (y compris Jamkesmas) et d'élargir sensiblement la couverture. En juillet 2015, l'assurance-accident et l'assurance-vie ainsi qu'un régime de retraite doivent être mis en place.
Gouvernance	
Poursuivre les efforts pour lutter contre la corruption et renforcer la gouvernance. Accélérer les réformes du système judiciaire.	En décembre 2011, le Président a publié un nouveau règlement, qui définit les stratégies pour la prévention de la corruption dans les organismes chargés de la mise en œuvre des lois et les autres organismes ainsi que pour la récupération des biens confisqués dans le cadre de pratiques de corruption. La perception par le public de l'existence de ces pratiques ne s'est que peu modifiée.

Chapitre 1

Améliorer le régime fiscal

L'Indonésie a beaucoup amélioré son régime fiscal au cours de la dernière décennie, tant en ce qui concerne le montant des recettes recouvrées que l'efficacité administrative. Néanmoins, les recettes fiscales restent faibles au regard de la nécessité d'accroître les dépenses consacrées aux infrastructures et à la protection sociale. À l'exception du secteur des ressources naturelles, l'augmentation de ces recettes passe avant tout par l'élargissement de la base d'imposition et l'amélioration de l'administration fiscale, plutôt que par une révision du barème d'imposition qui semble globalement conforme à la pratique internationale. Parmi les mesures possibles pour élargir l'assiette figurent l'intégration des travailleurs non salariés dans le régime fiscal, l'assujettissement à l'impôt sur le revenu des personnes physiques des biens en nature et des indemnités versés par l'employeur, et la réduction des exemptions à la TVA. Dans le même ordre d'idées, l'introduction de crédits d'impôt généreux en faveur de l'investissement serait un moyen de stimuler l'investissement qui induirait moins de distorsions que des exonérations fiscales sélectives. La mise en place d'un régime simplifié et ciblé pour les petites et moyennes entreprises, actuellement envisagée par les pouvoirs publics, pourrait favoriser leur intégration dans le régime fiscal à plus long terme, même si l'effet à court terme sur les recettes est limité.

La modernisation de l'administration fiscale a beaucoup progressé en Indonésie depuis 2002, bien qu'il soit encore possible d'améliorer la formation des agents des impôts et l'aptitude de l'administration à mener des vérifications et à agir en justice, tout en consolidant les systèmes de contrôle interne et en renforçant la transparence des décisions administratives. Le système de vérification pourrait être encore amélioré en augmentant le nombre de contrôles fiscaux sur la base des risques de non respect des règles.

Dans le secteur des ressources naturelles, et notamment les industries extractives, il y a lieu d'accroître la part des rentes de ressources revenant à l'État en relevant les taux d'imposition de ces rentes, au lieu de taxer les recettes. Une telle mesure impliquerait la volonté des pouvoirs publics de prendre à leur charge une part plus importante que cela n'a été le cas jusqu'ici des risques d'exploration et de mise en valeur, ce qui est tout à fait à la portée de l'Indonésie, qui bénéficie aujourd'hui d'un meilleur accès aux marchés internationaux de capitaux et d'un portefeuille de ressources diversifié. Dans le secteur minier, un régime performant d'imposition des rentes, qui permette à l'État de percevoir une fraction élevée des recettes, servirait davantage les intérêts du pays que les taxes à l'importation et les restrictions à la participation au capital qui ont été décidées récemment.

Les régimes fiscaux présentent d'importantes différences d'un pays à l'autre, et les ouvrages consacrés à la question n'établissent pas clairement ce qu'est un régime idéal. La difficulté consiste à concevoir un système qui minimise les distorsions préjudiciables au bien-être et à la croissance, tout en atteignant les objectifs fixés en termes de recettes et de redistribution. Dans ce contexte, l'expérience de pays membres et non membres de l'OCDE permet de tirer un certain nombre d'enseignements généraux. Parallèlement à l'évaluation de l'efficacité du régime fiscal indonésien, l'un des objectifs du présent chapitre est de trouver les moyens de l'améliorer, en s'inspirant de ces enseignements. Les sections suivantes examinent les progrès du régime fiscal indonésien et replacent la structure de la fiscalité du pays dans un contexte international, avant de passer en revue les impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés, la taxation des ressources naturelles, les impôts sur la consommation, les taxes foncières et les taxes sur les échanges internationaux. La dernière section réfléchit aux moyens d'améliorer l'efficacité de l'administration de l'impôt.

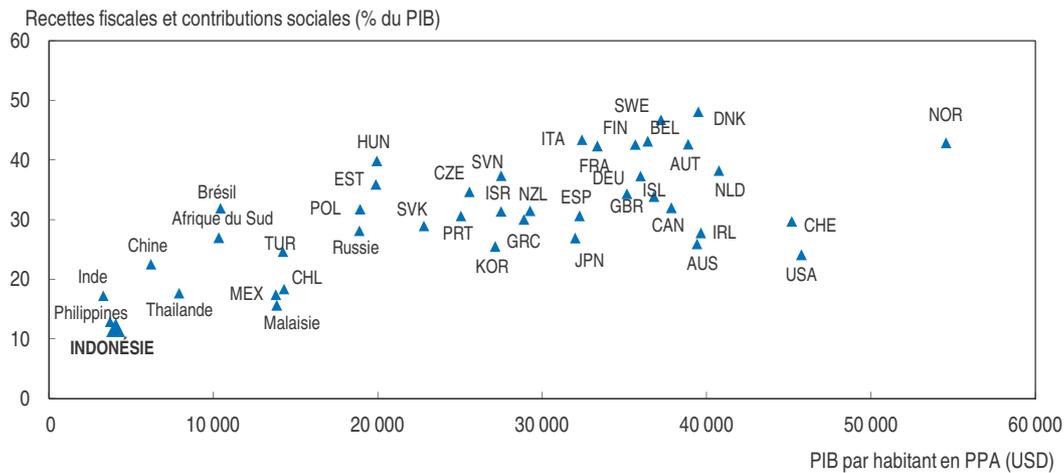
Le régime fiscal indonésien : progrès et enjeux

L'Indonésie a réalisé beaucoup de progrès en matière fiscale au cours de la dernière décennie, tant en ce qui concerne le montant des recettes recouvrées que l'efficacité administrative. Ces efforts ont permis d'améliorer la performance de l'économie en augmentant les ressources disponibles pour des dépenses publiques urgentes et en allégeant la charge que représente pour les contribuables le respect de leurs obligations fiscales. À terme, les autorités indonésiennes ayant fixé des objectifs de développement ambitieux, notamment en vue de moderniser les infrastructures du pays et d'élargir le filet de protection sociale, les besoins de financement seront considérables. Parallèlement, l'essor rapide de la classe moyenne s'accompagnera sans doute d'une demande politique en faveur d'améliorations des programmes de protection sociale et de fourniture de biens publics. Le développement d'une économie verte entraînera aussi des dépenses. Financer les mesures nécessaires pour atteindre ces objectifs exigera un surcroît de recettes publiques et représentera l'un des principaux enjeux auxquels sera confronté le régime fiscal dans les années à venir.

En Indonésie, la pression fiscale est faible par comparaison avec les pays voisins et l'OCDE : le ratio des recettes fiscales des administrations publiques au PIB était de 12.6 % en 2011, soit un peu moins qu'en 2008, et l'un des plus bas du G20. D'après le projet de budget de 2013, le ratio de l'impôt au PIB devrait rester stable, malgré une hausse des recettes au titre de la TVA. À titre de comparaison, plusieurs pays parmi les plus développés de l'ASEAN ont engrangé des recettes fiscales supérieures à 15 % de leur PIB en 2009, tandis que la moyenne de l'OCDE était de 33.8 % du PIB, hors recettes non fiscales (graphique 1.1). Le FMI estime qu'aux taux de prélèvement actuels, les recettes maximales que l'Indonésie pourrait collecter en élargissant l'assiette et en améliorant la discipline fiscale représentent 21.5 % du PIB (FMI, 2011a).

Graphique 1.1. Recettes fiscales et PIB par habitant de l'Indonésie

2009



Note : Les recettes non fiscales ne sont pas prises en compte. Les données se rapportent à l'année 2008 pour l'Inde et concernent uniquement l'administration centrale pour la Malaisie.

Source : Statistiques des recettes publiques de l'OCDE, Statistiques de finances publiques du FMI, ministère des Finances de l'Indonésie, ministère des Finances des Philippines.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711334>

Il faudra faire des efforts considérables pour augmenter les prélèvements fiscaux, surtout dans un pays où l'économie informelle est très développée. Néanmoins, l'expérience d'un certain nombre de pays a montré que des hausses substantielles de recettes sont possibles moyennant une ferme volonté politique et une conception judicieuse du système fiscal. À titre d'exemple, le ratio des recettes fiscales au PIB est passé de 13 % à 17 % au Pérou au cours de la dernière décennie, tandis qu'il a été porté de 19 % à 24 % au Viêt Nam pendant la même période.

Mobiliser des recettes fiscales supplémentaires n'implique pas les mêmes difficultés que relever les taux d'imposition. Se contenter d'alourdir la charge qui pèse sur les contribuables actuels risque d'aggraver les distorsions et les inégalités perçues. À mesure que la pression fiscale augmente, de nouveaux gains d'efficacité devront impérativement être réalisés. Cet objectif comporte trois dimensions qui seront abordées tour à tour dans les sections suivantes du présent chapitre. Premièrement, les autorités devraient faire en sorte que la structure fiscale, c'est-à-dire la répartition des recettes entre les différents instruments d'imposition, atteigne un juste équilibre. Deuxièmement, la conception de chacun des principaux instruments fiscaux ouvre des possibilités de réformes axées sur l'efficacité, comme l'élargissement de l'assiette et la simplification des barèmes. Enfin, il est impératif d'examiner les performances de l'administration fiscale, car elles constituent un déterminant essentiel du décalage entre la politique fiscale et sa mise en œuvre.

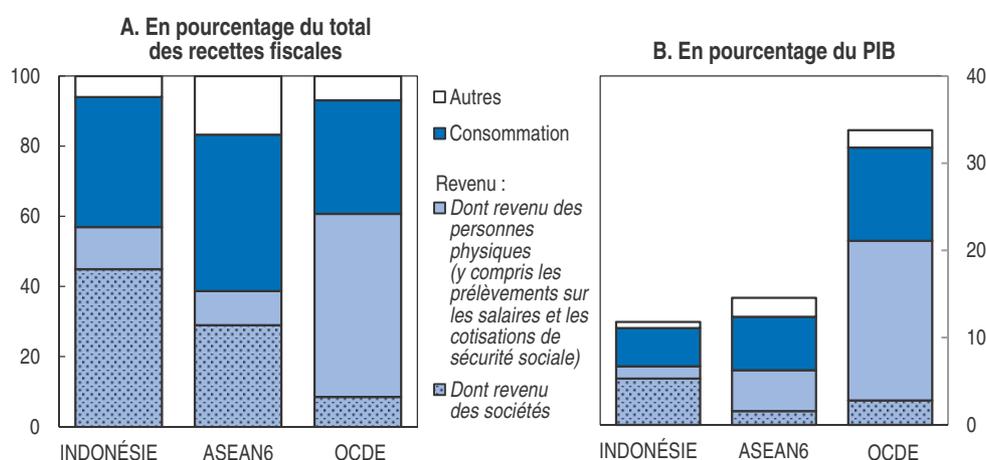
La décentralisation budgétaire constitue un important chantier depuis que l'Indonésie a renoué avec la démocratie en 1998. Toutefois, à l'exception des impôts fonciers, dont le recouvrement sera confié aux collectivités locales en 2014, la décentralisation budgétaire concerne essentiellement le volet des dépenses et s'accomplit par le biais d'un système de transferts entre administrations ; elle ne sera donc pas traitée dans le présent chapitre. À l'heure actuelle, les impôts locaux ne représentent que 0,8 % du PIB, les autres recettes fiscales étant collectées par l'administration centrale.

Établir une structure fiscale adaptée

Les États ont à leur disposition un large choix d'impôts qui n'ont pas tous le même impact sur la distribution des revenus et sur les distorsions préjudiciables à la croissance, de par leurs répercussions sur les moteurs de croissance. Par exemple, les impôts sur le travail peuvent influencer sur les décisions d'exercer une activité, notamment chez les seconds apporteurs de revenu, tandis que la fiscalité pèse sur les décisions d'investissement dans la mesure où elle modifie le rendement après impôts ; même la productivité peut être touchée (Arnold et al., 2011). En outre, les différents instruments fiscaux sont plus ou moins sensibles à l'augmentation de la mobilité de certaines catégories de capital et de travail. Au regard des évolutions actuelles sur le plan de la libéralisation des échanges, de la concurrence fiscale et de l'intégration régionale, des bases d'imposition relativement immobiles offrent un potentiel accru de recettes supplémentaires, essentiellement par le biais des impôts sur la consommation, des impôts fonciers et ceux sur le travail, bien que le segment le plus qualifié de la main-d'œuvre puisse être extrêmement mobile.

La structure fiscale de l'Indonésie se distingue de celle des pays de l'OCDE – et, dans une moindre mesure, également de celle des pays de l'ASEAN – principalement par une forte dépendance à l'égard des recettes de l'impôt sur les sociétés et une faible part des recettes tirées de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (graphique 1.2). La prééminence des impôts sur les bénéfices des sociétés est frappante lorsqu'on les rapporte au total des impôts sur le revenu ; néanmoins, même ramenés au PIB, les impôts sur les sociétés génèrent près de deux fois plus de recettes en Indonésie que dans les pays de l'OCDE. L'abondance des ressources naturelles peut être une explication, car les rentes correspondantes permettent aux sociétés de dégager des bénéfices plus élevés qu'ailleurs. De fait, le secteur du pétrole et du gaz génère à lui seul près de 20 % des recettes de l'impôt sur les sociétés. On ne dispose pas de chiffres récents sur d'autres secteurs de ressources, mais à supposer que les industries extractives procurent environ 5 % de recettes

Graphique 1.2. **Structure fiscale de l'Indonésie, des pays de l'OCDE et des pays de l'ASEAN en 2010**



Note : ASEAN6 comprend le Cambodge, le Laos, la Malaisie, les Philippines, la Thaïlande et le Viêtnam. L'Australie, le Japon et la Pologne ne sont pas pris en compte dans la moyenne de l'OCDE faute de données pour 2010.

Source : Statistiques des recettes publiques de l'OCDE, Base de données des Perspectives de l'économie mondiale du FMI, Direction générale des impôts de l'Indonésie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711353>

supplémentaires au titre de l'impôt sur les sociétés, comme l'indiquent les résultats d'une enquête de 2007, la part ajustée des recettes provenant des impôts sur les bénéfices des sociétés serait proche du niveau en vigueur dans les six autres pays de l'ASEANE représentés dans le graphique 1.2 (PWC, 2008).

S'agissant des impôts et prélèvements sur le revenu des personnes physiques, d'autres pays de la région parviennent à un pourcentage du PIB trois fois supérieur à celui de l'Indonésie. L'écart considérable entre l'Indonésie et les pays de l'OCDE s'explique en partie par le rôle minime des cotisations de sécurité sociale, poste important et qui ne cesse de progresser dans les pays de l'OCDE, où elles financent de larges pans de la protection sociale, y compris les pensions de vieillesse, les systèmes de santé publics, l'indemnisation du chômage et d'autres prestations sociales. Autre différence sensible : les taxes sur les échanges, qui représentaient une fraction stable des recettes fiscales ces dernières années (4 %, soit 0.5 % du PIB) en Indonésie. Ce pourcentage est plus de quatre fois supérieur à la moyenne de l'OCDE en termes de PIB, bien qu'il soit inférieur à celui des six autres pays de l'ASEAN pour lesquels des données sont disponibles.

L'expérience des pays de l'OCDE au cours des trois dernières décennies renseigne sur le lien entre échanges et croissance. Les données empiriques montrent que certains instruments fiscaux sont plus préjudiciables à la croissance que d'autres, ce qui permet de les classer en fonction de leur impact sur la croissance (Johansson *et al.*, 2008 ; Arnold *et al.*, 2011). Ces données s'appuient sur des régressions de panel effectuées au niveau de l'ensemble des économies de l'OCDE, mais sont également confirmées par l'analyse de microdonnées au niveau sectoriel et des entreprises (Arnold *et al.*, 2011). Les résultats montrent que les impôts fonciers et ceux sur la consommation ont relativement peu d'effets sur la croissance économique, tandis qu'à l'autre bout du spectre, les impôts sur les bénéfices des sociétés sont généralement plus néfastes que ceux sur le revenu des personnes physiques. L'hétérogénéité de ces effets sur la croissance peut s'expliquer par les différences de mobilité des bases d'imposition respectives, bien que cette hypothèse ne puisse pas être testée avec les données disponibles.

Améliorer la performance des différents instruments fiscaux

Il est certes important de choisir la structure fiscale adéquate, mais il est également crucial d'optimiser chaque impôt en fonction des objectifs poursuivis. En pratique, le mérite relatif des différents impôts dépendra dans une large mesure de la qualité de leur conception et de leur mise en œuvre ; les éléments réunis par l'OCDE sur le classement des différents impôts en fonction de leur impact sur la croissance doivent être interprétés en tenant compte de la situation moyenne dans les pays de l'OCDE. Des caractéristiques telles que le développement institutionnel d'un pays influenceront sur l'efficacité concrète d'un instrument fiscal, et les responsables de la politique fiscale doivent prendre ces caractéristiques en considération. Par exemple, il est probablement plus pertinent de privilégier les impôts faciles à administrer dans le cas de l'Indonésie que pour de nombreux pays de l'OCDE. Dans cette optique, il pourrait être utile de viser à mettre en place un régime fiscal avec peu de taux et d'exemptions et de tirer parti des bases d'imposition faciles à surveiller.

Impôts sur le revenu des personnes physiques

En Indonésie, les recettes générées par l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) sont faibles, ce qui est dans une certaine mesure une caractéristique commune aux

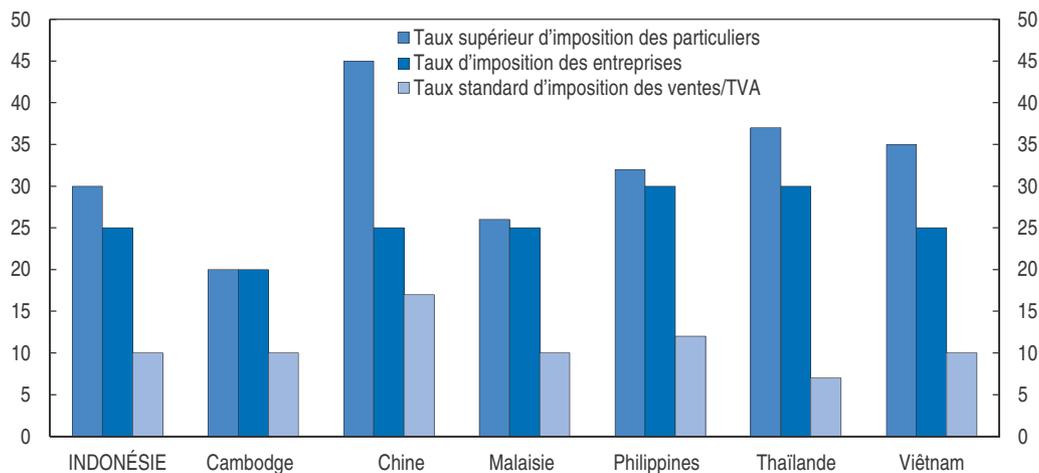
économies de marché émergentes. Néanmoins, à 1.4 % du PIB, ces recettes représentent moins d'un tiers de celles dégagées par d'autres pays de l'ASEAN, et se situent au-dessous de la moyenne de 1.9 % des pays à revenu moyen inférieur. Compte tenu de ce faible niveau, les impôts sur le revenu des personnes physiques, bien qu'en principe plus préjudiciables à la croissance que les impôts sur la consommation, se prêtent à une augmentation des recettes fiscales. Si cette augmentation peut passer par un élargissement de l'assiette fiscale, les distorsions induites par les recettes supplémentaires de l'IRPP seront réduites.

L'Indonésie est dotée d'un régime de l'IRPP qui comporte un seuil de revenu et des taux progressifs. Une famille composée de deux adultes qui travaillent et de deux enfants n'aura pas à payer d'impôt au-dessous d'un revenu annuel d'environ 40 millions IDR (4 300 USD environ) ; pour une famille comptant un seul apporteur de revenu, ce seuil est de 26 millions IDR (environ 2 800 USD). Étant donné que le revenu marchand annuel du quintile supérieur commence à environ 3 500 USD, les impôts sur le revenu des personnes physiques concernent moins de 20 % de tous les Indonésiens (Nugraha et Lewis, 2011). Par exemple, pour un couple marié avec deux enfants et dont les gains correspondent à 100 % et 67 % du salaire moyen, cas de figure typique utilisé dans la publication de l'OCDE *Les impôts sur les salaires* (Gandullia et al., 2012 ; OCDE, 2012), l'impôt dû sur le revenu sera nul, bien qu'il soit soumis à des cotisations de sécurité sociale équivalentes à 2 % du salaire au titre du fonds d'assurance-vieillesse des salariés, le JAMSOSTEK. Les taux de l'IRPP débutent à seulement 5 % pour la première tranche de 50 millions IDR de revenu imposable, et augmentent progressivement pour atteindre 30 % du revenu imposable au-delà de 500 millions IDR (44 000 USD environ).

Le barème de taux semble globalement adéquat. Le seuil assez élevé se justifie dans la mesure où il évite de consacrer de précieuses ressources administratives aux activités de contrôle visant les contribuables à bas revenu et aux capacités contributives réduites, et atténue la charge fiscale qui pèse sur les ménages dont les besoins fondamentaux ne sont pas satisfaits. Dans le même temps, après avoir été ramené à 5 %, le taux d'imposition initial est bas, ce qui évite de créer de fortes contre-incitations à rejoindre l'économie formelle et maintient la progressivité du système fiscal. À l'autre bout du spectre, le taux supérieur de 30 % est globalement conforme aux taux marginaux pratiqués dans la région (graphique 1.3). Il existe de bonnes raisons d'éviter des taux marginaux supérieurs élevés. De tels taux réduiraient les incitations à déclarer l'intégralité de son revenu. Selon des estimations empiriques fondées sur des enquêtes auprès des ménages indonésiens, le revenu déclaré des catégories de contribuables à haut revenu est plus réactif aux changements de politique fiscale que celui des contribuables à faible revenu, et une diminution des taux marginaux supérieurs peut maximiser les revenus déclarés aux autorités fiscales (Yuwono, 2009). En outre, il est largement admis que des taux marginaux supérieurs élevés freinent la prise de risque et l'entrepreneuriat.

Les modifications apportées récemment au régime fiscal ont accru la progressivité pour les revenus imposables les plus bas et l'ont réduite en haut de l'échelle. Malgré la forte progressivité du barème, les seules données empiriques disponibles amènent à penser que le régime fiscal ne contribue que marginalement à la réduction des inégalités de revenu en Indonésie (Nugraha et Lewis, 2011). Cette situation contraste fortement avec celle observée pour les régimes fiscaux de 10 pays de l'OCDE, pour lesquels on dispose des données pertinentes et qui permettent de réduire considérablement les inégalités grâce à l'impôt. En outre, les pays de l'OCDE disposent de systèmes de transferts plus développés, qui améliorent encore la distribution du revenu disponible. Il est difficile de déterminer

Graphique 1.3. **Comparaison régionale des taux d'imposition de l'Indonésie**
Pourcentage



Source : www.taxrates.cc.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711372>

pourquoi l'impôt sur le revenu des personnes physiques contribue si peu à résorber les inégalités de revenu en Indonésie, malgré la progressivité du barème de taux. Cette situation peut tenir en partie aux exonérations fiscales dont bénéficient les plus aisés, comme le fait que les avantages accessoires et les prestations versés par les employeurs ne sont pas considérés comme des revenus et donc échappent à l'IRPP. Ces avantages et prestations peuvent représenter une part non négligeable de la rémunération, et leur exonération fiscale incite à en faire un usage excessif. Sachant que ce sont en général les salariés ayant les plus hauts revenus qui en bénéficient, imposer ces avantages contribuerait à renforcer l'effet redistributif des impôts sur le revenu des personnes physiques et à en élargir l'assiette. Dans le même temps, les bénéficiaires de ces avantages ayant souvent un taux marginal d'imposition supérieur au taux de l'impôt sur les sociétés de 25 %, l'imposition des avantages au niveau individuel accroîtrait les recettes fiscales globales, même si elle va de pair avec la déductibilité des avantages accessoires de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. S'agissant de l'administration fiscale, il peut aussi y avoir des différences d'efficacité du recouvrement de l'impôt d'une catégorie de revenu à l'autre, mais aucune donnée empirique cohérente ne confirme cette hypothèse.

L'Indonésie a mis en place un système prévoyant diverses retenues à la source, notamment sur les salaires et les revenus d'intérêt et de dividendes, ainsi que sur certains paiements interentreprises au titre des redevances, loyers et services. Les prélèvements à la source représentent un impôt prépayé pour les contribuables et viennent en déduction de l'impôt dû dans leur déclaration annuelle. Une exception s'applique aux impôts prélevés sur les revenus d'intérêt, y compris ceux générés par des obligations cotées, pour lesquels la retenue de 15 % applicable aux résidents est considérée comme étant l'impôt final. Dans les faits, cela signifie que l'Indonésie gère un système dual d'impôt sur le revenu, dans lequel les revenus d'intérêt sont taxés à taux fixe quel que soit le taux d'imposition marginal du contribuable. De tels régimes fiscaux explicitement cédulaires compliquent la mise en œuvre de la progressivité, mais se révèlent en pratique plus efficaces pour garantir les recettes fiscales et utiliser les informations de tiers, comme celles communiquées par des institutions financières (FMI, 2011).

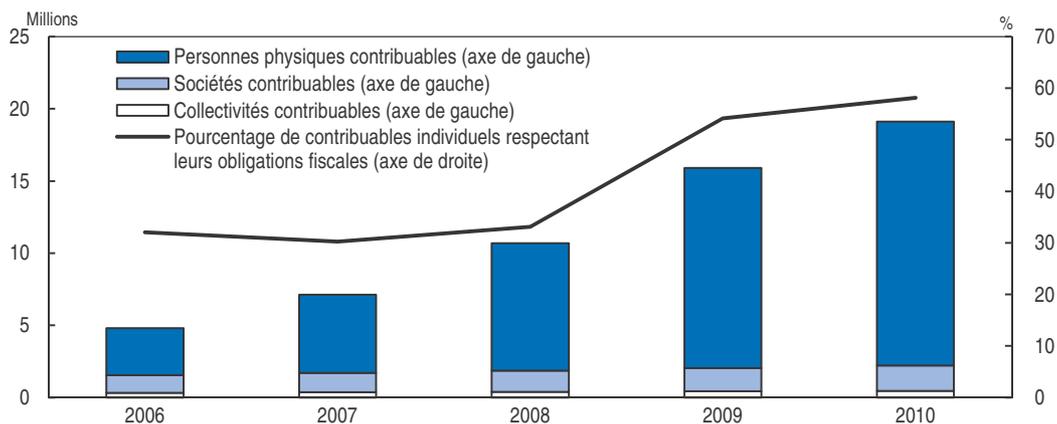
Compte tenu de la nécessité de simplifier les procédures administratives, le système indonésien de retenues à la source semble théoriquement pertinent. Néanmoins, le traitement différent réservé aux intérêts et dividendes perçus par les contribuables dont le taux marginal d'imposition dépasse 15 % fausse le choix de répartition des actifs entre les titres à revenu fixe et les actions, sans produire d'avantages évidents en contrepartie. Si la retenue sur les dividendes était définitive, comme elle l'est pour les revenus d'intérêt, cette différence s'en trouverait réduite, mais pas complètement supprimée en raison de la double imposition du rendement des actions au niveau de la société et au niveau de l'actionnaire. Les tâches d'administration et de discipline fiscales seraient également simplifiées. Une autre solution pour réduire les distorsions dans le choix du portefeuille serait d'exiger de porter l'intégralité des intérêts et des dividendes perçus dans la déclaration d'impôt annuelle, et de les taxer aux taux normaux de l'IRPP. Cette formule permettrait de taxer le revenu du capital des contribuables les plus aisés à des taux supérieurs, tout en supprimant les différences de traitement fiscal des revenus sous forme d'intérêts et de dividendes, par le biais de l'imputation intégrale des impôts sur les sociétés acquittés au niveau de l'actionnaire. Toutefois, cette réforme aurait pour inconvénient de rendre le système de l'IRPP beaucoup plus complexe. De plus, le relèvement de la charge fiscale sur les revenus d'intérêt pour les contribuables aisés encouragerait les résidents à transférer leurs placements à revenu fixe à l'étranger, où ils pourraient aisément échapper à toute forme d'imposition, même s'ils seraient en principe assujettis à l'impôt sur les revenus en Indonésie.

Élargir l'assiette fiscale des impôts sur le revenu des personnes physiques

Plutôt que repenser sa *politique* fiscale, l'Indonésie devrait centrer ses efforts sur l'*administration* fiscale en vue d'accroître les recettes de l'IRPP. Le principal défi consiste à élargir l'assiette fiscale effective, objectif déclaré du gouvernement indonésien. Les données d'enquête amènent à penser que les recettes de l'IRPP ne représentaient que 43 % des recettes potentielles qui seraient perçues si les règles fiscales en vigueur étaient pleinement appliquées (Yuwono, 2009). Moins de 60 % des contribuables tenus de déposer une déclaration annuelle d'impôt sur le revenu le font, et plus de 80 % des recettes sont payées par 3 % des contribuables (Nugraha et Lewis, 2011). Pourtant, l'autorité fiscale (Direction générale des impôts, DGI) est parvenue, au cours des dernières années, à accroître le nombre de contribuables et leur ratio de dépôt de déclarations annuelles. Ils sont ainsi passés de 3.25 millions en 2006 à près de 17 millions en 2010 (graphique 1.4).

Pour les salariés, le système de retenue à la source semble donner de bons résultats en termes de recettes recouvrées, mais est moins efficace pour ce qui est des informations communiquées à l'administration fiscale, qui reçoit souvent des paiements forfaitaires des employeurs, sans ventilation détaillée des contribuables qui font l'objet de ces retenues. L'administration fiscale pourrait être simplifiée en supprimant l'obligation de déposer une déclaration annuelle pour les salariés ayant une seule source de revenu et en se fondant uniquement sur le système de retenue pour déterminer l'impôt à leur charge. Cela réduirait à la fois la charge de conformité pour ces salariés, et la charge de travail de l'administration fiscale ; il faudrait également inciter les employeurs à remettre aux autorités fiscales des comptes détaillés.

Les travailleurs non salariés, en revanche, ne sont pas intégrés dans le système de retenue, et aucune approche systématique n'est suivie pour calculer leur impôt. Par conséquent, un travailleur non salarié peut percevoir un revenu pendant des années sans jamais attirer l'attention de l'administration fiscale ; c'est un domaine dans lequel les

Graphique 1.4. **Évolution du nombre de contribuables**

Source : Direction générale des impôts de l'Indonésie, rapport annuel 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711391>

possibilités d'élargissement de l'assiette fiscale sont considérables. Des efforts sont actuellement déployés en vue de soumettre ces activités à l'impôt, par le biais d'un recensement qui doit s'achever en novembre 2012, lors duquel les agents des impôts font du porte-à-porte afin de déceler les activités économiques sous-déclarées. Ces efforts semblent utiles, même si leur effet concret reste encore à mesurer. Ils devraient cependant être étayés par des mesures visant à faciliter le respect volontaire des obligations fiscales, notamment avec l'introduction d'un numéro d'identification unique des contribuables, éventuellement lié à un numéro déjà utilisé couramment : par exemple, le numéro d'identité unique (*Nomor Induk Kependudukan*) employé sur les cartes nationales d'identité délivrées à tous les résidents indonésiens. À l'heure actuelle, les contribuables potentiels doivent prendre l'initiative de demander un numéro d'identification fiscal, et les entrepreneurs qui ne le font pas restent en dehors du système.

Une autre mesure utile pour inciter les non salariés à régulariser leur situation fiscale serait de réduire pendant un certain temps pour les primodéclarants les pénalités en cas de non-respect des règles fiscales par le passé. Pour l'heure, une pénalité forfaitaire de 2 % par mois s'applique au total des impôts dus. Ce taux élevé incite fortement à ne pas se déclarer, par crainte de devoir payer de lourdes pénalités sur l'arriéré d'impôt si l'administration découvre, à l'occasion de la première déclaration, que le déposant a dissimulé des activités par le passé. Pour les primodéclarants seulement, on pourrait fixer des limites explicites aux pénalités infligées en cas d'activités passées non déclarées. Parallèlement, encourager le respect volontaire des obligations fiscales ne doit pas se traduire par des mesures d'amnistie générale, à même de créer un aléa moral et d'être perçues comme injustes par les contribuables respectueux de la loi.

Les salariés du secteur informel représentent une autre catégorie de titulaires de revenu que le système fiscal appréhende avec difficulté. Étant donné que leurs employeurs déclarent rarement leur revenu à l'administration fiscale, aucune retenue à la source n'est possible. Il est difficile d'estimer l'ampleur des pertes de recettes qui se rattachent à ces travailleurs, mais le seuil élevé d'imposition sur le revenu en Indonésie a pour effet que seuls les travailleurs informels qui gagnent beaucoup plus que le salaire moyen seraient des contribuables si leur situation au regard de l'emploi était régularisée. L'économie informelle est un problème de longue date en Indonésie, mais les principaux obstacles à la

régularisation ne semblent pas tenir au système fiscal. Comme on l'a vu dans l'*Étude économique* 2010, des indemnités de licenciement généreuses, les tracasseries administratives que rencontrent les entreprises qui souhaitent congédier du personnel et le salaire minimum élevé sont les principaux facteurs qui dissuadent d'embaucher en bonne et due forme. Les coins fiscaux jouent un rôle relativement minime dans ce contexte. Équivalents à 8.2 % pour un ménage de quatre personnes dont la rémunération est égale au salaire moyen en 2009, ils se composent uniquement de cotisations de sécurité sociale et soutiennent avantageusement la comparaison avec la moyenne de près de 30 % dans les économies de l'OCDE (Gandullia et al., 2012).

L'élargissement de l'assiette de l'IRPP implique non seulement une augmentation du nombre de contribuables, mais aussi une progression des recettes recouvrées auprès des contribuables actuels. D'après les données disponibles, le revenu imposable est largement sous-déclaré, et les contribuables à incriminer sont probablement ceux à revenu intermédiaire à élevé. Par conséquent, réduire l'ampleur de la fraude et de l'évasion fiscales de la part des contribuables aisés doit être une priorité pour améliorer l'administration de l'IRPP. L'incivisme fiscal des élites peut non seulement entraîner d'importantes pertes de recettes, mais sape également la légitimité du système fiscal. Dans ce contexte, les autorités fiscales devraient envisager d'utiliser davantage les renseignements provenant de tiers et d'employer des méthodes indirectes pour calculer l'impôt dû. Le recours à des renseignements de tiers peut englober l'utilisation de données sur des avoirs provenant des marchés de valeurs mobilières, de l'administration des douanes, de la banque centrale ou d'institutions de lutte contre le blanchiment de capitaux. Les informations sur des avoirs importants ou des biens de consommation de grande valeur doivent au minimum servir de signaux d'alerte susceptibles de déclencher un contrôle fiscal, même pour des personnes qui ne sont pas des contribuables enregistrés. Les autorités fiscales ont récemment été autorisées à utiliser de telles informations, bien que cette mesure n'ait pas encore été mise en œuvre. La dissuasion a également un rôle à jouer, et la médiatisation de quelques dossiers emblématiques assortis de lourdes sanctions peut adresser un signal très clair. Les autorités fiscales indonésiennes ont récemment décidé de dénoncer publiquement les fraudeurs fiscaux en communiquant leurs noms aux médias, tout en leur infligeant des sanctions telles que l'interdiction de voyager ou des peines d'emprisonnement. Compte tenu de l'importance des contribuables à haut revenu à la fois pour les recettes et pour la perception de justice du système fiscal, il est judicieux de mettre en place des cellules ad hoc au sein de l'administration fiscale ; c'est ce qu'a fait l'Indonésie en créant une unité des individus très fortunés, avec l'assistance technique de l'administration fiscale australienne. Il faudrait envisager de multiplier de telles unités en dehors de Jakarta.

Impôts sur les bénéfiques des sociétés

En Indonésie, 45 % des recettes fiscales sont actuellement générées par l'impôt sur les bénéfiques des sociétés (IS). À supposer que l'on puisse généraliser à une économie comme l'Indonésie les résultats empiriques relatifs à l'impact sur la croissance de différents instruments fiscaux, on peut s'inquiéter à juste titre de la place relativement importante occupée par l'IS. De fait, l'IS peut entraver l'investissement et la productivité des entreprises en réduisant la rentabilité après impôts de projets d'investissement et en diminuant la prise de risque par les entrepreneurs (Schwellnus et Arnold, 2010). C'est pourquoi certains l'ont qualifié « d'impôt sur la réussite » (Gentry et Hubbard, 2006).

Dans le même temps, deux éléments doivent être pris en compte pour nuancer l'importance des recettes générées par l'impôt sur les sociétés. Premièrement, la définition des recettes de l'IS en Indonésie englobe une fraction considérable de recettes issues des secteurs des ressources naturelles, dont les effets sur la croissance sont très différents de ceux des impôts sur d'autres bénéfices des entreprises, comme on le verra dans la section suivante. Deuxièmement, développer d'autres sources de recettes, y compris de l'IRPP, est probablement plus difficile en Indonésie que dans un pays moyen de l'OCDE doté d'une administration fiscale plus moderne. De fait, la relative simplicité administrative de l'imposition des sociétés plaide vigoureusement en faveur du maintien des recettes de l'IS à leur niveau actuel, tant que des progrès n'auront pas été accomplis concernant d'autres instruments fiscaux. Même dans ces conditions, il pourrait s'avérer inutile d'aller au-delà des deux réductions récentes du taux légal de 30 % en 2008 à 25 % actuellement¹.

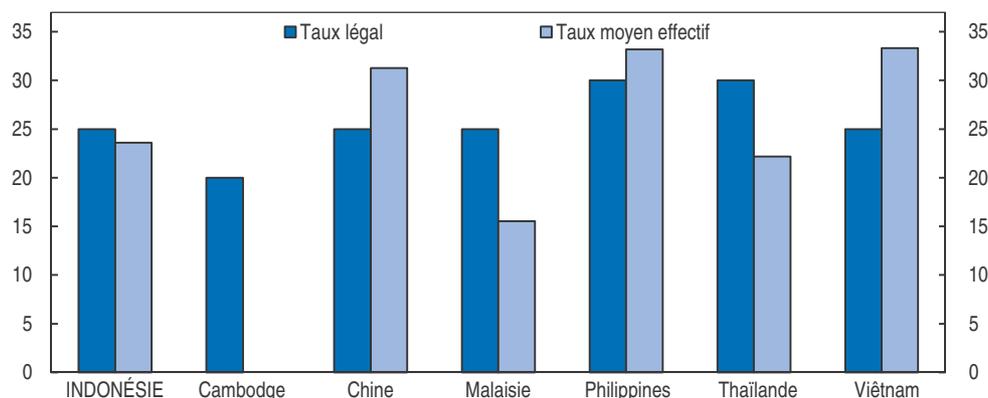
Attirer l'investissement direct étranger

L'Indonésie doit éviter d'imposer les entreprises plus lourdement que dans d'autres pays de la région si elle veut être compétitive et attirer les entrées d'investissement direct étranger (IDE), qui peuvent avoir des effets positifs sur la productivité et les salaires dans l'économie nationale (Arnold et Javorcik, 2009 ; Sjöholm et Lipsey, 2006). Néanmoins, il ne semble pas que la charge fiscale sur les entreprises soit très différente en Indonésie de ce qu'elle est dans d'autres pays de la région. Son taux légal de 25 % est comparable à celui des pays voisins, bien que le taux moyen effectif d'imposition soit plus bas en Thaïlande et en Malaisie (graphique 1.5). Le calcul du taux effectif d'imposition tient compte des différences de taux, d'assiettes (y compris les déductions d'amortissement) et des régimes spéciaux².

Les entrées d'IDE en Indonésie, qui représentent près de 2 % du PIB, sont environ deux fois moins élevées que dans les six autres pays de l'ASEAN figurant dans le graphique 1.5. Pourtant, leur augmentation entre 2006 et 2011 place l'Indonésie en tête de ce groupe, juste derrière le Viêt Nam. Cela donne à penser que l'Indonésie rattrape son retard en termes d'attractivité pour l'IDE. En 2011, l'Indonésie a attiré près de 19 milliards USD d'entrées d'IDE, qui se répartissent entre divers secteurs (graphique 1.6).

Graphique 1.5. **Comparaison régionale des taux de l'impôt sur les sociétés**

Taux légaux et taux moyens effectifs, 2012

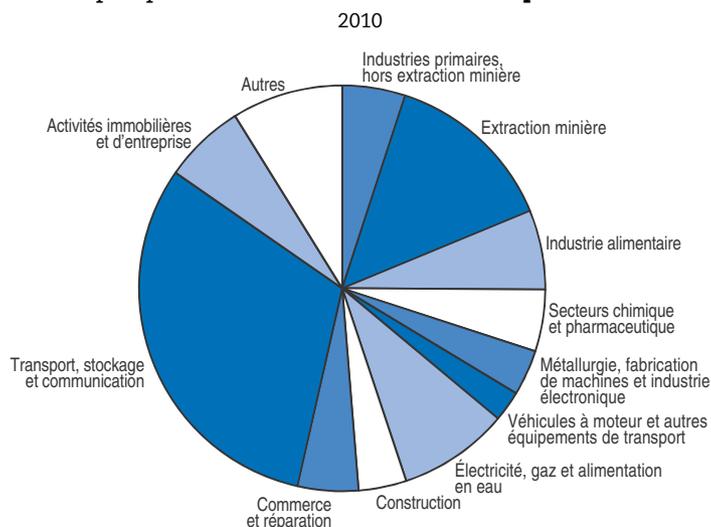


Note : Les données relatives au taux moyen effectif d'imposition au Cambodge ne sont pas disponibles.

Source : Abbas, S., A. Klemm, J. Park et S. Bedi (2012), « A Partial Race to the Bottom: Corporate Tax Developments in Emerging and Developing Economies », *IMF Working Papers*, n° WP/12/28, Fonds monétaire international, Washington, DC. et www.taxrates.cc.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711410>

Graphique 1.6. Entrées nettes d'IDE par secteur



Source : Banque d'Indonésie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711429>

Les taux d'impôt ne sont qu'un paramètre dans les décisions d'implantation des investisseurs étrangers. Lipsey et Sjöholm (2011) citent les difficultés liées à l'environnement économique, aux institutions publiques, aux compétences et aux infrastructures comme principaux obstacles à l'augmentation des entrées d'IDE en Indonésie ; d'après des données empiriques, les investissements sont généralement moins élastiques par rapport aux impôts dans les pays en développement que dans les économies développées (Klemm et van Parys, 2009). Mais surtout, il ne faut pas imaginer qu'une baisse des impôts est un moyen d'indemniser les investisseurs étrangers mobiles pour des carences dans d'autres domaines, au risque d'affaiblir les pressions politiques en faveur des réformes nécessaires dans ces domaines, tout en réduisant les recettes fiscales.

Incitations fiscales en faveur de l'investissement

À la suite de consultations avec un certain nombre de secteurs, le gouvernement indonésien a récemment approuvé la mise en place d'incitations fiscales afin de soutenir des « grappes d'entreprises » considérées comme jouant un rôle stratégique pour l'économie nationale et de promouvoir le développement local. Ces incitations sont en principe octroyées dans 16 secteurs, mais les projets ne peuvent en bénéficier qu'après avoir été validés par le président de l'agence de coordination des investissements, la BKPM (PWC, 2011). En outre, le gouvernement a annoncé une nouvelle série d'exonérations fiscales temporaires au titre de l'impôt sur les sociétés, pour une durée de trois ans, en faveur des nouvelles entreprises qui investissent au moins 1 milliard IDR (105 millions USD) dans les « industries pionnières », notamment les métaux de base, le raffinage du pétrole, les machines textiles, les énergies de substitution et les équipements de télécommunications.

Ces mesures érodent les recettes de l'impôt sur les sociétés, faussent l'imposition des sociétés et ouvrent des possibilités d'influence sur la prise de décisions. Pour garantir la transparence de la politique fiscale, il faudrait mettre en place une procédure systématique de communication publique des estimations de dépenses fiscales, complétée par des évaluations périodiques des mesures spécifiques. En outre, il faudrait

si possible éviter que les responsables publics puissent prendre des décisions discrétionnaires au cas par cas concernant des projets spécifiques, car cela induit des risques de captation politique et met les capacités institutionnelles à l'épreuve. Si les autorités jugent nécessaire de soutenir l'investissement au moyen d'incitations fiscales, mieux vaut le faire par le biais de crédits d'impôt qu'en exonérant les bénéficiaires, et opter pour une large base de façon à rattacher fermement les dépenses fiscales à l'objectif d'augmentation de l'investissement. Toute activité commerciale exercée dans l'une ou l'autre des 25 zones de développement économique désignées (*Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu*, KAPET) peut actuellement prétendre à des crédits d'impôt à l'investissement. En revanche, les exonérations fiscales directes sont généralement considérées comme la pire forme d'incitation, car elles risquent d'ancrer la corruption au sein de l'administration fiscale et peuvent rendre difficile l'évaluation par les autorités fiscales des moins-values sur recettes (FMI, 2011). C'est pourquoi le gouvernement indonésien devrait réexaminer l'ensemble récent d'incitations et d'exonérations fiscales pour certains secteurs et projets d'investissement.

Un régime fiscal spécifique pour les petites et moyennes entreprises

Les autorités indonésiennes envisagent de mettre en place un régime fiscal simplifié pour les petites et moyennes entreprises (PME). À l'heure actuelle, la plupart des PME ne sont pas déclarées et ne paient aucun impôt. Beaucoup n'ont pas de comptabilité officielle. Imposer aux PME le respect de leurs obligations fiscales risque de faire peser une lourde charge sur les autorités fiscales locales, sans générer beaucoup de recettes. Néanmoins, les petites entreprises grandissent souvent au fil des années, et dans une perspective à plus long terme, il peut être judicieux de les intégrer très tôt dans un système fiscal simplifié et ciblé. Compte tenu de la nécessité de faire un usage optimum des ressources limitées en matière de recouvrement de l'impôt, la discipline volontaire devra être le principal pilier de cette stratégie, d'où la nécessité d'alléger la charge de conformité qui pèse sur les PME, en adoptant des procédures et des barèmes simplifiés. De nombreux pays ont conçu des régimes fiscaux simplifiés pour les PME ; le régime *Simples Nacional* brésilien en est un exemple (encadré 1.1). Soulignons toutefois que les régimes fiscaux simplifiés pour les PME ont tendance à induire des distorsions supplémentaires dans la mesure où ils sont souvent basés sur le chiffre d'affaires ou sur une évaluation forfaitaire des bénéficiaires, ce qui dissuade d'utiliser des intrants intermédiaires, et ils découragent les entreprises de se développer au-delà du seuil d'entrée dans le régime fiscal normal.

D'après les plans actuels, l'État prévoit d'imposer une taxe sur les ventes annuelles de 2 % aux entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires compris entre 300 millions IDR et 4.8 milliards IDR, parallèlement à l'instauration d'une taxe de 0.5 % sur celles dont le chiffre d'affaires mensuel est inférieur à 300 millions IDR. En matière de recouvrement, ces plans s'appuieront sur le recensement fiscal en cours. Ensemble, le bas niveau du taux d'imposition, les procédures simplifiées et les mesures résolues visant à faire respecter la législation fiscale apparaissent comme autant d'avancées positives, même si les difficultés de mise en œuvre restent sans doute substantielles.

Taxes sur les ressources naturelles et redevances

L'Indonésie se caractérise par l'abondance de ses ressources naturelles, et les rentes associées à l'extraction de ressources épuisables constituent une base d'imposition évidente. Les taxes sur l'extraction de ressources naturelles se distinguent de tous les

Encadré 1.1. Le régime fiscal *Simples Nacional* au Brésil

En 2006, le gouvernement brésilien a mis en place un système fiscal et réglementaire simplifié pour les micro et petites entreprises, baptisé *Simples Nacional*. La législation a été révisée en 2008 en vue de simplifier davantage le processus. L'objectif était de réduire les coûts de discipline fiscale pour les petites entreprises et de les inciter à rejoindre le secteur formel.

Le régime *Simples Nacional* regroupe une série d'impôts dans un prélèvement mensuel unique. Les impôts concernés sont les principales taxes et cotisations fédérales. Les microentreprises désignent des personnes physiques ou morales dont les recettes brutes sont inférieures ou égales à 240 000 BRL (120 000 USD) par année civile. Entre 240 000 BRL et 2.4 millions BRL de recettes, l'entreprise est considérée comme petite. Les entreprises doivent également respecter certaines conditions concernant la propriété d'autres sociétés et les activités qu'elles exercent. La participation au système est facultative, et les entreprises doivent s'inscrire en ligne. Tous les États et toutes les communes du pays doivent proposer ce régime. Toutefois, les petits États peuvent opter pour un seuil d'inscription différent pour le recouvrement des taxes locales. Les communes doivent adopter le même seuil que l'État auquel elles appartiennent.

Outre le régime *Simples Nacional*, un programme spécial encourage les entrepreneurs individuels (EI) à régulariser leur situation. Les EI doivent en premier lieu s'enregistrer au régime *Simples Nacional*. Ils ne peuvent pas gagner plus de 36 000 BRL (18 000 USD) par an, doivent travailler seuls et employer un seul salarié, et ne peuvent pas posséder ou gérer une autre entreprise, ou être associés dans cette autre entreprise. Ils peuvent travailler dans la plupart des secteurs, y compris le commerce, l'industrie et un éventail de services. La régularisation offre un certain nombre d'avantages. Les EI sont inscrits au Registre national des personnes morales, ce qui facilite l'ouverture d'un compte bancaire, l'octroi de prêts et l'émission de factures. Les EI bénéficient d'un système fiscal simplifié. Ils sont exonérés des impôts fédéraux et acquittent uniquement un forfait mensuel. Les seuils de revenu sont révisés chaque année en fonction des modifications du salaire minimum. En contrepartie, les EI ont accès aux prestations telles que la pension de retraite, le congé maladie et maternité et la couverture d'assurance en cas d'accident du travail.

Depuis sa création, le nombre de participants au régime *Simples Nacional* est en constante progression. Le seuil d'affiliation étant relativement élevé, environ 70 % de toutes les entreprises paient leurs impôts sous ce régime. Les impôts recouverts par le régime simplifié ont eux aussi augmenté, hormis pendant la crise financière mondiale.

On estime que le régime *Simples Nacional* a contribué au recul observé de l'économie informelle. Selon les données officielles, le marché du travail informel ne représentait plus que 49 % de l'emploi total en 2010, contre 52 % en 2006, soit une baisse sensible. Toutefois, il est difficile de faire la distinction entre l'effet de ce régime et le dynamisme de l'activité économique. Des éléments montrent aussi que le programme pour les EI incite des travailleurs non déclarés à créer leur entreprise.

Source : Site Internet du régime *Simples Nacional* : www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional.

autres instruments fiscaux pour diverses raisons (encadré 1.2). En Indonésie, le secteur du pétrole, du gaz et des minerais génère environ 30 % des recettes publiques, de nature fiscale et non fiscale, soit un montant très élevé, mais qui place l'Indonésie très loin dans le classement mondial (graphique 1.7).

Encadré 1.2. L'imposition de l'extraction de ressources naturelles

L'extraction des ressources naturelles génère le plus souvent des rentes économiques sous la forme de rendements très largement supérieurs à la rémunération du capital et de la prise de risque dans d'autres secteurs. Ces rendements excédentaires représentent une base d'imposition unique en son genre et qui ne provoque pas de distorsions. Les nombreux ouvrages consacrés à cette question s'intéressent principalement aux modalités de mise en œuvre de ces taxes au regard d'un certain nombre de caractéristiques propres à ce secteur, notamment une incertitude importante, des coûts irrécupérables élevés, de longs délais de retour sur investissement et une forte volatilité des prix à la production (Daniel et al., 2009).

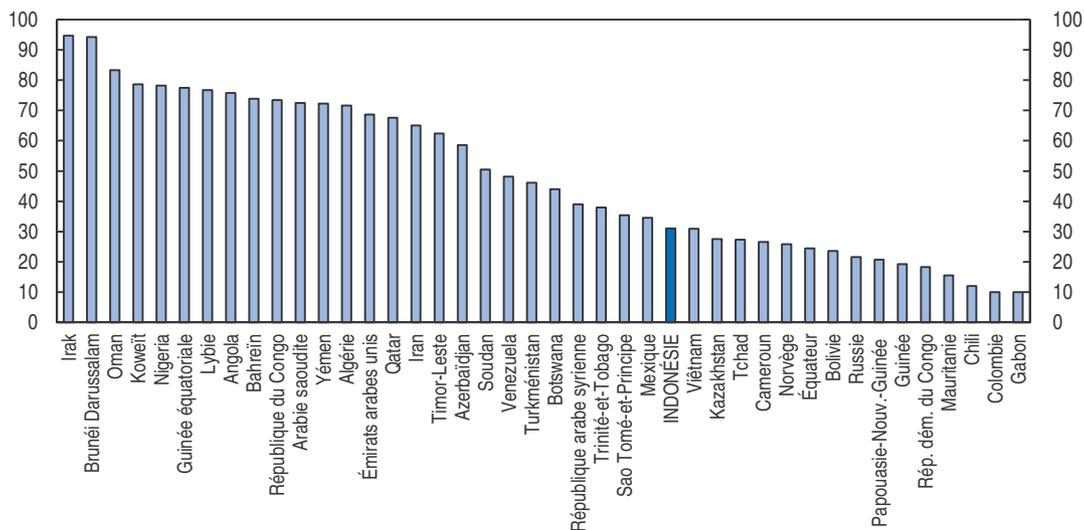
L'imposition des ressources naturelles s'appuie sur deux grandes approches, à savoir les instruments fiscaux assis sur la production comme les redevances, et les impôts sur les bénéficiaires au titre de la rente de ressources. Ils se distinguent principalement par le fait que les taxes sur la rente tiennent compte des coûts subis par les compagnies extractives, contrairement aux redevances. Étant donné qu'une fraction importante du risque entraîné par l'extraction de ressources est liée aux coûts, une taxe sur la rente signifie que l'État accepte d'assumer une fraction plus élevée du risque, en contrepartie de recettes potentiellement plus importantes. Les redevances sont généralement perçues sur les recettes de production (dans le système indonésien) ou sur les quantités produites. Les redevances ne tiennent habituellement pas compte des coûts d'exploration et peuvent donc décourager les investissements dans la prospection et la mise en valeur de nouveaux gisements de minerais. Par rapport aux taxes sur la rente, les redevances auront probablement plus d'influence sur la décision de produire ou non, parce qu'elles sont insensibles (ou moins sensibles) aux coûts. Par conséquent, les redevances ont tendance à dissuader l'investissement dans des projets marginaux et à encourager l'abandon précoce de ceux qui se trouvent à la fin de leur vie productive. Les redevances sont également critiquées pour leur caractère régressif : elles surtaxent les projets aux coûts élevés et donc peu rentables.

En revanche, une taxe sur la rente s'efforce d'établir une base d'imposition qui soit aussi proche que possible de la rente générée par les ressources. Selon le concept théorique dit de la taxe Brown, cela aurait pour effet de faire de l'État un commanditaire dans le projet (Brown, 1948). L'État alimenterait la trésorerie de l'entreprise privée les années de pertes et percevrait des recettes les années de bénéfices. L'idée que l'État soutienne la trésorerie de l'entreprise au cours des premières années d'exploitation, lorsque les bénéfices escomptés sont évidemment négatifs, a été mal accueillie dans la plupart des pays (à l'exception de la Norvège). C'est pourquoi une version modifiée de la taxe sur la rente supprime le versement de liquidités par l'État les premières années, en contrepartie du prélèvement des recettes fiscales uniquement à partir du moment où le seuil de rentabilité est atteint. Le régime récemment mis en place par Israël pour le gaz offshore intègre ce mécanisme (OCDE, 2011b). En Australie, le seuil de rentabilité pour la taxe sur la rente tirée des ressources pétrolières correspond au taux de rendement sans risque, majoré d'une prime de risque. Cette approche tend à établir une séparation justifiée entre les bénéfices générés par le capital et par le risque entrepreneurial « normal », qui devraient être taxés à des taux proches du taux standard de l'impôt sur les sociétés, et la rente économique qui devrait être taxée à des taux supérieurs.

Les taxes sur la rente emportent de plus en plus la préférence sur les redevances, généralement considérées comme des recettes non fiscales dans les comptes nationaux. L'Alaska, l'Algérie et la Chine ont mis en place des taxes assises sur les bénéficiaires ces dernières années (van Meurs, 2009 ; Johnston, 2008). En Australie, la nouvelle taxe sur la rente minérale (MRRT) qui grève les activités dans le domaine du charbon et du minerai de fer, ainsi que l'extension de la taxe sur la rente pétrolière, sont d'autres exemples.

Graphique 1.7. Recettes du pétrole et des minerais

En pourcentage des recettes publiques (moyenne 2000-07)



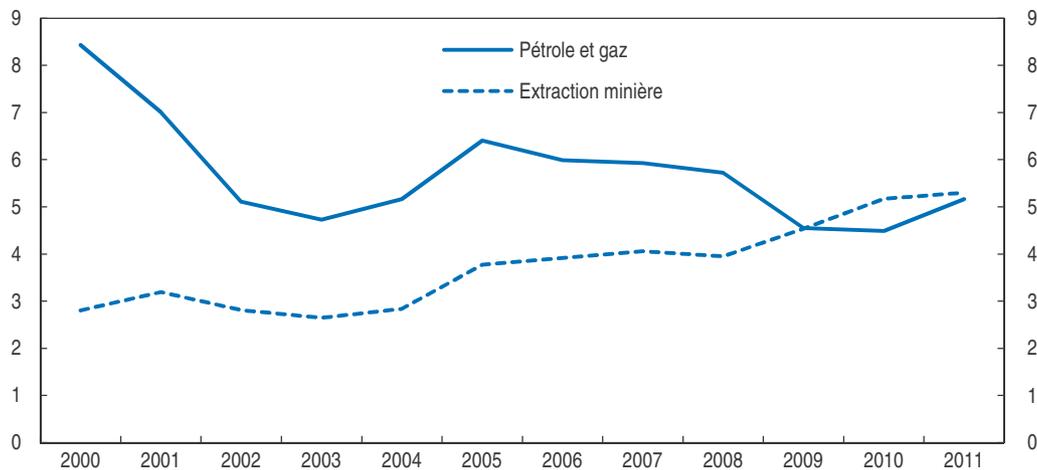
Source : Fonds monétaire international (2011). « Revenue Mobilization in Developing Countries », Policy Paper, n° 10/03, Département des affaires fiscales, Fonds monétaire international, Washington, DC.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932711448>

L'Indonésie est l'un des rares pays où le pétrole/gaz et le secteur minier apportent une contribution importante au PIB. L'importance relative de chacun de ces secteurs pour l'économie nationale représente un peu plus de 5 % du PIB. La tendance qui se dessine au cours de la dernière décennie révèle que le pétrole et le gaz perdent du terrain, alors que les industries extractives en gagnent (graphique 1.8). Des régimes fiscaux bien distincts s'appliquent à ces deux grands secteurs. En outre, au sein même de ces secteurs, le traitement fiscal de différents projets est très variable.

Graphique 1.8. Valeur ajoutée créée par les secteurs du pétrole/gaz et par celui des industries extractives

En pourcentage du PIB



Source : Office indonésien des statistiques.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932711467>

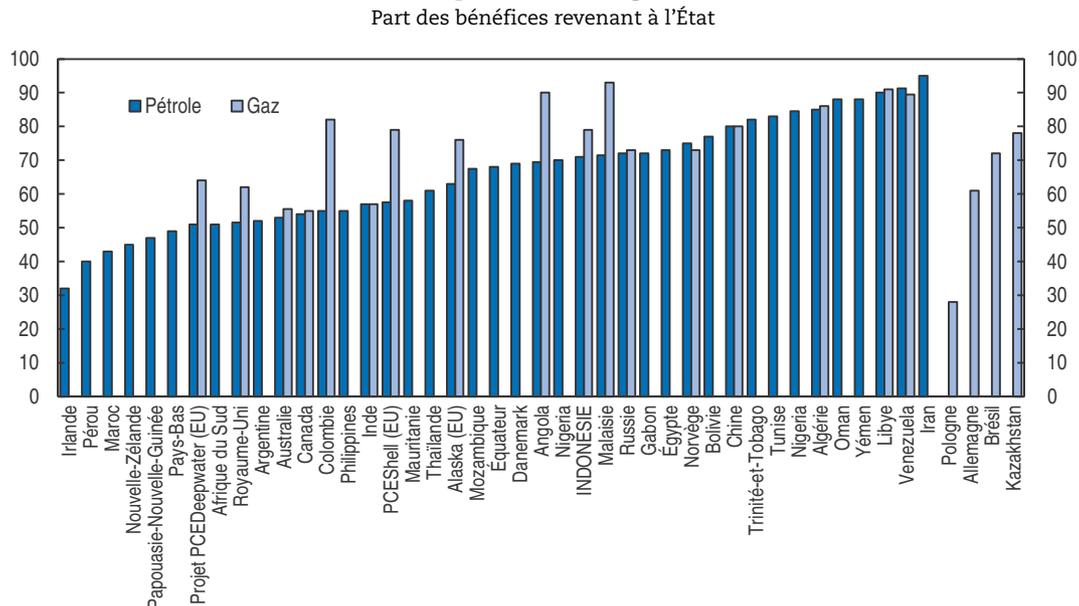
Secteur du pétrole et du gaz

Dans le secteur du pétrole et du gaz, le régime fiscal est largement basé sur des contrats de partage de la production (CPP). Ces contrats répartissent le pétrole extrait entre l'État et l'entrepreneur, en fonction d'un pourcentage après impôts, généralement de l'ordre de 85/15 ou 65/35 pour les champs pétroliers marginaux. Les CPP dans le secteur du gaz prévoient en général une répartition 70/30 mais sont pour le reste analogues aux CPP pétroliers. Avec ce type d'accord, l'entrepreneur supporte l'intégralité des risques d'exploration et de mise en valeur, sans possibilité de récupérer les dépenses engagées si le projet échoue. Pendant les années de production, l'entrepreneur peut demander le remboursement de certaines dépenses d'exploitation pour l'année en cours, l'amortissement des biens d'équipement et le report des pertes, bien que certains contrats limitent le recouvrement des coûts. En 2008 et 2009, le gouvernement a fixé un plafond global supplémentaire au recouvrement des coûts pour tous les projets dans le budget national, mesure à laquelle ont été largement imputés les mauvais résultats lors des cycles d'adjudications de 2008 et 2009, avant d'être abandonnée. Toutefois, un certain nombre de dépenses ont été explicitement désignées comme non récupérables dans un règlement de 2010, et les coûts engagés au titre de l'exploration et de la mise en valeur avant le démarrage de la production restent intégralement non récupérables. Des crédits d'impôt à l'investissement sont prévus pour inciter à exploiter les champs marginaux dont le rendement est inférieur à 15 %.

Il n'est pas facile de déterminer la répartition exacte des bénéfices qui résulte de régimes fiscaux différents et complexes dans le secteur du pétrole et du gaz. Les estimations disponibles de la part des recettes revenant à l'État visée par les CPP indonésiens varient et ne sont pas toutes dans le domaine public. Johnston (2008) estime cette part à 72 % pour le secteur pétrolier, tout en observant qu'elle a baissé de plus de 10 points entre 1998 et 2007. Cela place l'Indonésie au 26^e rang du palmarès des 45 régimes fiscaux pétroliers examinés dans son étude, classés par ordre croissant de la part de l'État (graphique 1.9). La part moyenne de l'État dans le secteur indonésien du gaz est estimée à 82 % environ (Agalliu, 2011). Étant donné que cette part est plus élevée dans certains pays, il pourrait être possible de l'accroître, bien que d'importantes incertitudes entourent ces comparaisons.

On peut s'interroger sur la capacité du gouvernement indonésien d'accroître ses prélèvements sans mieux prendre en compte les coûts induits par les activités d'exploration et de mise en valeur. L'Algérie et la Libye, deux pays qui se classent systématiquement mieux que l'Indonésie en termes de recettes pétrolières et gazières revenant à l'État, ont pris des mesures visant à réduire les risques pour le secteur privé en introduisant une taxe sur la rente (encadré 1.2). Compte tenu de la baisse tendancielle de la production pétrolière en Indonésie, l'exploitation de champs marginaux devrait gagner de l'importance à l'avenir, et ces champs impliquent plus de risques que ceux déjà exploités.

Lorsque le mécanisme actuel de CPP a été mis en place, la réticence de l'État à prendre en compte les coûts d'exploration et de mise en valeur pouvait s'expliquer par le souhait de lisser les recettes face aux contraintes de financement. Mais aujourd'hui, l'économie indonésienne solide et diversifiée, conjuguée à l'amélioration constante de l'accès aux marchés internationaux de capitaux, sont probablement des raisons suffisantes pour repenser certains de ces choix. L'Indonésie est mieux armée pour supporter le risque budgétaire que par le passé, et la variété de ses projets dans le domaine de l'exploitation des ressources naturelles offre la possibilité de diversifier ces risques. Les marchés de capitaux offrent un autre moyen de lisser les flux de recettes. Le coût correspondant est très

Graphique 1.9. **Pourcentage moyen des prélèvements de l'État dans les secteur du pétrole et du gaz**

Source : Agalliu, I. (2011), « Comparative Assessment of the Federal Oil and Gas Fiscal Systems », US Department of the Interior, Bureau of Ocean Energy Management, Herndon, VA, pour le pétrole, et Johnston, D. (2008), « Changing Fiscal Landscape », *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 1, pp. 31-54, pour le gaz.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711486>

probablement inférieur au manque à gagner fiscal que le pays subit actuellement du fait de sa réticence à prendre en compte les coûts et les risques d'exploration et de mise en valeur. Le gouvernement indonésien devrait envisager d'autoriser la déduction des coûts d'exploration et de mise en œuvre dans les CPP futurs, et une déduction partielle même en cas de forages infructueux. Tout en conservant le cadre CPP actuel, cette mesure rapprocherait le régime fiscal de l'imposition des rentes tout en renforçant les incitations à engager des activités d'exploration et de mise en valeur, conformément à la volonté déclarée des pouvoirs publics de réviser à la hausse les objectifs d'extraction de pétrole et de gaz naturel. Les risques supportés par les entrepreneurs pourraient être réduits si le gouvernement commanditait et publiait une étude géologique et sismique de base sur les nouveaux champs avant d'en adjudiquer l'exploitation (Collier, 2009).

Les CPP en place prévoient également des primes exceptionnelles payables au moment de la signature, du démarrage de la production ou au-delà de certains seuils de production cumulée. Ces clauses contractuelles reviennent à emprunter sur les ressources futures et s'accompagnent généralement de conditions d'emprunt peu favorables (Collier, 2009), de sorte qu'il y a de bonnes raisons de ne pas les inclure dans les CPP futurs.

La Libye – qui a également recours aux CPP – a une expérience positive des « enchères descendantes », un processus d'adjudication dans lequel les entreprises soumettent des offres sous pli scellé, indiquant la part de production la plus basse qu'elles sont prêtes à accepter. La part des recettes revenant à l'État a ainsi atteint près de 95 % (Johnston, 2008). Les enchères sont particulièrement utiles pour atténuer la forte asymétrie de l'information, et peuvent réduire les pratiques de corruption qui caractérisent les transactions négociées (Collier, 2009). L'Indonésie devrait envisager de recourir aux « enchères descendantes » comme mécanisme d'attribution pour les futurs CPP afin d'augmenter les prélèvements de l'État.

Industries extractives

Le régime fiscal qui s'applique aux industries extractives est principalement régi par les dispositions contenues dans les contrats et licences qui prévalent sur la législation en vigueur, bien qu'une nouvelle loi sur l'extraction minière ait été mise en œuvre en 2009 en vue d'améliorer la transparence des règles dans ce secteur. Selon la pratique actuelle, les détenteurs de licences minières (IUP) sont généralement tenus de payer des redevances *ad valorem*, dont les taux varient entre 2 % et 7 % des recettes, en fonction du minerai produit. À cela s'ajoutent des taxes foncières calculées sur la base de la superficie exploitée. Les redevances et les taxes foncières sont déductibles du bénéfice imposable soumis à l'impôt standard sur les bénéfices des sociétés de 25 %. Pour les licences dans les zones réservées de l'État (IUPK), une taxe supplémentaire de 10 %, qui n'est pas déductible du revenu imposable, est prélevée sur le bénéfice net. Les dépenses d'exploitation peuvent être déduites du revenu imposable, avec la possibilité de reporter les pertes sur cinq ans, alors que les dépenses de prospection et de développement minier peuvent être capitalisées et amorties.

Étant donné que les redevances et les taxes foncières viennent en déduction des impôts dus, la charge fiscale effective est déterminée soit par le taux de l'impôt sur les sociétés de 25 %, soit par les redevances assises sur le chiffre d'affaires, le montant le plus élevé des deux étant retenu. Les sociétés minières doivent en outre acquitter des droits, taxes locales et impôts indirects supplémentaires. En 2010, le taux de prélèvement effectif sur les bénéfices de 25 grandes sociétés minières dont les comptes annuels étaient publiés ne dépassait pas 40 %³. Cette même année, le secteur minier a contribué pour environ 6 % au total des recettes fiscales, soit à peine plus que sa part du PIB. Si l'on ajoute les recettes non fiscales, le pourcentage passe à 6.3 %. En d'autres termes, la charge fiscale qui pèse sur ce secteur n'est guère différente de la charge moyenne supportée par tous les autres secteurs, ce qui semble insuffisant compte tenu des rentes de ressources qui y sont perçues. Néanmoins, faute de données comparables à l'échelle internationale sur la part des recettes minières revenant à l'État, il est difficile de placer la charge fiscale sur les activités extractives indonésiennes dans une perspective internationale.

Durant les premières années d'un projet, lorsque les bénéfices sont négatifs ou que la règle du report des pertes sur cinq ans s'applique, des redevances sont dues malgré l'absence de rente positive. Comme les primes dans le secteur du pétrole et du gaz, ces redevances précoces s'apparentent à un emprunt public sur des bénéfices futurs, et l'intérêt implicite facturé sur ces transactions est probablement plus élevé que les conditions en vigueur sur les marchés de capitaux. Pour passer à la taxation des rentes, les redevances fondées sur le chiffre d'affaires doivent être réduites ou abandonnées. Une fois que la base de l'impôt sur les sociétés devient positive et que des rentes sont réalisées, ces rentes devraient être taxées à un taux supérieur au taux standard de l'impôt sur les sociétés (encadré 1.2). Une façon simple d'y parvenir serait d'étendre l'impôt non déductible de 10 % sur les bénéfices nets grevant les activités minières accomplies dans les zones réservées de l'État (IUPK) aux licences minières standard (IUP), avec une généralisation du report des pertes afin de comptabiliser toutes les dépenses de prospection et de développement. Ce taux pourrait être relevé par la suite, si nécessaire.

Il existe différents moyens de s'acheminer vers un régime fiscal fondé sur l'imposition des rentes de ressources dans les industries extractives. La transformation la plus radicale consisterait à supprimer purement et simplement le système actuel de redevances, et à le

remplacer par l'imposition des bénéfiques à un taux élevé, éventuellement lorsqu'un certain seuil de bénéfiques cumulés est atteint. Les incitations seraient préservées en garantissant la prise en compte intégrale des coûts, y compris ceux de prospection et de développement. Une telle réforme peut entraîner des difficultés, comme l'a montré l'expérience récente de l'Australie, mais ces difficultés sont plus grandes pour les petites entreprises que pour les grandes compagnies minières qui représentent l'essentiel des recettes publiques tirées du secteur. Si l'abandon des redevances est jugé difficile à mettre en œuvre, il reste possible d'améliorer le système en place et en particulier d'accroître la part des recettes minières qui revient à l'État. À titre d'exemple, Israël a choisi de conserver un système de redevances en le complétant par une taxe sur les rentes assujettie à un seuil, pour laquelle tous les coûts du projet sont pris en compte. Dans un tel système, des redevances continueraient de s'appliquer tant que les rentes sont négatives (mécanisme de l'emprunt), une solution qui n'est peut-être pas idéale mais qui présente l'avantage d'imposer les rentes une fois celles-ci réalisées. Les paiements de redevances doivent être pris en compte pour calculer le seuil de rentabilité cumulée, de sorte que les taxes *ex post* payées dépendront entièrement du montant de la rente.

Les pressions politiques qui s'exercent pour que la population en général tire davantage profit de la manne de ressources du pays sont visiblement de plus en plus fortes. Les débats parlementaire relatifs aux mécanismes redistributifs se sont intensifiés l'année dernière, au cours d'une grève de trois mois menée dans une grande mine d'or et de cuivre à capitaux étrangers, qui s'est soldée par une augmentation de salaire de 37 % pour les travailleurs. Ces pressions politiques sont compréhensibles et justifiées, compte tenu de la faiblesse de la charge fiscale effective qui pèse sur les activités minières en Indonésie, mais l'instrument utilisé pour mieux partager les avantages doit être choisi avec soin. Taxer la rente économique à des taux plus élevés qu'aujourd'hui serait le moyen le plus efficace d'y parvenir, car les redevances fondées sur le chiffre d'affaires et les taxes à l'exportation empêchent une attribution efficace des ressources et pénalisent la croissance de la productivité à long terme (voir la section consacrée aux taxes sur les échanges internationaux). L'interdiction d'exporter un certain nombre de matières premières, entrée en vigueur en mai 2012, à l'exception des compagnies minières qui s'engagent à construire des installations de transformation locales, s'apparente sur le plan économique à une taxe à l'exportation élevée et permanente, et n'est pas souhaitable. Le débat récent sur les taxes et les interdictions d'exportation met en lumière l'importance de l'incertitude réglementaire, qui ne contribue pas à augmenter les rentrées fiscales générées par les compagnies minières en continuant d'attirer les investisseurs et le savoir-faire étrangers. Le grand public aurait probablement tout à gagner d'un régime fiscal efficace dans le secteur des ressources, qui permette à l'État de percevoir l'essentiel des revenus générés par les activités extractives, en limitant le plus possible les distorsions des activités fondées sur les ressources. L'adoption de taxes axées sur les rentes injecterait suffisamment de flexibilité dans le système fiscal pour éviter de devoir le remanier en cas d'augmentation imprévue des bénéfiques.

Taxes sur les échanges internationaux

Par comparaison avec les économies de l'OCDE, les recettes procurées par les taxes sur les transactions commerciales internationales, qui s'élèvent à 0,5 % du PIB en Indonésie, sont très élevées, même si elles sont plus faibles que dans beaucoup de pays de la région. Traditionnellement, les économies en développement sont plus tributaires des taxes sur

les échanges internationaux que les économies développées, en partie parce que les flux transfrontaliers sont assez simples à taxer. Le mouvement global de libéralisation des échanges a donc pesé sur les finances publiques de nombreux pays en développement, car les recettes provenant des droits de douane ont dû être remplacées par d'autres sources. À cet égard, l'Indonésie et d'autres pays de l'ANASE sont allés plus loin que les économies en développement d'autres régions du monde. Pour une économie en développement moyenne, les taxes sur les échanges généraient toujours environ 16 % des recettes fiscales entre 2005 et 2009, contre 4 % pour l'Indonésie. Les taux des droits à l'importation ont baissé en Indonésie, procurant des avantages aux consommateurs comme aux entreprises tributaires de produits intermédiaires importés. Amiti et Konings (2007) estiment qu'une baisse de 10 points des droits de douane sur les intrants s'est traduite par une hausse de 12 % de la productivité des entreprises indonésiennes qui utilisent des intrants importés.

Dans le même temps, près de la moitié des taxes sur les échanges prélevées par l'Indonésie grèvent les exportations. Le gouvernement envisage de développer l'usage des taxes à l'exportation, comme en témoignent la décision récente de taxer à 20 % les exportations de certains minerais, et l'introduction de taxes à l'exportation sur l'huile de palme brute et le cacao. Les taxes à l'exportation de produits de base poursuivent plusieurs objectifs, comme la stabilisation des prix, la sécurité alimentaire et le soutien au développement des industries de transformation en aval. S'agissant des industries extractives, elles peuvent également servir à ralentir le rythme d'épuisement des ressources non renouvelables et des activités polluantes. Bien que compatibles avec les accords commerciaux multilatéraux, les taxes à l'exportation ont en général pour effet de réorienter les échanges et ont donc été interdites par de nombreux accords commerciaux régionaux (Piermartini, 2004). En revanche, du point de vue d'un pays qui détient un pouvoir de marché sur un bien d'exportation donné, comme pour l'huile de palme indonésienne, les taxes à l'exportation peuvent améliorer les termes de l'échange, et donc les revenus réels, au détriment des acheteurs étrangers.

Les taxes à l'exportation confèrent un avantage concurrentiel aux activités de transformation nationales en maintenant le prix intérieur du bien taxé au-dessous du prix mondial. Cet avantage se fait aux dépens des producteurs du produit de base en amont, qui sont moins bien rémunérés. Par conséquent, les industries de transformation en aval peuvent se développer même si leurs coûts sont supérieurs à ceux pratiqués dans d'autres pays. En déplaçant la production des pays à moindre coût, les taxes à l'exportation réduisent l'efficacité économique globale à un moment précis. D'un point de vue dynamique, cette situation peut évoluer si des effets d'apprentissage se produisent, de sorte que l'activité en aval atteint un niveau de productivité compétitif après un certain temps. Dans l'hypothèse que de tels effets d'apprentissage se manifestent, les taxes à l'exportation peuvent renforcer l'efficacité économique si elles sont appliquées de façon temporaire.

Un certain nombre de pays poursuivent des stratégies de développement qui reposent sur l'argument économique de l'industrie naissante. Ces stratégies ont échoué dans certains pays, et réussi dans d'autres. Dans ce dernier cas, les conditions générales de base pour les industries concernées étaient généralement favorables – qualité des infrastructures, accès à d'autres intrants tels qu'une offre énergétique fiable, une main-d'œuvre qualifiée ou une gouvernance publique de qualité. Néanmoins, certaines de ces caractéristiques peuvent expliquer pourquoi les industries transformatrices ne sont pas implantées en Indonésie, et remédier à ces carences est une condition préalable au développement d'une industrie transformatrice performante et efficace, avec ou sans taxe à l'exportation. Les initiatives qui

visent à améliorer ces conditions structurelles ont des retombées positives considérables, mais une stratégie basée sur l'octroi d'un avantage de coût temporaire est risquée – et pourrait bien échouer si les faiblesses structurelles plus profondes ne sont pas corrigées. Lever des taxes à l'exportation comporte le risque de créer une industrie de transformation inefficace, dont la survie dépend du caractère permanent de ces taxes, ce qui favorise la recherche de rentes et est évidemment préjudiciable à l'efficacité économique.

Étant donné que les taxes à l'exportation grèvent les recettes à l'exportation, elles faussent également les décisions de production dans les secteurs des produits de base concernés, comme le font les redevances fondées sur les recettes dans les secteurs des ressources naturelles. Pour les industries extractives, une solution de rechange à l'utilisation de taxes à l'exportation serait de minimiser les distorsions induites par les décisions des pouvoirs publics et d'opter plutôt pour une taxe sur les rentes de ressources d'un montant élevé. Les avantages d'une telle stratégie l'emportent probablement sur les retombées dynamiques incertaines d'une taxe à l'exportation. Pour d'autres produits de base comme le cacao et l'huile de palme brute, il convient de mettre en balance les avantages possibles en aval d'une taxe à l'exportation et les pertes de recettes escomptées pour ces deux secteurs. Il n'est pas sûr qu'en définitive, le résultat net soit positif. Se contenter d'observer une augmentation de la production dans les industries transformatrices ne suffit pas à juger du succès de la stratégie d'ensemble. Néanmoins, il faudra probablement du temps pour que les transformations des politiques structurelles nécessaires de toute urgence se concrétisent, et les autorités considèrent donc les taxes à l'exportation comme une solution de remplacement. Elles ne sont toutefois qu'un pis-aller, et il faudra étudier attentivement leurs effets macroéconomiques, et notamment leurs conséquences sur les échanges internationaux.

Impôts sur la consommation

Les impôts sur la consommation, et notamment une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) intelligemment mise en œuvre, provoquent généralement beaucoup moins de distorsions que les taxes sur les facteurs de production, comme l'IRPP et l'IS. En règle générale, la consommation est une base d'imposition moins mobile que le travail et le capital, et les impôts sur la consommation sont neutres pour l'épargne si leurs taux sont supposés rester constants dans la durée. De nombreux pays en développement qui, par le passé, ont fortement misé sur les taxes à l'importation, les ont remplacées par des impôts sur la consommation au cours des dernières décennies. Ces impôts ont souvent été critiqués pour leurs effets régressifs sur la distribution des revenus, mais le débat sur cette question n'est pas catégoriquement tranché. Zolt et Bird (2005) font observer que, dans les pays en développement, « les données montrent... que la TVA est, dans l'ensemble, probablement moins régressive que les taxes sur les échanges et les droits d'accise qu'elle remplace », résultat corroboré par Gemmell et Morrissey (2003). Dans le même temps, l'effet régressif de la TVA disparaît en grande partie si l'on adopte une vision sur l'ensemble du cycle de vie, au lieu d'examiner un instantané de la distribution des revenus (Caspersen et Metcalf, 1994). Compte tenu du potentiel considérable de génération de recettes de la TVA, il convient d'évaluer son impact sur la distribution conjointement avec le volet des dépenses, car conjugués à des dépenses sociales plus élevées, les effets redistributifs des hausses de dépenses financées par la TVA peuvent être progressifs.

Il existe deux types d'impôt sur la consommation en Indonésie : une TVA générale qui génère environ 80 % des recettes des impôts sur la consommation ; et un certain nombre

de droits d'accise spécifiques sur des biens de consommation considérés comme de luxe. Les recettes de la TVA rapportées au PIB ont été assez stables au cours de la dernière décennie et s'élevaient à environ 3.4 % du PIB en 2010. C'est plus qu'en Malaisie et aux Philippines, et comparable à la situation en Thaïlande ; le Viêtnam et la Chine tirent des recettes beaucoup plus importantes de la TVA (respectivement 5.8 et 7.1 % du PIB).

Taxes sur la valeur ajoutée

En Indonésie, la TVA semble généralement bien conçue et combine un certain nombre de caractéristiques positives. Elle est prélevée au taux unique de 10 % sur la valeur créée dans le pays et sur les importations. À la différence d'une taxe sur les ventes, taxer la valeur ajoutée est en principe neutre pour l'organisation de la chaîne de valeur, car seule la valeur supplémentaire créée à chaque étape est imposée. Un taux unique facilite l'administration et évite de fausser les décisions d'achat individuelles. De nombreux pays de l'OCDE appliquent des taux inférieurs aux biens de consommation considérés comme essentiels et donc plus susceptibles d'être achetés par les ménages à bas revenu, mais ces ratios différenciés s'avèrent en général de piètres outils de redistribution, parce que les biens faiblement taxés sont souvent massivement consommés aussi par les ménages à haut revenu, ce qui génère d'importantes déperditions.

L'Indonésie applique des seuils d'exonération assez élevés pour les PME (600 millions IDR par an, soit l'équivalent de 65 000 USD), ce qui peut se justifier en raison des coûts de mise en conformité qu'elles encourent et parce qu'ils permettent à l'administration fiscale de concentrer ses efforts sur les contribuables qui présentent un fort potentiel de recettes. Des seuils élevés constituent également un moyen efficace d'accroître la progressivité de la TVA parce qu'ils confèrent un avantage concurrentiel aux petits détaillants et à leurs clients, qui sont généralement moins bien lotis. En outre, ils réduisent les incitations pour les PME à rester dans l'économie informelle. Cependant, l'enregistrement volontaire doit rester simple pour les PME à fort contenu d'intrants intermédiaires qui souhaitent rejoindre le système de TVA. En effet, les échanges de biens intermédiaires peuvent créer des cercles vertueux si les clients d'un vendeur sont enregistrés à la TVA, de sorte qu'il est avantageux pour le vendeur de s'enregistrer aussi (de Paula et Scheinkman, 2006).

L'efficacité concrète de la TVA dépend essentiellement de la taille de la base d'imposition, qui pour être large doit inclure tous les types de consommation, et de l'efficacité de l'administration. Les assiettes de la TVA sont souvent réduites par des exonérations, qui provoquent des ruptures dans la chaîne de crédit parce que les producteurs de biens et services exonérés de la TVA – et, par conséquent, toutes les activités en aval – ne peuvent pas réclamer le remboursement de la TVA acquittée à des stades de production antérieurs. Les exonérations vont à l'encontre de l'esprit du système de TVA en taxant les transactions intermédiaires et pas uniquement la valeur ajoutée, et entraînent des distorsions qui peuvent aller bien au-delà des secteurs exemptés proprement dits. Elles suppriment l'intérêt qu'a chaque partie à une transaction à s'assurer du paiement de la TVA par l'autre partie, ce qui réduit encore les incitations au respect des obligations en la matière. L'Indonésie a exonéré un grand nombre d'activités, notamment de nombreux produits alimentaires et agricoles, aliments pour animaux, charbon et autres minerais, ainsi que l'électricité à concurrence des volumes habituellement consommés par les clients résidentiels. Les hôtels, restaurants et services récréatifs échappent également à la TVA mais sont soumis à certaines taxes locales sur les ventes, qui sont souvent plus

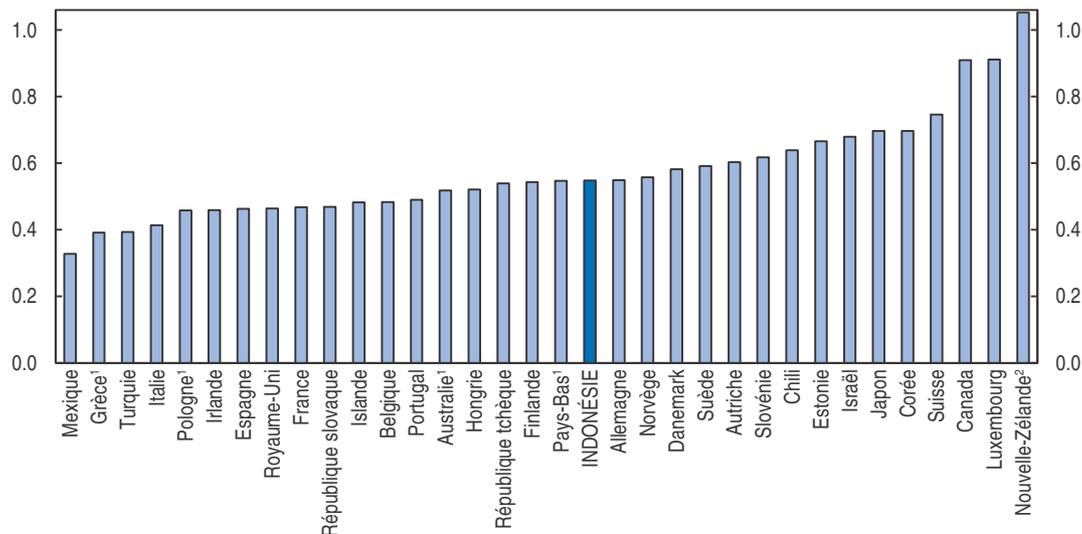
élevées que les taux de TVA. En outre, l'Indonésie exonère intégralement de la TVA un certain nombre de secteurs, comme de nombreux autres pays, au motif qu'une taxe serait difficile à administrer (services financiers) ou qu'ils relèvent de l'intérêt général (éducation, santé et services culturels). Les services postaux, la publicité radiophonique, les transports publics, les services d'emploi et de formation sont également exonérés, et en juin 2012, le gouvernement a fait de même pour les services de transport public. Dans le secteur pétrolier, les entrepreneurs peuvent généralement acquérir des biens d'équipement agréés en franchise de TVA, et ne peuvent pas percevoir le remboursement de la TVA acquittée sur les intrants (PWC, 2011). Ce régime favorise l'utilisation d'intrants intermédiaires importés qui échappent à la TVA dans le pays exportateur, et entrave l'intégration du secteur pétrolier dans l'économie nationale. Il en va de même pour les activités extractives (dont la production est exonérée de TVA), à l'exception des biens d'équipement lorsque les contrats spécifiques à l'entreprise prévoient des exemptions qui prévalent sur le droit fiscal général. Enfin, toutes les activités économiques menées sur l'île de Batam sont exonérées de TVA. Cette île qui compte un million d'habitants sert de centre de production offshore pour Singapour, distante de seulement 20 kilomètres. On a souvent déploré le fait que cette exonération est difficile à administrer et provoque des déperditions, dont l'ampleur est toutefois difficile à évaluer (Brondolo et al., 2008).

Comme dans la plupart des autres pays qui appliquent une TVA, les exportations sont soumises à un taux zéro, mais les exportateurs peuvent demander le remboursement de la TVA payés aux stades antérieurs de production. C'est en cela qu'un taux zéro est fondamentalement différent d'une exonération. Le taux zéro est conforme au principe de destination, selon lequel la TVA s'applique aux biens et services en fonction du barème en vigueur dans le pays de destination.

Le ratio des recettes de TVA ou ratio d'efficacité à la consommation est une mesure permettant d'évaluer l'efficacité de la TVA ; il compare les recettes de la TVA effectivement collectées à celles qui seraient obtenues si le taux normal était appliqué à l'ensemble de la consommation intérieure. Cet indicateur n'est certes pas parfaitement corrélé à la qualité de mise en œuvre d'une TVA – il augmente si les remboursements aux exportateurs sont incomplets, par exemple –, mais il n'en constitue pas moins un moyen simple de comparer les systèmes de TVA à l'échelon international. Cette comparaison révèle que l'Indonésie se situe dans la fourchette moyenne-haute des pays de l'OCDE (graphique 1.10). Ce résultat rejoint la constatation du FMI (2010), selon laquelle les ratios des recettes de TVA ne sont pas systématiquement beaucoup plus élevés dans les économies développées, bien que les raisons de cette faible efficacité diffèrent généralement entre ces catégories de pays. De faibles ratios des recettes de TVA traduisent en général le non-respect des obligations fiscales dans les économies de marché émergentes, alors qu'ils reflètent une mauvaise conception du système, notamment l'existence de taux différents, dans les pays développés (FMI, 2010).

En Indonésie, le principal moyen d'accroître le ratio des recettes de TVA serait de réduire le nombre d'exonérations et d'améliorer la discipline fiscale ; ce sont des actions à mener en priorité pour exploiter au mieux le potentiel de génération de recettes de la TVA. Selon les estimations du FMI, si le ratio des recettes de TVA de l'Indonésie était égal à celui de la Thaïlande, les recettes issues de la TVA augmenteraient de 1.8 % du PIB, sans relèvement du taux (FMI, 2011a). Le succès des efforts déployés par le Viêt Nam pour augmenter ses recettes fiscales au cours de la dernière décennie s'explique en partie par une diminution du nombre d'exonérations de la TVA.

Graphique 1.10. Ratios des recettes de TVA, 2010



1. Les données concernent 2009.

2. La Nouvelle-Zélande a relevé son taux de TVA de 12,5 % à 15 % le 1^{er} octobre 2010, ce qui fait passer son ratio au-dessus de 1.

Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711505>

L'amélioration de la discipline fiscale nécessite de renforcer les incitations en faveur du respect volontaire de la législation, parallèlement à des contrôles plus sévères en cas d'infraction présumée. La discipline volontaire pourrait être accrue en simplifiant un certain nombre de procédures, notamment supprimer l'obligation de produire la facture originale pour chaque transaction, accélérer le traitement des demandes de remboursement et réduire le nombre de contrôles de la TVA. À l'heure actuelle, chaque demande de remboursement de la TVA, aussi minime soit-elle, déclenche automatiquement un contrôle, ce qui rend la participation au système de TVA fastidieuse et pèse lourdement sur les ressources limitées de l'administration fiscale.

Droits d'accise et taxes sur le carbone

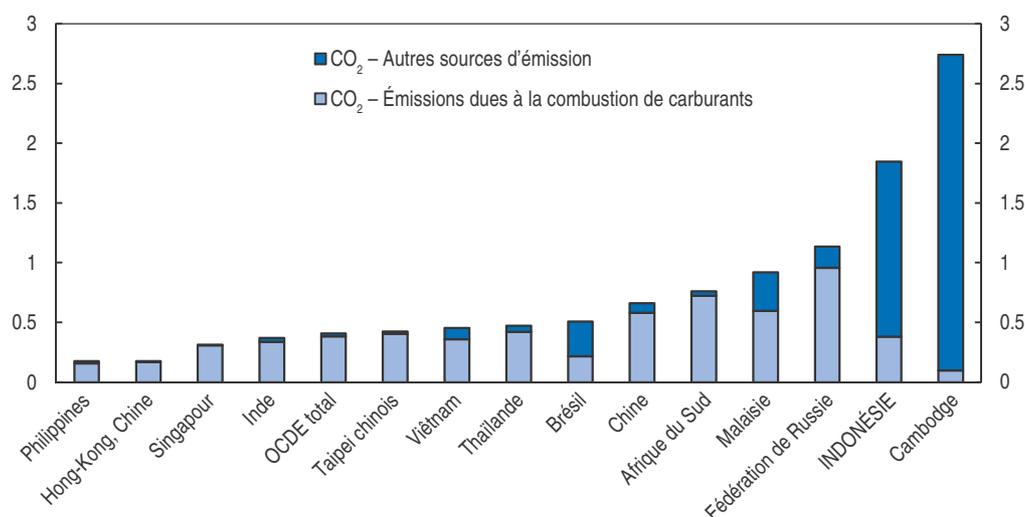
Le système de droits d'accise spécifiques en vigueur en Indonésie est moins neutre que la TVA, car il fausse les décisions de consommation en dissuadant d'acheter les produits soumis à ces droits. Bien entendu, des raisons valables peuvent justifier d'accepter ou même de rechercher de tels transferts. De nombreux pays prélèvent des droits d'accise spécifiques sur les biens qui induisent des externalités négatives, comme l'alcool, le tabac et le carburant automobile. Néanmoins, même en l'absence d'externalités, des taxes spécifiques sur les articles de luxe peuvent être utiles parce qu'elles sont simples à administrer et influent sur la distribution des revenus. Compte tenu de l'asymétrie de la distribution des revenus en Indonésie, il est probablement beaucoup plus facile de repérer les biens principalement achetés par des consommateurs aisés que dans des sociétés plus égalitaires. En janvier 2012, les autorités ont relevé le droit d'accise sur le tabac de 12,6 % à 15 % et envisagent de nouvelles hausses. En mai 2012, le gouvernement a décidé d'abaisser la taxe sur les ventes de produits de luxe pour les petites voitures moins polluantes, bien que certains détails restent à régler. Une telle mesure peut être utile pour réduire

l'intensité d'émission du transport par automobile en Indonésie, encore qu'elle n'ait pas nécessairement d'effet sur les émissions totales. Néanmoins, conditionner l'incitation à la quantité d'intrants d'origine locale, comme cela a été envisagé, ajoute une dimension protectionniste au système et doit être évité.

La taxation du carbone est un exemple d'impôt qui peut se justifier pour des raisons tenant aux externalités. La demande d'énergie en Indonésie augmente d'environ 7 % par an, et les externalités provoquées par les émissions de carbone qui en résultent ne sont pas répercutées dans les prix courants du marché, qui intègrent les subventions aux combustibles et à l'électricité, de sorte que la consommation énergétique dépasse les niveaux optimaux. De fait, l'Indonésie est l'un des plus grands émetteurs de CO₂ au monde, bien que la plupart de ses émissions proviennent de la déforestation plutôt que de la combustion d'énergie (graphique 1.11). L'électricité est de plus en plus produite à partir du charbon en vue de réduire la dépendance à l'égard des importations de pétrole, alors que si les externalités économiques de la combustion de charbon étaient correctement prises en compte, ce combustible apparaîtrait moins avantageux que ne l'indiquent les signaux des prix courants.

Graphique 1.11. **Intensité d'émissions de CO₂ par pays, 2008**

Millions de tonnes d'équivalent CO₂ par PIB en PPA (milliards USD de 2000)



Source : Agence internationale de l'énergie (2011), *CO₂ Emissions from Fuel Combustion*, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711524>

Bien qu'envisagées, les taxes sur le carbone n'existent pas encore en Indonésie ; dans le même temps, les subventions en faveur des combustibles et de l'électricité s'apparentent à des taxes à taux négatifs. Augmenter le prix des émissions de carbone aurait pour effet de renchérir le coût des activités qui émettent beaucoup de carbone par rapport aux options moins polluantes, et une taxe sur le carbone serait un instrument efficace d'internalisation des coûts environnementaux, qui contribuerait à rééquilibrer la croissance en faveur d'une moindre intensité en carbone. Un livre vert publié par le ministère des Finances suggérait « d'œuvrer à l'introduction d'une taxe carbone sur la combustion de combustibles fossiles, parallèlement à l'élimination progressive des subventions énergétiques » (ministère des Finances, 2009). Cette stratégie est une voie d'avenir et doit être appliquée. La baisse des subventions aux combustibles fossiles

contribuerait grandement à réduire l'empreinte carbone de l'économie, mais elle ne doit pas être considérée comme un préalable à l'introduction d'une taxe sur le carbone. Les subventions aux combustibles fossiles influent sur les choix du consommateur final de combustibles, mais l'introduction d'une taxe sur le carbone enverrait un signal de prix immédiat en faveur de la réduction de l'intensité d'émission des producteurs d'électricité et des industriels, notamment en ce qui concerne leurs décisions d'investissement futur. Opter dans un premier temps pour une taxe d'un niveau relativement modeste pourrait contribuer à atténuer la résistance politique à de tels impôts.

Impôts fonciers

On considère généralement que les impôts fonciers, en particulier les taxes périodiques sur les biens immobiliers, ont des effets plus favorables à la croissance que d'autres instruments fiscaux (Arnold *et al.*, 2011). Même si leur incidence n'est pas parfaitement comprise (Sennoga *et al.*, 2008), la corrélation positive entre les valeurs immobilières et le patrimoine ou les revenus de leurs propriétaires laisse penser que cet impôt sera essentiellement supporté par les contribuables aisés, surtout lorsqu'il est prélevé à taux progressifs, comme c'est le cas en Indonésie. Étant donné que la valeur d'un bien immobilier est souvent accrue par les dépenses publiques d'infrastructures effectuées dans la zone environnante, les impôts fonciers peuvent également servir à récupérer une partie des coûts encourus à cette occasion (Trinh et McCluskey, 2012). Même d'un point de vue administratif, les impôts fonciers présentent des avantages, car les biens immobiliers se prêtent à une observation facile. Pour toutes ces raisons, les impôts fonciers peuvent être un instrument fiscal attractif qui doit être intégré à toute stratégie visant à accroître les rentrées fiscales, bien que les recettes qui peuvent être générées par ces impôts, aussi bien conçus et administrés soient-ils, soient limitées. En Indonésie, les impôts fonciers représentaient moins d'un demi pour cent du PIB en 2011. Parmi les pays de l'ANASE, les impôts fonciers génèrent habituellement une très petite fraction des recettes totales. En moyenne, dans la zone OCDE, ces impôts génèrent environ 1.8 % du PIB, bien que ce pourcentage dépasse 3 % du PIB dans certains pays de l'OCDE. Dans certains pays, ces chiffres incluent des taxes sur les avoirs financiers, qui n'existent pas en Indonésie. Ces taxes peuvent grever lourdement les rendements du capital, et l'hypothèse selon laquelle le patrimoine financier est plus facile à observer que le revenu qu'il produit est loin d'être avérée.

Les terrains et constructions sont actuellement taxés au taux de 0.5 % de leur valeur marchande imposable, celle-ci étant fixée à 20 % de la valeur de revente estimée pour les biens d'une valeur inférieure à 1 milliard IDR, ou à 40 % dans les autres cas. Par conséquent, le taux effectif de l'impôt foncier est progressif, à 0.1 % ou 0.2 % des valeurs de revente retenues. La principale difficulté posée par la conception des impôts fonciers consiste à évaluer les valeurs de revente, notamment pour les biens qui ont été conservés de longues années par leurs propriétaires. C'est pourquoi de nombreux pays appliquent des impôts fonciers en se fondant sur des valeurs périmées inférieures aux valeurs réelles sur le marché, problème qui n'épargne pas l'Indonésie. Selon certaines estimations, 40 % seulement des recettes potentielles sont collectées du fait de la sous-évaluation des biens. Pour augmenter les recettes des impôts fonciers, il faudrait actualiser les valeurs de revente et les réévaluer régulièrement. Si ces actualisations périodiques s'avèrent difficiles dans le contexte actuel, les autorités fiscales devraient envisager d'opter pour une formule de calcul plus simple de l'assiette des impôts fonciers.

Les valeurs immobilières dépendent de la taille et de l'emplacement du terrain et des bâtiments qui s'y trouvent. Confronté à des contraintes administratives, le Vietnam, par exemple, a introduit avec succès un impôt foncier simple en retenant uniquement le critère de taille pour calculer la valeur des biens. L'emplacement en zone urbaine est valorisé en appliquant un coefficient d'ajustement qui tient compte du type de zone urbaine et de la qualité générale de la rue qui jouxte le terrain. Ces calculs basés sur la superficie sont régulièrement utilisés pour évaluer la valeur d'un bien en l'absence de marché immobilier mature dans les économies en développement (Rao, 2008). En outre, certains pays évaluent également la valeur d'un bien en fonction de la surface bâtie des bâtiments qui s'y trouvent. Sous cette forme simple, l'administration des impôts fonciers implique essentiellement de mesurer la superficie et évite de devoir procéder à une collecte et une analyse coûteuses de données détaillées sur le marché (Bing *et al.*, 2009). Plusieurs pays d'Europe centrale et orientale (Hongrie, Pologne, République slovaque, République tchèque) ont mis en place des régimes de fiscalité foncière basés sur la superficie, avec apparemment de bons résultats dans ces économies en transition (McCluskey et Plimmer, 2011). Conserver le taux effectif d'imposition progressive en vigueur en Indonésie serait compatible avec la détermination des valeurs immobilières selon cette méthode simplifiée. Étant donné que l'Indonésie a décidé de déléguer l'administration des impôts fonciers aux autorités locales, dont les capacités administratives sont vraisemblablement plus limitées, une méthode simplifiée d'évaluation des valeurs immobilières qui peuvent être facilement révisées peut représenter une première étape vers l'augmentation des recettes immobilières.

Les impôts fonciers incluent également les taxes sur les transactions, telles que les droits de timbre ou droits de mutation. Les distorsions induites par ces taxes non périodiques sont beaucoup plus importantes que celles provoquées par les taxes immobilières périodiques, parce qu'elles réduisent la liquidité des marchés immobiliers. La mobilité géographique des ménages peut s'en trouver restreinte, ce qui entrave l'ajustement du marché du travail aux chocs au niveau local, et alourdit les coûts d'enregistrement des biens commerciaux pour les entreprises. En Indonésie, les droits de timbre sont fixés par les autorités provinciales. Selon la Banque mondiale (2012), le coût moyen d'enregistrement avoisine 11 % de la valeur du bien, soit près de trois fois le coût moyen constaté dans les pays voisins de la région. Alléger la charge fiscale qui pèse sur les transactions immobilières et la transférer sur les taxes foncières périodiques réduirait le coût de l'activité économique et atténuerait les distorsions sur les marchés immobiliers, sans conséquence budgétaire.

Améliorer l'efficacité de l'administration fiscale

L'Indonésie s'est lancée dans une refonte complète de sa Direction générale des impôts (DGI) en 2002, avec le soutien de donateurs internationaux dont la Banque mondiale. Parmi les principaux défis que la réforme entendait relever figuraient la faiblesse des structures organisationnelles, les lacunes dans la formation des agents des impôts, d'importants problèmes d'intégrité et le non-respect généralisé des obligations fiscales. La réforme s'articulait autour de quatre principaux piliers. Premièrement, la réorganisation des bureaux des impôts a permis à la DGI de passer d'une approche impôt par impôt, redondante et étroitement ciblée, à des structures fonctionnelles et à une segmentation des contribuables selon des critères de taille. Cela a abouti à la création de bureaux dédiés aux gros contribuables. Des cellules ont été mises en place au siège afin de

piloter ces nouvelles structures fonctionnelles. Deuxièmement, la gestion des ressources humaines a été modernisée, notamment en réexaminant la politique de rémunération. Troisièmement, une utilisation plus intensive de la technologie de l'information a permis de moderniser les processus administratifs, avec l'enregistrement et le dépôt des déclarations en ligne, ainsi que l'analyse des risques. Quatrièmement, les efforts consacrés à l'amélioration de la gouvernance et de l'intégrité par l'adoption de codes de déontologie, la mise en place d'unités de contrôle interne et la protection des dénonciateurs ont amélioré la réputation des autorités fiscales. La DGI a également commencé à publier un large éventail de documents d'information et lancé divers programmes actifs d'éducation fiscale. Ces efforts substantiels ont porté leurs fruits, et on estime à 1.2 % du PIB les recettes supplémentaires générées par l'amélioration du recouvrement de l'impôt, ce qui devrait inciter à poursuivre dans cette voie (FMI, 2011b). De fait, l'administration fiscale reste confrontée à un certain nombre de défis, comme en témoigne avant tout le faible niveau de ponction fiscale en Indonésie, malgré une politique fiscale relativement bien conçue, qui n'est pas aussi éloignée des meilleures pratiques internationales que les maigres recettes pourraient le suggérer.

La réussite de la réforme de l'administration fiscale indonésienne à ce jour repose en grande partie sur la mise en place d'unités chargées des gros contribuables, grâce auxquelles l'administration peut consacrer plus d'attention et de ressources aux contribuables qui présentent le plus fort potentiel d'augmentation des recettes publiques. Néanmoins, avec seulement quatre unités de ce type pour tout le pays, il faudrait aller plus loin et créer d'autres unités, tout en veillant à ce qu'elles mettent en œuvre de façon cohérente une stratégie d'ensemble solide. Outre la gestion des 700 plus grandes entreprises pour les questions relatives à l'impôt sur la société et à la TVA, ces unités devraient consacrer plus de ressources aux individus les plus riches en termes de patrimoine et de revenu, d'autant que plusieurs affaires d'évasion fiscale impliquant des membres de l'élite du pays ont fait grand bruit et ont érodé la confiance du public dans la légitimité du système fiscal. L'étape logique suivante consiste à consacrer plus d'attention aux contribuables de taille moyenne, ce que l'Indonésie a commencé à faire en créant 28 bureaux ad hoc. Les quelque 300 bureaux chargés des petits contribuables – qui résultent de la fusion des anciens bureaux de district de l'impôt, bureaux de contrôle fiscal et bureaux de fiscalité immobilière – devraient s'employer avant tout à mettre pleinement en œuvre le recensement fiscal engagé par le gouvernement en vue d'augmenter le nombre de contribuables au niveau local. À l'occasion de la délégation du recouvrement des impôts fonciers aux autorités communales, ces bureaux locaux seront officiellement responsables de l'administration des impôts fonciers à partir de 2014. Consciente du fait qu'ils n'ont pas les mêmes capacités que d'autres services de l'administration fiscale, l'administration centrale de la DGI a jugé nécessaire de leur apporter un soutien permanent pour administrer ces impôts. Une simplification de la détermination de l'assiette des impôts fonciers, comme le préconise la section précédente, pourrait également contribuer à alléger la charge qui pèse sur ces bureaux locaux.

Améliorer les capacités institutionnelles de l'administration fiscale suppose également de mieux former les agents des impôts. Les contribuables signalent fréquemment d'importantes disparités en termes de capacités d'une région à l'autre, voire au sein du même bureau des impôts. À l'heure actuelle, plus de la moitié des agents de la DGI n'ont pas fait d'études au-delà du secondaire, tandis que 16 % n'ont même pas suivi d'enseignement secondaire (DGI, 2011). Améliorer les politiques de rémunération et les

programmes de formation interne visant à augmenter le pourcentage d'agents très qualifiés se traduirait probablement par une augmentation des recettes fiscales collectées. Accroître la flexibilité des contrats de travail permettrait à la DGI de se séparer plus facilement des agents peu efficaces et d'embaucher des nouvelles recrues mieux formées. Le personnel dont dispose la DGI pour ses activités est très stable depuis quelques années, ce qui est inhabituel pour une institution qui connaît des transformations radicales. Dans ce domaine, la DGI est tenue de respecter des réglementations publiques qui s'appliquent à tous les organismes publics et qui peuvent entraver l'adoption de pratiques modernes de gestion des ressources humaines, lesquelles inciteraient les agents des impôts à accroître leurs performances et à adopter un comportement intègre, ainsi qu'à développer leurs compétences et leur professionnalisme.

Le système de recours est un domaine dans lequel les autorités fiscales pourraient envisager d'améliorer leurs capacités. Lorsqu'un litige fiscal est porté devant les tribunaux, les particuliers peuvent souvent dépenser plus que les autorités pour obtenir des conseils juridiques, aboutissant à une situation déséquilibrée. En 2010, plus de 70 % des demandeurs en appel ont eu totalement ou partiellement gain de cause. Permettre aux autorités fiscales de se prévaloir de conseils juridiques extérieurs dans les dossiers d'appel dans lesquels des recettes publiques considérables sont en jeu peut être un moyen efficace de pallier des capacités internes limitées. Les règlements négociés peuvent aussi contribuer à réduire les dépens, et les autorités fiscales devraient y avoir accès. À l'heure actuelle, tous les appels en matière fiscale doivent être examinés par un seul tribunal fiscal situé dans la capitale. Pour accélérer les procédures d'appel, le plan visant à établir cinq tribunaux fiscaux supplémentaires hors de Jakarta est une initiative bienvenue. En outre, il serait utile de renforcer encore l'aptitude des autorités à éviter que les entreprises multinationales ne recourent à des pratiques comme la délocalisation des bénéficiaires et les prix de transfert.

L'intégrité est aussi un élément essentiel d'une bonne performance institutionnelle. Malgré les efforts consentis dans ce domaine, des améliorations semblent possibles, notamment au regard des événements survenus en 2010 et 2012, lorsque plusieurs affaires de nature fiscale impliquant des agents de la DGI ont sapé la confiance du public. Ces affaires ont conduit certains à remettre en question le déploiement d'une réforme de l'administration qui avait été largement acceptée initialement. Un renforcement des systèmes de contrôle interne et des actions disciplinaires peut y concourir. La transparence des décisions administratives est un facteur d'intégrité aux yeux des contribuables. Cette intégrité pourrait être renforcée en facilitant l'accès des contribuables à leur dossier fiscal et en établissant des jugements créant un précédent qui soient publiquement accessibles et contraignants pour les décisions futures dans des affaires comparables. Dans le même ordre d'idées, le public devrait pouvoir consulter aisément tous les décrets et textes d'application en matière fiscale. Le Vietnam s'y est employé, et toutes les procédures administratives ont été réunies en une seule loi en 2006.

Faciliter les procédures fiscales – domaine dans lequel l'Indonésie fait moins bien que beaucoup d'autres pays – renforcerait les incitations en faveur du respect des obligations fiscales et d'une autoévaluation correcte des revenus déclarés. Selon l'indicateur Paiements des impôts établi par la Banque mondiale, l'Indonésie arrive en 131^e position sur 183 pays en ce qui concerne la facilité de paiement des impôts, bien qu'elle ait gagné trois places depuis l'année dernière (Banque mondiale, 2012).

L'utilisation de l'Internet pour faciliter les communications entre contribuables et autorités fiscales offre un potentiel considérable d'amélioration des procédures fiscales aux stades de l'enregistrement, du dépôt des déclarations et du paiement des impôts. En autorisant le dépôt électronique des déclarations, la DGI a réduit de plus de moitié le temps nécessaire pour payer l'impôt – de 560 heures en 2006 à 266 heures en 2011 (Banque mondiale, 2012). Toutefois, malgré la multiplication par cinq du nombre de déclarations déposées en ligne, elles représentent toujours moins de 1 % du total. Dans le cadre d'un programme pilote, la DGI a dans un premier temps facilité le dépôt électronique pour les habitants de Jakarta et de Bandung, le déploiement à l'échelle du pays étant prévu d'ici fin 2012. Parmi les objectifs de la DGI figurent aussi l'offre de plusieurs canaux de paiement, notamment les services bancaires via Internet et les distributeurs automatiques. Ce sont des initiatives qui vont dans la bonne direction et qui doivent être poursuivies. Une meilleure utilisation des technologies de l'information passe également par l'uniformisation des logiciels informatiques utilisés par l'administration fiscale et celle des douanes, et la possibilité de se connecter aux bases de données utilisées par d'autres organismes publics.

Même si les contrôles fiscaux ne sont pas le seul outil disponible pour améliorer la discipline fiscale, ils n'en constituent pas moins un élément essentiel de tout système fiscal basé sur l'autodéclaration. Les ressources dont dispose l'administration fiscale pour mener des contrôles étant limitées, ils doivent être décidés de manière à optimiser les recettes recouvrées. Cela nécessite de mettre en place une procédure de contrôle fondée sur les risques, qui épargne les contribuables ayant de bons antécédents pour se concentrer sur ceux qui sont manifestement en infraction, sur la foi de leur comportement passé ou de sources de données externes. Bien que les contrôles fiscaux soient davantage axés sur les risques, la DGI alloue toujours d'importants moyens aux contrôles automatiques visant des contribuables à faible risque. Par exemple, toute déclaration d'impôt qui fait état d'un trop-payé d'impôt et qui demande un remboursement est automatiquement contrôlée. Étant donné que ce cas de figure survient le plus souvent avec la TVA, trop d'agents sont affectés au contrôle des déclarations de TVA, alors que les impôts sur le revenu offrent de meilleures perspectives d'augmentation des recettes. À l'avenir, il faudrait supprimer les contrôles automatiques et accentuer l'orientation sur les risques. Le fait que les 65 000 contrôles effectués en 2010 ont généré en moyenne des recettes supplémentaires 16 fois plus importantes que les coûts de ces contrôles plaide en faveur de l'augmentation du nombre de contrôleurs. Cela réduirait également le délai de réalisation d'un contrôle fiscal lorsqu'il conditionne l'obtention d'un remboursement, et accélérerait le remboursement des trop-perçus d'impôts.

Enfin, la réforme de l'administration fiscale devrait s'accompagner de réformes dans d'autres secteurs, notamment celui de l'application de la loi. En mars 2012, la DGI a signé un accord avec la Police nationale en vue d'intensifier la surveillance pour empêcher la fraude fiscale. Cet accord prévoit la protection et l'encadrement des agents des impôts dans l'exercice de leurs fonctions, et une aide pour localiser des personnes disparues et des actifs volés, à la suite d'un certain nombre d'affaires de corruption très médiatisées impliquant des agents des impôts. Cette coopération entre organismes publics semble prometteuse.

Encadré 1.3. Résumé des recommandations : réforme fiscale

Afin d'augmenter les prélèvements fiscaux et d'améliorer l'efficacité du système fiscal, le gouvernement devrait envisager de prendre les mesures suivantes :

Impôts sur le revenu des personnes physiques

- Poursuivre les efforts visant à augmenter le nombre de contribuables, notamment parmi les travailleurs non salariés. Adopter un numéro d'identification unique pour les personnes physiques, et supprimer la nécessité d'en faire la demande, par exemple en utilisant le numéro de la carte nationale d'identité. Envisager de supprimer l'obligation de déposer une déclaration d'impôt pour les salariés ayant une seule source de revenu. Réduire temporairement les sanctions pour les irrégularités commises par le passé pour les primodéclarants seulement.
- Soumettre les avantages accessoires et les indemnités versés par l'employeur à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, et s'acheminer vers l'égalité de traitement fiscal des intérêts et des dividendes perçus, par exemple en considérant la retenue d'impôt sur les dividendes comme définitive, comme c'est le cas pour les intérêts.

Impôts sur le bénéfice des sociétés

- Réexaminer les incitations fiscales et en particulier les exonérations temporaires pour certains secteurs ou projets d'investissement. Si des aides à l'investissement sont octroyées, elles doivent l'être de façon large et bénéficier à toutes les entreprises, en privilégiant les crédits d'impôt au lieu des exonérations fiscales.
- Publier régulièrement des estimations des dépenses fiscales, et notamment des aides à l'investissement, afin d'améliorer leur transparence, et mener des évaluations périodiques de l'ensemble de ces dépenses et aides.
- Réduire la charge de mise en conformité pour les petites entreprises en introduisant un système fiscal spécifique, qui conjugue des procédures simplifiées, un taux d'imposition faible et des mesures rigoureuses pour faire respecter les obligations fiscales, comme le prévoit le gouvernement.

Redevances et taxes dans les secteurs du pétrole, du gaz et des industries extractives

- Prendre en compte les risques de prospection et de développement en autorisant la déduction intégrale des coûts correspondants des recettes d'exploitation.
- Renoncer aux redevances fondées sur les recettes et donner plus de poids à l'imposition des rentes économiques, à des taux plus élevés qu'actuellement.
- Réexaminer les obligations de transformation et de propriété locales dans les industries extractives et s'employer plutôt à accroître la part des prélèvements fiscaux de l'État.

Taxes sur les échanges internationaux

- Réexaminer les taxes à l'exportation en tenant compte de leurs répercussions sur l'ensemble de l'économie, y compris sur les échanges internationaux.

Impôts sur la consommation et taxe sur le carbone

- Réduire au strict minimum le nombre d'activités exemptées de la TVA.
- Introduire une taxe sur le carbone à taux faible dans un premier temps.

Taxes périodiques sur les biens immobiliers

- Actualiser le registre des valeurs cadastrales en vue d'augmenter les recettes fiscales issues des taxes périodiques sur les biens immobiliers. Envisager de s'acheminer vers un calcul simplifié, fondé sur la superficie, des impôts dus.

Encadré 1.3. Résumé des recommandations : réforme fiscale (suite)

Administration de l'impôt

- Procéder à une évaluation plus systématique des risques avant de décider d'engager un contrôle fiscal, et supprimer les contrôles automatiques. Augmenter le nombre de contrôleurs.
- Utiliser davantage les informations de tiers et les méthodes indirectes pour déterminer l'impôt à payer, par exemple les informations sur les avoirs ou biens de consommation pour déclencher des contrôles fiscaux, même pour les individus non enregistrés en tant que contribuables.
- Mettre en œuvre le recensement fiscal prévu afin d'intégrer de nouveaux contribuables dans la base d'imposition, et créer de nouveaux bureaux des impôts spécialisés dans les ménages aisés en dehors de Jakarta.
- Poursuivre les efforts en vue d'améliorer la gestion des ressources humaines des autorités fiscales en réduisant les disparités de formation entre bureaux des impôts et agents. Accroître les capacités en justice de l'administration fiscale, en lui permettant de faire appel à des conseils juridiques extérieurs dans les dossiers en appel à fort enjeu, et concrétiser le projet d'instaurer des tribunaux fiscaux en dehors de Jakarta.
- Renforcer les systèmes de contrôle interne et les actions disciplinaires au sein de l'administration fiscale. Améliorer la transparence des décisions administratives en permettant aux contribuables de consulter leur dossier fiscal, en publiant tous les décrets et textes d'application et en rendant publics les jugements qui établissent des précédents.

Notes

1. Une réduction supplémentaire de 5 points est possible dans certaines conditions, en vertu d'une disposition destinée à promouvoir le développement des marchés locaux de capitaux. Parmi ces conditions figurent la cotation d'au moins 40 % du capital sur le marché local et un actionnariat dispersé pendant un certain nombre d'années, mais peu d'entreprises semblent se prévaloir de cette disposition.
2. Les taux effectifs d'imposition retenus dans Abbas *et al.* (2012) correspondent aux taux effectifs moyens de l'impôt sur les bénéfices des sociétés payés dans le cadre d'un investissement hypothétique financé sur fonds propres en vue d'acquérir des machines et équipements, en supposant que le rendement avant impôt est de 20 %.
3. Ces informations proviennent de la base de données ORBIS publiée par le Bureau van Dijk.

Bibliographie

- Abbas, S., A. Klemm, J. Park et S. Bedi (2012), « A Partial Race to the Bottom: Corporate Tax Developments in Emerging and Developing Economies », *IMF Working Papers*, n° WP/12/28, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Agalliu, I. (2011), « Comparative Assessment of the Federal Oil and Gas Fiscal Systems », US Department of the Interior, Bureau of Ocean Energy Management, Herndon, VA.
- Amiti, M. et J. Konings (2007), « Trade Liberalization, Intermediate Inputs and Productivity: Evidence from Indonesia », *American Economic Review*, vol. 97, pp. 1611-1638.
- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, Å. Johansson, C. Schwellnus et L. Vartia (2011), « Tax Policy for Economic Recovery and Growth », *Economic Journal*, vol. 121, pp. F59-F80.
- Arnold, J. et B. Javorcik (2009), « Gifted Kids or Pushy Parents? Foreign Acquisitions and Plant Productivity in Indonesia », *Journal of International Economics*, vol. 79, pp. 42-53.

- Banque mondiale (2012), *Doing Business in Indonesia*, Washington, DC.
- Bing, Y., K. Connolly et M. Bell (2009), « A Compendium of Countries with an Area Based Property Tax », *Working Paper*, n° WP09BY1, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- Brondolo, J., C. Silvani, E. Le Borgne et F. Bosch (2008), « Tax Administration Reform and Fiscal Adjustment: The Case of Indonesia (2001-07) », *IMF Working Papers*, n° WP/08/129, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Brown, E.C. (1948), « Business Income Taxation and Investment Incentives », dans Metzler, L. (dir. pub.), *Income, Employment and Public Policy: Essay in Honor of Alvin Hansen*, W.W. Norton, New York.
- Caspersen, E. et G. Metcalf (1994), « Is a Value-Added Tax Regressive? Annual versus Lifetime Incidence Measures », *National Tax Journal*, vol. 47, pp. 731-46.
- Collier, P. (2009), « Principles of Resource Taxation for Low-income Countries », dans P. Daniel, M. Keen et C. McPherson (dir. pub.), *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*, Routledge, New York.
- Daniel, P., M. Keen et C. McPherson (dir. pub.) (2009), *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*, Routledge, New York.
- de Paula, A. et J. Scheinkman (2010), « Value-Added Taxes, Chain Effects, and Informality », *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 2, pp. 195-221.
- FMI (2010), « From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies », *Departmental Papers*, n° 10/03, Département des affaires fiscales, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- FMI (2011a), « Revenue Mobilization in Developing Countries », *Policy Paper*, Département des affaires fiscales, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- FMI (2011b), « Indonesia: Selected Issues », *IMF Country Reports*, n° 11/310, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- FMI (2011c), *IMF Government Finance Statistics*, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Gandullia, L., N. Iacobone et A. Thomas (2012) « Modelling the Tax Burden on Labour Income in Brazil, China, India, Indonesia, and South Africa », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, Éditions OCDE, à paraître.
- Gemmell, N. et O. Morrissey (2003), « Tax Structure and the Incidence on the Poor in Developing Countries », *CREDIT Research Papers*, n° 03/18, Centre for Research in Economic Development and International Trade, Université de Nottingham.
- Gentry, W. et G. Hubbard (2004), « Success Taxes, Entrepreneurial Entry, and Innovation », *NBER Working Paper*, n° 10551, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Johansson, Å., C. Heady, J. Arnold, B. Brys et L. Vartia (2008), « Tax and Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 620, Éditions OCDE.
- Johnston, D. (2008), « Changing Fiscal Landscape », *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 1, pp. 31-54.
- Klemm, A. et S. van Parys (2009), « Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives », *IMF Working Papers*, n° 36, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Lipsey, R. et F. Sjöholm (2011), « Foreign Direct Investment and Growth in East Asia: Lessons for Indonesia », *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 47, pp. 35-63.
- McCluskey, W. et F. Plimmer (2011), « The creation of fiscal space for the property tax: The case of Central and Eastern Europe », *International Journal of Strategic Property Management*, vol. 15, pp. 123-138.
- Ministère des Finances de l'Indonésie (2009), « Economic and Fiscal Policy Strategies for Climate Change Mitigation in Indonesia », Jakarta.
- Nugraha, K. et P. Lewis (2011), « Market Income, Actual Income and Income Distribution in Indonesia », document présenté lors de la 40^e Conférence australienne des économistes, Canberra, 11 juillet, disponible sur http://ace2011.org.au/ACE2011/Documents/Abstract_Kunta_Nugraha_Phil_Lewis.pdf.
- OCDE (2011a), *Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011b), *Études économiques de l'OCDE : Israël*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012), *Les impôts sur les salaires*, Éditions OCDE.

- PWC (2008), *Mine Indonesia 2008*, Jakarta, Indonésie.
- PWC (2011), *Oil and Gas in Indonesia: Investment and Taxation Guide*, Jakarta, Indonésie.
- Rao, V. (2008), « Is Area-Based Assessment an Alternative, an Intermediate Step or an Impediment to Value Based Taxation in India? », dans Bahl, R., J. Martinez-Vazquez et J. Youngman (dir. pub.), *Making the Property Tax Work: Experiences in Developing and Transitional Countries*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- Schwellnus, C. et J. Arnold (2008), « Do Corporate Taxes Reduce Productivity and Investment at the Firm Level? Cross-Country Evidence from the Amadeus Dataset », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 641, Éditions OCDE.
- Sennoga, E., D. Sjoquist et S. Wallace (2008), « Incidence and Economic Impacts of Property Taxes in Developing and Transitional Countries », dans Bahl, R., J. Martinez-Vasquez et J. Youngman (dir. pub.), *Making the Property Tax Work: Experiences in Developing and Transitional Countries*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- Sjöholm, F. et R. Lipsey (2006), « Foreign Firms and Indonesian Manufacturing Wages: An Analysis with Panel Data », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 55, pp. 201-221.
- Trinh, H. et W. McCluskey (2012), « Property Tax Reform in Vietnam: A Work in Progress », *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, n° 8/2012, Munk School of Global Affairs, Université de Toronto, Toronto.
- van Meurs, P. (2009), « Trends in International Oil and Gas Taxation », exposé présenté devant l'Université du pétrole et du gaz de Gubkin, Moscou, 4 septembre, disponible sur www.vanmeurs.org.
- Yuwono, T. (2009), « Individual Income Tax in Indonesia: Behavioral Response, Incidence, and the Distribution of Income Tax Burden », *Economics Dissertations*, paper 36, Université d'État de Géorgie, Atlanta, GA, disponible sur http://digitalarchive.gsu.edu/econ_diss/36.
- Zolt, E. et R. Bird (2005), « Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries », *International Tax Program Papers*, n° 0508, Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, Université de Toronto, Toronto.

Chapitre 2

Promouvoir le développement des PME

Les micro, petites et moyennes entreprises (MPME) sont une source majeure d'emplois et de croissance économique en Indonésie. Elles ont contribué à la résistance de l'économie durant la crise financière de 2008-09. Cependant, bon nombre de ces entreprises souffrent d'une faible productivité, ce qui limite leur rôle dans l'amélioration des niveaux de vie. Il existe plusieurs moyens de stimuler la croissance de la productivité des MPME sur le moyen terme.

Le premier moyen serait d'encourager les petites entreprises à s'engager dans l'économie formelle. Il serait utile, à cet effet, de réduire la bureaucratie en simplifiant les procédures d'octroi de licences et d'abaisser les coûts du respect des obligations fiscales. Il serait aussi important d'éviter toute hausse excessive du salaire minimum dans les provinces où il atteint déjà un niveau raisonnable. Il conviendrait par ailleurs de corriger les rigidités sur le marché du travail formel, tout en adoptant une forme de système d'indemnisation du chômage afin d'assurer les travailleurs contre le risque de perte d'emploi.

Le deuxième moyen serait de stimuler l'investissement. La clarification des droits de propriété immobilière, et la mise à la disposition des informations recueillies par le bureau du crédit à toutes les institutions financières faciliteraient l'accès aux financements. En même temps, le développement d'autres solutions de financement telles que le capital-risque, le crédit-bail ou le microcrédit renforcerait l'offre de crédit. Le mauvais état des infrastructures, en particulier dans les secteurs des transports et de l'électricité, est aussi perçu comme un obstacle à l'investissement, auquel il serait possible de remédier en accroissant les dépenses publiques pour financer des projets d'infrastructure rentables.

Le troisième moyen serait de rehausser la qualité des ressources humaines. Le pays souffre d'une pénurie de travailleurs qualifiés, et il faudrait mettre en œuvre des politiques visant à accroître le nombre de travailleurs disponibles et à rendre les établissements d'enseignement et de formation plus réactifs à l'évolution de la demande sur le marché du travail.

L'Indonésie a depuis de longues années une politique de soutien aux MPME. Il est cependant nécessaire de clarifier les responsabilités entre les différents niveaux d'administration et au sein de l'administration centrale afin de réduire au minimum les doubles emplois et l'inefficience. Une évaluation rigoureuse des programmes existants permettrait de consolider les dispositifs en place et d'allouer les ressources publiques limitées à leurs usages les plus rentables.

Les petites entreprises sont particulièrement nombreuses en Indonésie, et leur nombre par habitant est bien plus élevé que dans la plupart des autres pays (Kushnir *et al.*, 2010). Elles ont toujours été les principaux acteurs dans l'activité nationale, surtout en tant que pourvoyeuses d'emplois. Les petites entreprises sont aussi un moteur important du développement des économies et des collectivités locales.

Le présent chapitre tente de déterminer les moyens de faire en sorte que les petites entreprises contribuent le plus possible à la création d'emplois et à la productivité afin d'étayer une croissance durable sur le long terme. Après une description des principales caractéristiques des petites entreprises en Indonésie, et de leur rôle comme soutien de l'économie durant la crise mondiale de 2008-09, ce chapitre passe en revue les moyens de renforcer leur productivité dans le moyen terme en les encourageant à passer dans l'économie formelle et à investir. Suit un examen des réformes des politiques publiques qui pourraient aider à rehausser les qualifications de la main-d'œuvre, et du soutien public aux PME. Des recommandations d'action sont formulées dans la dernière partie.

Les petites entreprises ont aidé l'économie à surmonter la crise financière de 2008-09

Il n'existe pas de définition communément admise par toutes les institutions et tous les pays de ce qu'est une petite entreprise (encadré 2.1). Ce chapitre s'appuie sur de multiples bases de données, qui sont fondées sur des définitions différentes. L'analyse est

Encadré 2.1. Qu'est-ce qu'une petite entreprise ?

Une difficulté majeure à laquelle se heurte l'analyse du développement des PME tient à la grande diversité existant dans la définition et la classification des petites entreprises selon les institutions et les pays. Le plus souvent, les entreprises sont classées en fonction de l'effectif de leurs salariés. Cependant, d'autres variables telles que l'actif net, le chiffre d'affaires et l'investissement sont parfois aussi utilisées. La définition des limites supérieure et inférieure de taille des PME varie aussi. Enfin, la couverture diffère selon que le secteur informel et les microentreprises sont pris en compte ou non.

Les définitions provenant des principales sources utilisées dans ce chapitre sont les suivantes :

- *Données du ministère des PME et des Coopératives et de la Banque d'Indonésie.* Les données suivent la définition énoncée dans la Loi de 2008, à savoir que les microentreprises sont des entreprises dont l'actif net est inférieur à 50 millions IDR (terrain et bâtiments non compris) ou dont les ventes annuelles totales sont inférieures à 300 millions IDR. Les petites entreprises sont des entreprises dont l'actif net est compris entre 50 millions IDR et 500 millions IDR (terrain et bâtiments non compris) ou dont les ventes annuelles totales sont comprises entre 300 millions IDR et 2.5 milliards IDR. Les entreprises moyennes sont celles dont l'actif net est compris entre 500 millions IDR et 10 milliards IDR (terrain et bâtiments non compris) ou dont les ventes annuelles totales sont comprises entre 2.5 milliards IDR et 50 milliards IDR.

Encadré 2.1. **Qu'est-ce qu'une petite entreprise ?** (suite)

- *Enquête de la Banque mondiale auprès des entreprises.* La taille de l'entreprise est définie par le nombre de salariés : de 5 à 19, l'entreprise est petite, et de 20 à 99, l'entreprise est moyenne. L'enquête porte uniquement sur le secteur formel et sur les entreprises employant plus de 5 salariés.
- *Société financière internationale – Informations par pays sur les MPME.* La définition varie selon les pays. Pour l'Indonésie, les données se rapportent au secteur formel et proviennent du ministère des PME et des Coopératives, et elles suivent la définition énoncée dans la Loi de 2008.
- *Enregistrement fiscal.* Aux fins d'établissement de l'impôt, les petites entreprises sont celles dont l'actif est évalué entre 50 millions IDR et 500 millions IDR, avec un chiffre d'affaires annuel compris entre 300 millions IDR et 2.5 milliards IDR, tandis que les entreprises moyennes sont celles dont l'actif est évalué entre 500 millions IDR et 10 milliards IDR, avec un chiffre d'affaires annuel compris entre 2.5 milliards IDR et 50 milliards IDR.

Source : Ministère des PME et des Coopératives, Enquête de la Banque mondiale auprès des entreprises, Banque d'Indonésie.

centrée, autant que possible, sur le concept général de micro, petites et moyennes entreprises (MPME) mais, lorsque cela s'avère impossible, elle couvre seulement les petites et moyennes entreprises (PME).

Photographie du secteur des MPME

Les MPME constituent la forme d'organisation dominante et représentent plus de 99 % du nombre total d'entreprises en Indonésie, 97 % de l'emploi mais seulement 57 % de la valeur ajoutée (graphique 2.1). Elles sont, pour la plupart, largement éparpillées dans les zones rurales du pays. Elles servent généralement les petits marchés locaux et représentent, au plus, la moitié de la production et de l'investissement. Tandis que les microentreprises se trouvent principalement dans le secteur agricole, les petites entreprises dominent dans les secteurs du commerce et l'hôtellerie. Les moyennes entreprises représentent une infime proportion des MPME. Ce « chaînon manquant » dans la structure de production s'observe fréquemment en Asie du Sud-Est.

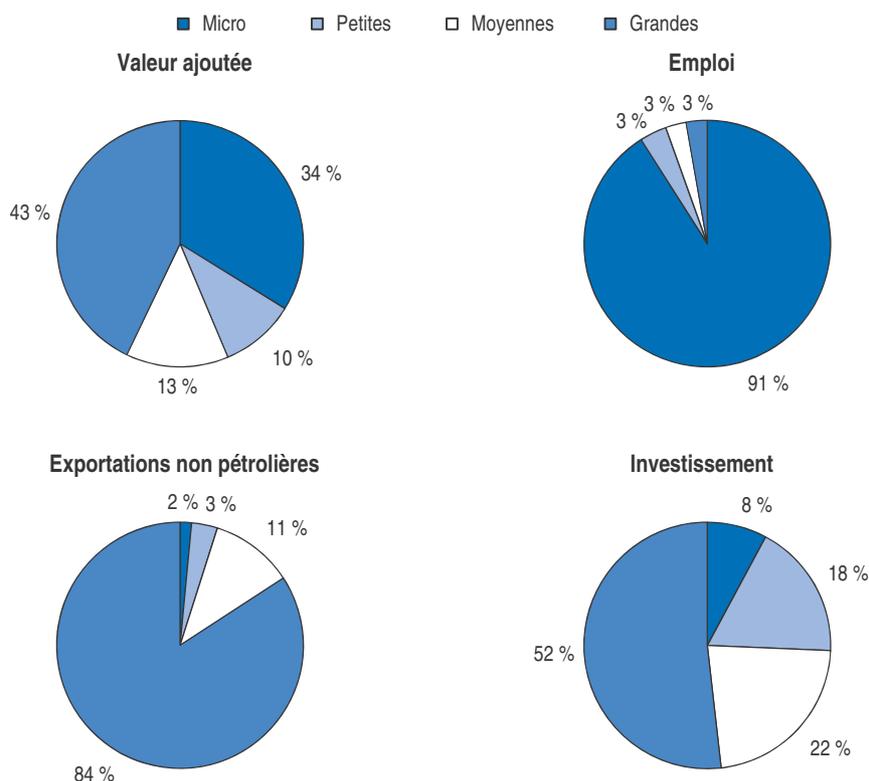
Comme dans les autres pays de la région, la plupart des MPME en Indonésie sont à capitaux privés et nationaux et ont le statut d'entreprises individuelles (tableau 2.1). La majorité d'entre elles sont regroupées en coopératives, dont le nombre a presque doublé entre 2005 et 2011.

Comme dans les autres pays, les PME en Indonésie ont une plus faible propension à exporter que les grandes entreprises (tableau 2.2). La part des PME dans les exportations non pétrolières diminue depuis 2008 ; elles représentent aujourd'hui moins d'un cinquième des exportations non pétrolières, encore qu'une partie de leur production puisse être exportée indirectement par le biais de systèmes de sous-traitance.

Une des particularités des PME en Indonésie est qu'elles opèrent, pour la plupart, dans le secteur informel. Le pourcentage d'entreprises officiellement enregistrées est, comme on pouvait s'y attendre, plus faible pour les PME indonésiennes que pour les grandes entreprises, mais il est aussi plus faible que pour les entreprises de la même catégorie au

Graphique 2.1. **Démographie des entreprises en Indonésie**

2010



Source : Ministère des PME et de la Coopération.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711543>Tableau 2.1. **Caractéristiques des petites entreprises en Indonésie et dans certaines économies d'Asie**

	Cambodge 2007	Malaisie 2007	Philippines 2009	Thaïlande 2006	Viêtnam 2009	Indonésie 2009			
						Petites	Moyennes	Grandes	Ensemble
Âge (années)	7.8	18.3	14.6	-	6.5	14.7	16.6	20.2	15.0
Proportion de capitaux nationaux privés dans l'entreprise (%)	89.4	92.2	95.8	96.7	94.5	89.9	87.5	77.6	89.4
Pourcentage d'entreprises ayant le statut juridique de :									
Société cotée	0.5	60.3	10.1	0.0	0.0	0.8	2.0	5.3	1.0
Société privée à responsabilité limitée	15.8	0.0	35.6	83.8	11.4	4.0	13.5	59.8	6.2
Entreprise individuelle	60.6	20.1	32.6	0.0	35.6	87.6	68.1	26	84.3
Société en commandite	6.5	0.0	4.3	0.0	40.2	6.8	14.3	8.6	7.5
Proportion de femmes parmi les travailleurs permanents employés à plein-temps (%)	-	27.4	40.6	44.3	36.0	32.9	41.2	40.7	33.9
Pourcentage d'entreprises dirigées par une femme	-	13.5	37.9	-	31.1	32.9	20.1	13.1	31.2
Pourcentage d'entreprises concurrençant des entreprises non enregistrées ou informelles	-	-	33.5	-	64.4	65.8	65.0	37.2	65.1
Pourcentage d'entreprises officiellement enregistrées lors de leur démarrage dans le pays	84.6	18.0	98.3	-	89.1	24.7	55.0	91.3	29.1
Nombre d'années de fonctionnement de l'entreprise avant sans enregistrement officiel	0.9	-	0.1	-	0.7	2.4	2.8	1.2	2.4
Pourcentage d'entreprises identifiant les pratiques des concurrents dans le secteur informel comme une contrainte majeure	33.4	14.6	25.7	-	16.7	14.7	16.0	8.1	14.7

Note : La taille de l'entreprise est définie par le nombre de salariés : de 5 à 19, l'entreprise est petite, et de 20 à 99, elle est moyenne.

Source : Enquête de la Banque mondiale auprès des entreprises.

Tableau 2.2. **Commerce extérieur des petites entreprises en Indonésie et dans certaines économies d'Asie**

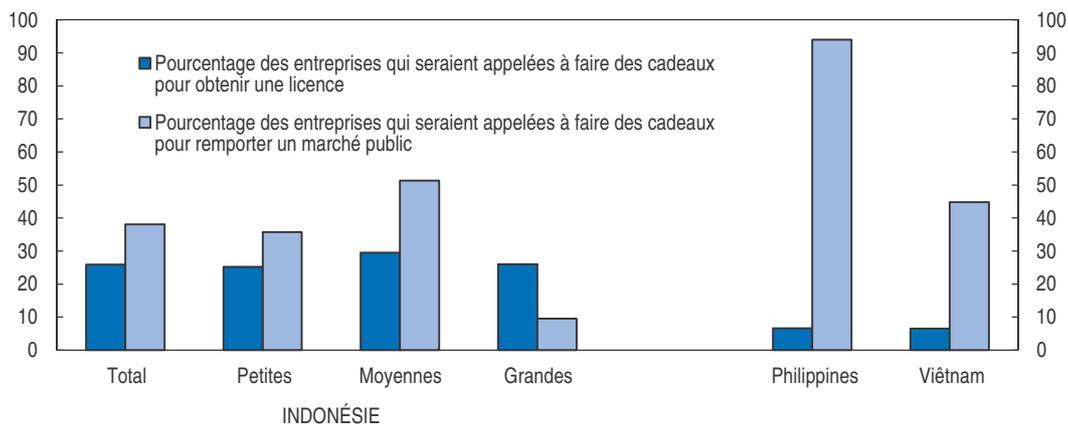
	Cambodge 2007	Malaisie 2007	Philippines 2009	Thaïlande 2006	Viêtnam 2009	Indonésie 2009			
						Petites	Moyennes	Grandes	Ensemble
Pourcentage d'entreprises exportant directement ou indirectement (au moins 1 % de leurs ventes)	9.1	30.0	5.0	40.7	5.1	1.6	14.2	55.3	4.1
Pourcentage d'entreprises utilisant des matières et/ou des ressources d'origine étrangère	-	30.3	23.6	14.3	42.5	2.5	12.4	55.9	4.9
Pourcentage d'entreprises identifiant les réglementations douanières et commerciales comme une contrainte majeure	9.8	11.5	9.8	18.5	1.1	3.7	11.8	12.5	4.8

Note : La taille de l'entreprise est définie par le nombre de salariés : de 5 à 19, l'entreprise est petite, et de 20 à 99, elle est moyenne.
Source : Enquête de la Banque mondiale auprès des entreprises.

Cambodge et au Viêtnam. Par ailleurs, le nombre d'années passées dans le secteur informel est plus élevé, ce qui laisse penser que les incitations à migrer vers le secteur formel sont moins importantes en Indonésie que dans les autres pays de la région.

Les PME pratiquent sans doute davantage la corruption que les grandes, et une plus forte proportion des entreprises ayant répondu à l'enquête semble s'attendre à devoir corrompre des fonctionnaires pour obtenir une licence (mais non pour remporter un marché public) qu'au Viêtnam ou aux Philippines (graphique 2.2). Cela tient peut-être au moindre pouvoir de négociation des PME mais, parfois aussi, au fait qu'elles ne respectent pas les réglementations, ce qui fait d'elles une cible plus probable pour les fonctionnaires corrompus. Des études factuelles indiquent aussi que la corruption au niveau local (où les licences sont habituellement délivrées) réduit l'entrepreneuriat en Indonésie (Vial, 2011).

Graphique 2.2. **Indicateurs de la corruption dans certaines économies**
2009 ou dernière année disponible



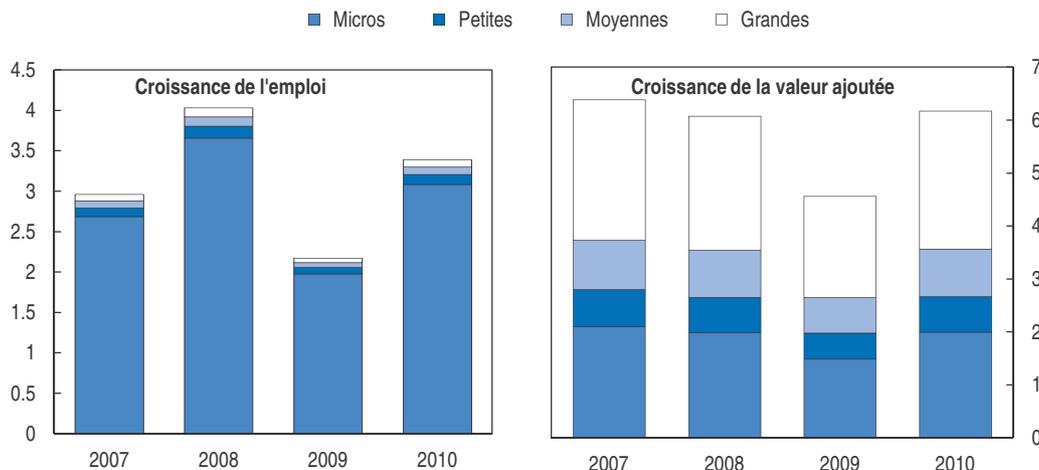
Source : Enquête de la Banque mondiale auprès des entreprises.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932711562>

Le rôle des petites entreprises durant la crise

Ce sont les MPME qui ont contribué le plus à l'expansion de l'emploi en Indonésie ces dernières années (graphique 2.3), aidant ainsi à soutenir le revenu des ménages durant la crise et à faire baisser régulièrement le taux de pauvreté. Les MPME ont contribué davantage à la croissance de la valeur ajoutée que les grandes entreprises, et ce sont les microentreprises qui ont joué le rôle le plus important à cet égard. Cette bonne performance

Graphique 2.3. **Contributions à la croissance de l'emploi et de la valeur ajoutée**
Points de pourcentage



Source : Ministère des PME et des Coopératives.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711581>

s'explique notamment par le fait que les micro et petites entreprises dépendent peu des marchés et du crédit formels, ce qui leur permet de réagir plus vite que les grandes à des chocs soudains (Berry *et al.*, 2001).

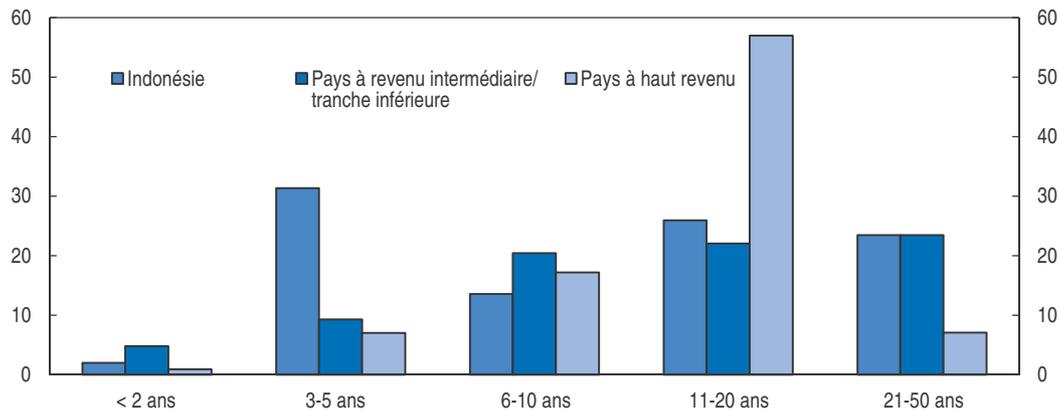
Certaines de ces évolutions reflètent peut-être aussi le stade actuel de développement économique de l'Indonésie. De fait, selon Ayyagari *et al.* (2011), la contribution des PME à l'emploi est plus importante dans les pays à faible revenu que dans les pays à revenu élevé. Il semble toutefois que les PME représentent une plus grande part de l'emploi en Indonésie qu'en moyenne dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Un autre facteur en cause pourrait, en principe, être l'ancienneté des entreprises : les entreprises matures représentent habituellement une forte proportion de l'emploi dans les économies en développement (Ayyagari *et al.*, 2011). Même si les PME indonésiennes sont relativement matures, leur ancienneté ne semble pas être un déterminant important des parts dans l'emploi (graphique 2.4).

Les bons résultats obtenus en matière d'emploi ne se sont pas accompagnés de gains importants de productivité dans les petites entreprises. La productivité de la main-d'œuvre paraît augmenter plus vite dans les grandes entreprises que dans les petites depuis 2008, et l'écart entre les deux groupes s'est creusé (tableau 2.3). Globalement, on constate que la productivité des petites entreprises est, en moyenne, inférieure de 80 % à celle des grandes entreprises. Ce constat concorde avec les observations faites dans les autres pays en développement et cela peut s'expliquer par le fait que les petites entreprises ont généralement des modes de production plus manuels (Ayyagari *et al.*, 2011 ; Banerjee and Duflo, 2005). Elles manquent aussi de travailleurs qualifiés, de nouvelles machines et de processus informatiques et ne disposent pas du savoir-faire nécessaire pour améliorer leurs méthodes de production.

Le problème de la faible productivité des petites entreprises prendra sans doute de l'importance dans les années à venir. Avec l'intégration économique progressive des économies de l'ASEAN et la mise en œuvre d'accords régionaux de libre-échange avec la Chine et l'Inde, les petites entreprises indonésiennes vont être confrontées à une plus vive

Graphique 2.4. **Part dans l'emploi par ancienneté des entreprises**

Pourcentage, 2008 ou dernière année disponible



Note : Les microentreprises ne sont pas prises en compte, mais les grandes entreprises le sont.

Source : Ayyagari et al. (2011) « Small vs Young Firms across the World », Policy Research Working Paper, n° 5631, Banque mondiale, Washington, DC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711600>

Tableau 2.3. **Productivité du travail par type d'entreprises**

PIB par salarié en millions IDR

	2006-08	2009-10
Micro, petites et moyennes entreprises	1.2	1.3
dont : microentreprises	0.7	0.8
Petites entreprises	6.1	6.5
Moyennes entreprises	10.1	11.6
Grandes entreprises	30.4	32.9
Comparaison grandes entreprises/MPME	25.1	25.8

Source : Calculs effectués par l'OCDE à l'aide de données provenant du ministère des PME et des Coopératives.

concurrence sur les marchés intérieurs. De plus, les coûts de production vont probablement augmenter du fait de l'extension du filet de sécurité sociale et de la transition vers une économie verte.

Les données d'observation internationales semblent indiquer qu'un secteur des PME étendu est souvent associé à une forte progression du PIB par habitant, même si l'on ne sait pas bien dans quel sens fonctionne le lien de causalité (Beck et al., 2005). Cependant, pour que la création d'emplois par les PME se traduise par une croissance à long terme plus vigoureuse, il faut que leur productivité ne soit pas trop basse. Il y a trois moyens d'éviter cela et de stimuler les gains de productivité dans les PME. Le premier consisterait à encourager le passage dans le secteur formel, où la productivité est plus élevée du fait que les entreprises accèdent plus facilement aux financements. Le deuxième serait de lever les obstacles à l'investissement et de faciliter la croissance des PME. Le troisième serait d'accroître la réserve de travailleurs qualifiés. Ces trois options sont examinées tour à tour dans les sections qui suivent.

Encourager la formalisation des petites entreprises

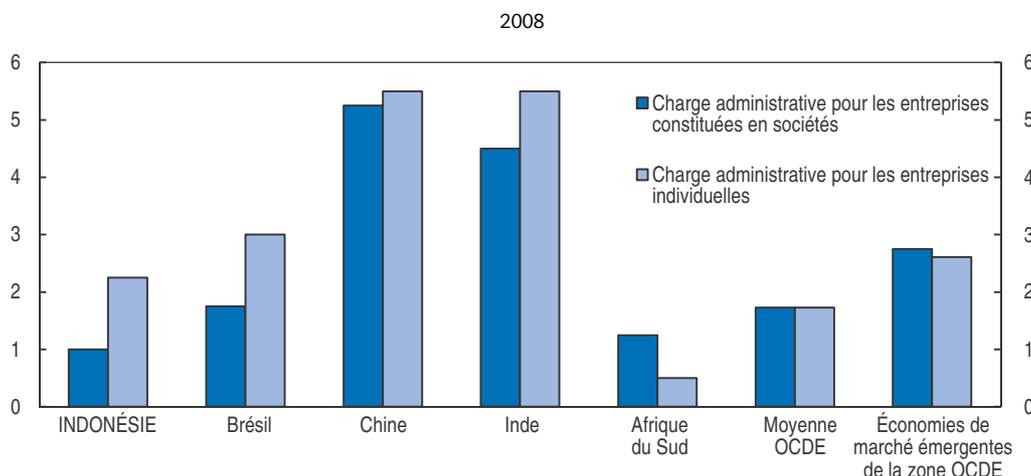
D'après l'Enquête réalisée en 2009 par la Banque mondiale auprès des entreprises, 25 % seulement des petites entreprises sont enregistrées légalement dès leur démarrage en

Indonésie. De fait, la bureaucratie, le coût élevé du respect des obligations fiscales et la rigidité du marché du travail formel peuvent entraver la formalisation. Il est néanmoins probable que des réformes dans ces domaines ne suffiront pas à encourager le passage dans le secteur formel si les entreprises ne s'attendent pas à tirer avantage de l'enregistrement. Il est donc nécessaire de rendre plus visibles les avantages de la formalisation.

Réduire la bureaucratie

Le poids de la charge réglementaire peut influencer sur la décision des entreprises de passer dans le secteur formel. D'après les observations faites au Mexique, en Colombie et en Malaisie, il semble que la simplification des procédures d'enregistrement puisse inciter davantage d'entreprises à s'enregistrer. Les coûts administratifs d'enregistrement d'une entreprise, mesurés par un indicateur *de jure*, sont plus bas en Indonésie dans les autres économies de marché émergentes et que dans les pays de l'OCDE (graphique 2.5). Un progrès notable dans ce domaine a été réalisé en Indonésie ces dernières années. Le délai nécessaire pour démarrer une entreprise à Jakarta a, par exemple, été réduit de 70 % depuis 2006. Ces améliorations sont imputables à l'informatisation du système d'enregistrement des entreprises – *Surat Administrasi Badan Hukum* (SABH) – dans tout le pays et à la création de formulaires d'enregistrement standards pour les sociétés à responsabilité limitée.

Graphique 2.5. **Charge administrative liée à l'enregistrement des entreprises en Indonésie et dans certaines économies**



Note : L'indicateur va de 0 (procédure la moins restrictive) à 6 (procédure la plus restrictive). Les économies de marché émergentes de l'OCDE sont la République tchèque, la Hongrie, la Corée, le Mexique, la Pologne, la République slovaque et la Turquie.

Source : OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711619>

Cependant, en dépit de cette amélioration, la procédure de démarrage d'une entreprise est toujours plus lourde en Indonésie qu'en moyenne dans les pays membres de l'APEC (Banque mondiale, 2012). Si les microentreprises sont exemptées de l'obligation d'obtenir une licence, la charge est pesante pour les petites entreprises, qui paient plus par salarié ou en pourcentage de leurs ventes que les grandes entreprises. Dans la pratique, il faut aux petites entreprises indonésiennes deux fois plus de temps pour obtenir une licence d'exploitation qu'aux grandes entreprises. Les petites entreprises se trouvent aussi désavantagées par rapport aux grandes dans certains autres pays de la région. D'après l'Enquête de la Banque mondiale auprès des entreprises, il faut moins de dix jours à une petite entreprise pour obtenir

une licence au Viêt Nam, contre plus de 20 jours en Indonésie. Par ailleurs, l'Indonésie impose un niveau minimum de fonds propres de 50 millions IDR (environ 5 300 USD) pour le démarrage d'une entreprise à responsabilité limitée, dont 25 % doivent être déposés sur le compte bancaire du fondateur. La plupart des autres économies de l'APEC ont levé ces obligations, et les autorités indonésiennes devraient envisager d'en faire autant.

Les systèmes régionaux d'octroi de licences qui font peser une lourde charge sur les entreprises sont le principal problème à résoudre. La décentralisation et le transfert de la surveillance réglementaire à 440 villes et districts au début des années 2000 auraient dégradé les conditions d'activités des entreprises. Cette réforme a multiplié les prélèvements et les coûts que les entreprises ont à supporter et créé une surréglementation généralisée et des incertitudes réglementaires (KPPOD, 2008). Une grande majorité des réglementations sont maintenant imposées au niveau régional (encadré 2.2), ce qui crée des situations très variables dans le pays. Selon la Banque mondiale (2012), c'est à Yogyakarta qu'il est le plus facile de démarrer une entreprises et à Manado que cela pose le plus de problèmes.

Encadré 2.2. Le processus d'octroi de licences en Indonésie

Cet encadré passe en revue les diverses autorisations dont une entreprise a besoin pour opérer en Indonésie et les procédures à suivre pour les obtenir.

L'Indonésie a mis en place un système simplifié d'octroi de licences aux PME. Les PME dont les actifs sont inférieurs à 5 milliards IDR choisissent cette option, alors que les grandes entreprises et les entreprises étrangères sollicitent des licences auprès du BKPM (OCDE, 2012a), qui offre certaines facilités d'investissement.

L'autorisation concernant le lieu d'implantation (SITU) est la plus difficile à obtenir. Les autorités doivent évaluer si le site envisagé est conforme à leur plan d'aménagement. Cette autorisation est une condition préalable obligatoire pour obtenir les autres licences et elle est délivrée par la section économique de l'administration régionale (*kabupaten*). Les règles d'obtention du SITU varient à l'intérieur du pays. La procédure est particulièrement lourde et coûteuse dans la région de Kupang, où 270 tarifs différents sont applicables selon la spécificité de l'activité, et les entreprises doivent faire renouveler leur autorisation tous les ans.

Outre le SITU, il existe aussi des permis de construction (IMB) et de nuisance (HO). Le permis de construction couvre à la fois l'édification des bâtiments, l'utilisation du terrain, l'accès routier et les normes de sécurité. Pour l'obtenir, il faut produire les plans du bâtiment mais aussi l'approbation des autorités locales (chefs de village et de sous-district) et des voisins. Le permis de nuisance évalue les perturbations causées par les activités de l'entreprise, comme la circulation de véhicules ou le bruit. Il nécessite l'approbation des voisins.

La licence commerciale (SIUP) est exigée pour les entreprises ayant des activités commerciales. Elle est valable sur l'ensemble du territoire national. Cette licence est habituellement nécessaire pour obtenir des prêts bancaires et pour pouvoir participer aux appels d'offres publics. Dans la même veine, l'enregistrement industriel (TDI) est la principale licence technique requise pour les activités industrielles des PME.

Les entreprises sont souvent tenues aussi de demander diverses autorisations pour des produits ou des activités spécifiques, par exemple pour la production ou le transport de produits de base. Ces autorisations peuvent être délivrées par les administrations locales, régionales ou centrale. Certaines nécessitent l'approbation d'associations professionnelles locales.

Enfin, les entreprises doivent acquitter un *retribusi*, une taxe ou un droit rémunérant le service de délivrance de permis par divers organismes publics.

Source : SMERU (2009), Asian Foundation (2007), OCDE (2012a).

Conformément à l'objectif déclaré du Plan national de développement 2010-14, 12 500 réglementations infranationales sont en cours de révision. Mais la priorité a été donnée à l'élimination des taxes illégales et des redevances d'utilisation. Une certaine attention a été accordée aux licences qui entraveraient la croissance ou seraient incompatibles avec les réglementations nationales, mais les efforts dans ce sens doivent être poursuivis. Un nombre excessif de licences fait obstacle à l'entrée sur les marchés et peut aussi entraver l'innovation et la flexibilité. Comme indiqué dans le rapport de 2012 de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, il faudrait faire l'effort d'examiner systématiquement les importantes obligations imposées à l'échelon infranational en matière d'octroi de licences et en évaluer les coûts et avantages afin de s'assurer que ces réglementations sont efficaces par rapport à leur coût et qu'elles donnent le résultat voulu (OCDE, 2012a). Depuis 2011, des analyses théoriques des réglementations infranationales sont requises par la loi, mais il n'est pas expressément demandé d'évaluation quantitative et les analyses en question ne sont pas bien prises en compte dans la prise de décisions et dans les consultations publiques. À cet égard, le *Manuel de l'OCDE pour l'évaluation de la concurrence* peut fournir des indications utiles sur les moyens d'atteindre les objectifs qui sous-tendent généralement l'octroi de licences sans nuire inutilement à la concurrence. Il faudrait prêter une attention toute particulière à l'examen de l'impact des licences sur les MPME. Les licences jugées inutiles devraient être supprimées progressivement. Une condition préalable nécessaire serait d'inventorier l'ensemble des réglementations en vigueur à l'échelon infranational. Cela permettrait aussi une analyse comparative et encouragerait la diffusion des meilleures pratiques.

Le gouvernement national a approuvé une loi portant simplification des systèmes locaux de licences obligatoires et fixant le délai de délivrance de deux licences qui sont requises au niveau national mais délivrées par les collectivités locales. Les paiements requis pour obtenir des licences locales ont aussi été supprimés pour les PME par un décret de 2007. Il reste que la mise en œuvre de ces réglementations varie selon les localités faute de directives claires en la matière. Seules quelques administrations locales ont simplifié les obligations relatives aux licences en fusionnant les procédures, en fixant des délais légaux et en supprimant ou en réduisant les droits à payer. Il faudrait encourager les collectivités locales à rationaliser et consolider les procédures d'octroi de licences. Une possibilité, pour ce faire, serait de sanctionner les administrations régionales qui ne progressent guère dans ce domaine.

Depuis le milieu des années 90, la stratégie gouvernementale de simplification des procédures d'octroi de licences aux entreprises et de réduction des coûts de mise en conformité s'est fondée sur la création de guichets uniques. Il s'agit de bureaux installés au niveau des collectivités locales et qui regroupent en un seul lieu le traitement des licences émanant de services distincts, ce qui accélère et simplifie la prestation de services pour un coût moins élevé. Des directives générales pour l'établissement de guichets uniques ont été émises en 1997. En 2006, le ministère de l'Intérieur a édicté des réglementations imposant aux administrations locales d'ouvrir des guichets uniques dans un délai d'un an. La plupart des villes indonésiennes s'y sont maintenant conformées. Les autres devront en faire autant. En ce qui concerne les licences délivrées par l'administration centrale, un décret présidentiel de 2009 a introduit le concept de système de guichet unique. La loi exige le consentement de 16 ministères pour déléguer leur pouvoir au BKPM, l'organisme public d'investissement, en matière de délivrance et de non-délivrance de licences. Tous les ministères concernés ont maintenant approuvé les divers décrets, et la mise en place du système de guichets uniques est en cours.

De nouvelles mesures de simplification et d'automatisation des procédures pourraient accélérer l'enregistrement. L'expérience de Singapour montre que l'établissement d'un guichet unique virtuel centralisant tous les renseignements requis par le biais d'une seule interface en ligne pour les communiquer à l'administration peut réduire les délais d'enregistrement. Les autorités indonésiennes ont déjà pris des mesures dans ce sens. En janvier 2010, elles ont lancé le guichet unique national pour l'investissement, une plateforme électronique qui permet aux investisseurs de demander en ligne des services de délivrance et de non-délivrance de licences dans les zones de libre-échange et dans le Port franc de Batam. Par ailleurs, une initiative de l'administration centrale vise à mettre en œuvre un système intégré d'information pour transférer les données des guichets uniques locaux au BKPM et aux ministères compétents. Ces initiatives vont dans le bon sens et devraient être poursuivies.

On pourrait améliorer encore le système en passant progressivement à une licence unique pour l'enregistrement et l'exploitation d'une entreprise. Cette question est en cours d'examen au sein de l'administration centrale pour les licences dont elle est responsable. Toutefois, les discussions n'en sont encore qu'au tout début. Par la suite, les autorités pourraient envisager de passer du modèle actuel, qui repose généralement sur l'octroi de licences, à des réglementations applicables à toute personne qui se lance dans certaines activités industrielles et commerciales. Cette approche permettrait aux entreprises de pénétrer ou de se développer plus facilement sur le marché et réduirait la possibilité de paiements parallèles illégaux (OCDE, 2012a). Les systèmes existants de délivrance de licences devraient être évalués afin de déterminer si leur suppression ou leur remplacement par des réglementations réduirait les obstacles à l'entrée.

Simplifier les procédures fiscales

Le niveau excessif des coûts du respect des obligations fiscales – c'est-à-dire le temps et les ressources qu'il faut aux entreprises pour se conformer au régime fiscal – peuvent fausser le choix de la forme d'entreprise, notamment la décision de passer de l'emploi salarié à la création d'une entreprise et/ou la décision de structurer une PME sous forme d'entreprise constituée ou non en société. Néanmoins, le régime fiscal ne semble pas être le facteur qui contribue le plus à l'activité informelle en Indonésie. Actuellement, les microentreprises sont en fait exonérées d'impôt, et il existe certaines dispositions particulières applicables aux petites entreprises. Les impôts prélevés sur les PME ne représentant qu'une petite part du total des recettes publiques, les autorités indonésiennes réfléchissent actuellement à des ajustements qui permettraient de réduire les coûts du respect des obligations fiscales pour les PME en mettant en place un système fiscal simplifié pour cette catégorie d'entreprises (chapitre 1).

Les observations faites dans les autres pays semblent indiquer que la mise en place d'un système fiscal simplifié pour les micro et/ou petites entreprises peut encourager la création de nouvelles entreprises et la régularisation des travailleurs non enregistrés. Pour les entreprises qui ont un chiffre d'affaires très bas, pour lesquelles une procédure simplifiée peut être encore excessive et décourager la participation à l'économie formelle, il faudrait peut-être créer un impôt simple (une taxe calculée en fonction du chiffre d'affaires, par exemple), en remplacement de l'impôt ordinaire sur le revenu et/ou de la TVA. Une condition préalable à remplir pour que cette mesure fonctionne dans le cas de l'Indonésie serait d'empêcher la fraude fiscale à laquelle les entreprises pourraient se livrer en ne déclarant pas une partie de leur chiffre d'affaires. Une autre mesure pour abaisser les

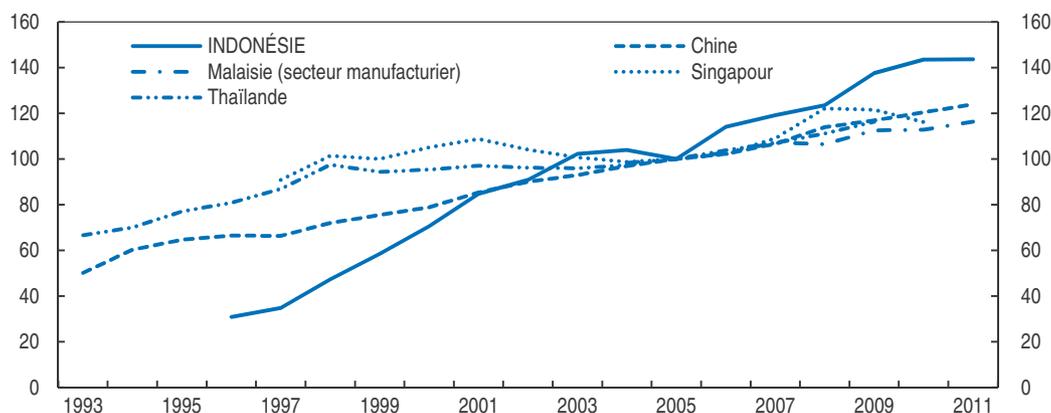
coûts du respect des obligations fiscales serait de permettre aux petites entreprises d'adopter la comptabilité de caisse (sur la base des encaissements quotidiens) et d'autres procédures comptables simplifiées et de réduire la fréquence de renouvellement de leur enregistrement. Du point de vue de la maximisation de l'efficacité de l'ensemble du système fiscal, un traitement fiscal préférentiel pour les petites entreprises devra être conçu avec soin afin d'éviter qu'ils ne deviennent un obstacle au développement des entreprises étant donné qu'elles perdront les avantages du régime spécial si elles dépassent le seuil de revenu.

Limiter la hausse des coûts de main-d'œuvre

Les MPME emploient la majeure partie de la main-d'œuvre indonésienne, si bien que les coûts de main-d'œuvre représentent un facteur important qui joue sur les incitations à entrer dans le secteur formel. Les coûts unitaires de main-d'œuvre augmentent régulièrement depuis le milieu des années 90 et ce, semble-t-il, plus vite que dans les autres pays de la région (graphique 2.6). Cela s'explique par l'évolution des salaires (les cotisations sociales étant pratiquement inexistantes) et de la productivité.

Graphique 2.6. **Coûts unitaires de main-d'œuvre dans certaines économies d'Asie**

Indice = 100 en 2005, monnaie nationale



Source : Calculs effectués par l'OCDE à partir de sources nationales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711638>

Résister à des majorations excessives du salaire minimum

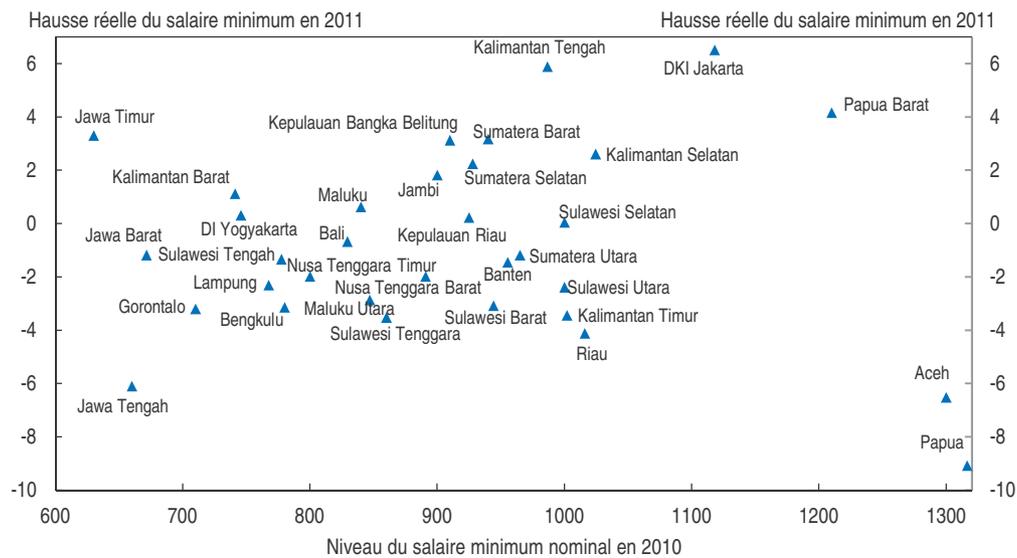
Un facteur déterminant des coûts de main-d'œuvre des PME est le salaire minimum. Les dispositions relatives au salaire minimum coûtent de plus en plus cher, surtout depuis la décentralisation de 2001, où elles sont devenues la prérogative des collectivités locales. L'Indonésie a l'un des salaires minimums relatifs les plus élevés au monde, égal à 65 % de la rémunération moyenne des salariés, même si la situation varie quelque peu selon les provinces. Les salaires minimum servent de référence principale pour les négociations salariales, et pas seulement comme filet de sécurité pour les travailleurs pauvres. Toutefois, les entreprises peuvent facilement sortir du système de salaire minimum obligatoire si elles apportent la preuve de leur incapacité de s'y conformer (Saget, 2008).

Les salaires minimum ont augmenté de 8,8 % en moyenne dans toutes les provinces en 2011, avec des hausses de plus de 15 % dans certaines. Selon le ministère de la Main-d'œuvre et de la Transmigration, les salaires minimum progresseront probablement de

9.2 % en moyenne en 2012. À Jakarta, le taux serait même encore plus élevé (18.5%), le salaire mensuel passant à 1.5 million IDR (170 USD). Même si une majoration supérieure aux gains de productivité peut se justifier dans les régions où le salaire minimum est bas et inférieur à un niveau de rémunération considéré comme décent, il ne semble pas y avoir de corrélation négative claire entre le niveau du salaire minimum en 2010 et sa hausse dans les différentes provinces en 2011 (graphique 2.7). Si corrélation il y a, elle paraît légèrement positive. En tout cas, des relèvements de salaire minimum ne peuvent pas être justifiés par des considérations de rattrapage. Dans les provinces où le salaire minimum est supérieur à un niveau de rémunération estimé décent, les relèvements du salaire minimum indexé sur l'inflation devraient être alignés sur l'évolution des gains de productivité. Il serait utile, par ailleurs, d'établir une rémunération inférieure au salaire minimum pour les jeunes, ce qui pourrait compenser en partie l'effet du niveau élevé du salaire minimum sur les possibilités d'emploi pour les nouveaux entrants. Cet instrument est courant dans les pays de l'OCDE, notamment aux États-Unis, et il existe aussi en Inde.

Graphique 2.7. **Hausse réelle du salaire minimum par province**

Milliers d'IDR par mois



Source : Calculs effectués par l'OCDE à l'aide des données de Statistics Indonesia.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711657>

Réformer le code du travail

Les indemnités de licenciement sont élevées par rapport aux autres pays et les procédures d'embauche et de licenciement pour les travailleurs permanents du secteur formel sont parmi les plus restrictives dans l'est de l'Asie. En même temps, la complexité des règles fait qu'il est difficile de prévoir les coûts de main-d'œuvre. La législation relative aux contrats de durée déterminée est aussi rigide, ce qui limite leur utilisation par les petites entreprises. Ces facteurs contribuent à l'informalité généralisée du marché du travail et au recours à des salariés sans contrat (OCDE, 2010a). D'après certaines estimations, 76 % of de l'emploi est informel (ADB, 2011). S'il est vrai que le passage à l'activité formelle augmentera certainement le revenu des travailleurs, il devrait aussi rehausser leur productivité car il apparaît que les travailleurs du secteur formel accèdent plus facilement à la formation que ceux du secteur informel.

Il se révèle extrêmement difficile de réformer le code du travail, même si, en réalité, il n'assure qu'une faible protection aux travailleurs. Ainsi, un tiers seulement des salariés remplissant les conditions qui ont perdu leur emploi entre 2008 et 2010 ont effectivement reçu des indemnités de licenciement (Banque mondiale, 2010d). Un moyen de contrer la résistance à la réforme serait de compenser la réduction des indemnités de licenciement et de la protection de l'emploi par la mise en place d'indemnités de chômage, qui n'existent pas actuellement. La création de prestations d'assurance chômage aurait l'avantage de mutualiser les risques et d'offrir une couverture aux travailleurs qui en ont le plus besoin. Cependant, le coût de la mise en place d'indemnités de chômage paraît être particulièrement élevé dans les économies de marché émergentes où le secteur informel est vaste (OCDE, 2011). Subordonner le versement de prestations de chômage à la recherche d'emploi permettrait de lutter contre l'aléa moral, mais cela pourrait s'avérer difficile du fait que la capacité institutionnelle de l'Indonésie est actuellement limitée, et il faudrait pour cela investir massivement dans des mesures d'activation. Une solution plus prometteuse serait de limiter le montant de ces prestations et de les compléter par des comptes individuels d'épargne chômage, comme en Autriche. Ces comptes pourraient bénéficier d'aides fiscales et aideraient les chômeurs à court de liquidités durant leur recherche d'emploi. En puisant dans leurs comptes lorsqu'ils sont sans travail, les travailleurs internalisent le coût des prestations de chômage. Cela renforce les incitations pour ceux qui travaillent à éviter la perte d'emploi et, pour ceux qui sont au chômage, à retrouver rapidement du travail. Cette option serait moins coûteuse que la mise en place d'un système standard d'indemnisation du chômage mais elle est sans doute aussi plus difficile à administrer.

Stimuler l'investissement des petites entreprises

Les PME pourraient améliorer leur productivité grâce à l'investissement. Les obstacles à l'investissement varient grandement selon la taille de l'entreprise. D'après l'enquête de la Banque mondiale auprès des entreprises, l'accès au financement est l'obstacle à l'investissement le plus important, et de loin, pour les petites entreprises en Indonésie. Un vaste secteur informel aurait aussi pour effet de décourager l'investissement, tout comme les coûts élevés de l'électricité et l'instabilité politique.

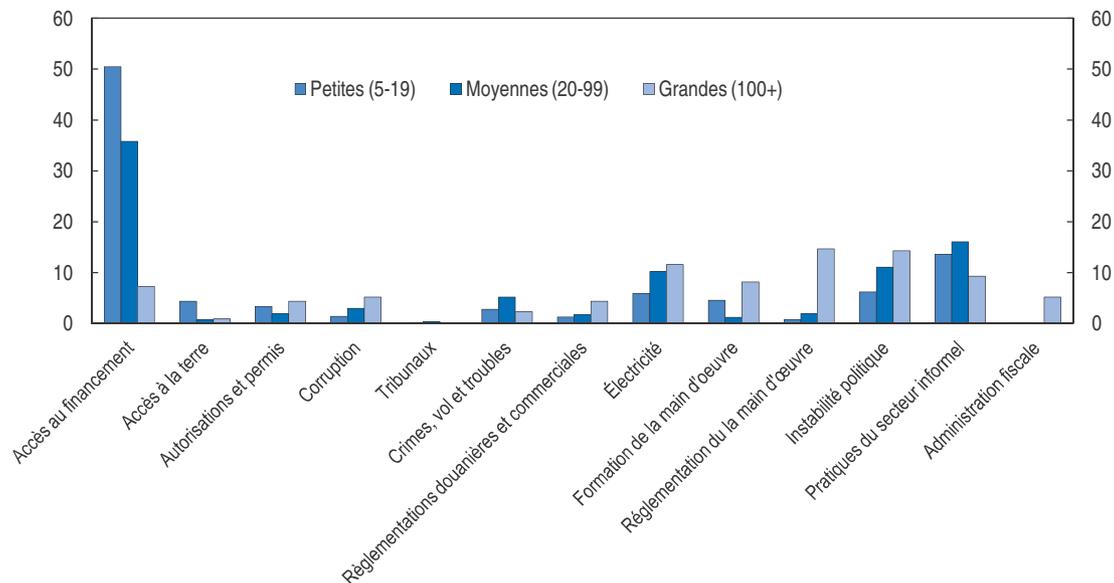
Accès au financement

Le financement des petites entreprises est l'obstacle à l'investissement le plus contraignant, et de loin (graphique 2.8). Ce constat est confirmé par l'enquête de 2005 de la Banque d'Indonésie sur les MPME, qui semble indiquer que l'accès au financement devient de plus en plus problématique à mesure que la taille de l'entreprise décroît. Il concorde aussi avec les observations faites dans les pays développés et dans les autres pays en développement (Beck *et al.*, 2006). L'accès au crédit est particulièrement restrictif pour les petites entreprises indonésiennes du secteur informel. De ce fait, une grande partie du capital est autofinancée ou provient de sources informelles telles que des prêts de particuliers et de la famille (tableau 2.4). En 2009, 90 % des entreprises informelles à Yogyakarta ou à Banten ne disposaient pas de prêts bancaires mais recouraient plutôt à un réseau social composé de parents, d'amis et de voisins comme source principale de financement (ADB, 2010).

Compte tenu de la gravité de ces contraintes de financement, les autorités ont centré leur effort sur des mesures destinées à faciliter l'accès au secteur bancaire. En 2001, il a été

Graphique 2.8. Principaux obstacles à l'investissement par taille d'entreprise en Indonésie

2009, en pourcentage



Source : Enquête de la Banque mondiale auprès des entreprises.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932711676>

demandé aux banques de fixer elles-mêmes leurs objectifs en matière de crédit aux PME et de les faire connaître. Ce dispositif a remplacé une réglementation de 1992 qui exigeait qu'au moins 20 % de leurs prêts aillent à des PME. Au fil des années, les banques ont dirigé une part croissante de leur liquidité vers le secteur des MPME. La proportion de prêts improductifs laisse penser que la qualité des prêts aux petites entreprises est meilleure que celles des crédits classiques (Banque mondiale, 2010a). Cependant, les prêts bancaires restent concentrés dans les secteurs du commerce et des services et dans les régions de Java et de Bali. Par ailleurs, ils servent, pour la plupart, à financer les fonds de roulement, tandis que le financement de l'investissement représente moins d'un tiers du total (tableau 2.5).

Tableau 2.4. Accès des petites entreprises au financement en Indonésie et dans certaines économies d'Asie

	Cambodge 2007	Malaisie 2007	Philippines 2009	Thaïlande 2006	Viêtnam 2009	Indonésie 2009			
						Petites	Moyennes	Grandes	Ensemble
Part de l'investissement financée en interne (%)	41.9	34.0	85.6	27.5	85.4	86.2	85	81.9	85.8
Part de l'investissement financée par les banques (%)	5.3	35.9	5.2	49.9	6.1	5.7	6.5	8.5	6.0
Part de l'investissement financée par le crédit-fournisseur (%)	9.5	7.1	2.3	2.3	0.3	1.3	0.1	1.5	1.1
Part de l'investissement financée par les fonds propres ou par la vente d'actions (%)	0.0	3.9	0.6	12.3	0.8	2.4	4.9	6.0	3.0
Part de l'investissement financée par d'autres sources (%)	43.3	19.2	6.3	8.0	7.5	4.5	3.5	2.0	4.2
Part des entreprises recourant aux banques pour financer leur fonds de roulement (%)	11.6	44.3	11.8	53.0	30.6	10.8	35.9	39.8	13.8
Part des prêts nécessitant un nantissement (%)	97.4	61.7	43.1	98.4	99.1	81.1	94.6	91.7	83.6
Part des entreprises identifiant l'accès au financement comme une contrainte majeure (%)	16.3	13.4	15.3	34.9	15.2	14.8	12.4	5.7	14.3

Note : La taille de l'entreprise est définie par le nombre de salariés : de 5 à 19, l'entreprise est petite, et de 20 à 99, elle est moyenne.

Source : Enquête de la Banque mondiale auprès des entreprises.

Tableau 2.5. **Prêts bancaires aux PME**

Fin 2011

	Milliards IDR	Pourcentage du total	Pourcentage du total des prêts
Total	479 887	100	21.6
Secteurs			
Agriculture, élevage, sylviculture et pêche	32 948	6.9	28.4
Industries minières et extractives	3 995	0.8	4.7
Industries manufacturières	52 820	11.0	15.4
Fourniture d'électricité, de gaz et d'eau	1 244	0.3	2.7
Construction	24 943	5.2	33.0
Commerce, hôtellerie et restauration	224 874	46.9	54.3
Transport et communications	19 288	4.0	20.2
Services financiers, services aux actionnaires et services aux entreprises	30 690	6.4	17.0
Services	35 429	7.4	19.5
Secteur non identifié	89 086	18.6	13.0
Région			
Java et Bali	297 414	39.8	20.6
Autres régions	450 299	60.2	57.9
Type de crédit			
Fonds de roulement	375 296	78.2	34.9
Investissement	104 587	21.8	22.6
Taille de l'entreprise			
Micro	102 905	21.4	4.6
Petite	150 912	31.4	6.8
Moyenne	226 069	47.1	10.2

Source : Banque d'Indonésie.

Nantissement et droits de propriété

L'absence de nantissement est souvent citée comme une contrainte majeure à l'accès au crédit, qui fait que les conditions et modalités des prêts bancaires sont plus dures pour les petites entreprises que pour les grandes. De plus, les dirigeants de PME ne possèdent pas toujours les compétences nécessaires pour demander un prêt et satisfaire aux normes bancaires, et il serait donc peut-être très utile, dans ce contexte, de développer l'éducation financière. Des avancées ont été réalisées dans ce sens grâce à la mise en place du cadre indonésien d'intégration financière. Dans certains autres cas, l'utilisation des actifs des PME comme nantissement requiert un effort tel que les petites entreprises finissent par devoir apporter des garanties d'une valeur supérieure à celle du prêt obtenu. Depuis 2004, les banques commerciales sont autorisées à accepter en déduction des actifs autres que des terrains et des bâtiments pour déterminer le montant des provisions pour pertes sur prêts lorsqu'elles accordent des crédits à des PME. Cette mesure n'a, toutefois, pas amélioré notablement l'accès des petites entreprises au crédit.

Il faut renforcer les droits des créanciers et des prêteurs. Des droits renforcés pour les créanciers permettraient aux prêteurs de réduire le risque de pertes futures. Cela est particulièrement important eu égard à la faiblesse du système judiciaire. Il serait utile aussi de simplifier les procédures de recouvrement de prêt, qui sont actuellement coûteuses. Protéger les droits de propriété des emprunteurs sur les actifs qu'ils peuvent offrir comme nantissement les aiderait à la fois à accéder au financement et à obtenir des prêts moins chers et à plus long terme. Beck *et al.* (2008) montre que, du point de vue de l'accès aux financements extérieurs, les petites entreprises ont intérêt, bien plus que les autres, à ce

que les niveaux de protection des droits de propriété soient plus élevés. En particulier, malgré une légère amélioration, les droits de propriété foncière sont mal définis et limitent la possibilité pour les petites emprunteurs d'utiliser leurs biens comme nantissement. De fait, la Loi agraire de 1960 reconnaît les droits des communautés locales sur les terres ancestrales (OCDE, 2012b). Par la suite, cependant, les lois régissant l'utilisation des forêts, de l'eau, des minéraux et des plantations ne tiennent pas compte de ces droits. De ce fait, la complexité et l'opacité des obligations réglementaires en matière de délivrance de permis et de concessions ouvre la voie à la corruption et aux conflits. Les autorités doivent clarifier les dispositions relatives aux droits fonciers, tant pour les particuliers que pour les communautés, afin de les uniformiser davantage dans toutes les régions. Pour que les dispositions juridiques assurent les droits des débiteurs et des créanciers, il faut néanmoins que la loi soit effectivement appliquée.

Un autre moyen de stimuler les prêts bancaires est d'offrir des garanties publiques de crédit aux entreprises qui ont une activité rentable mais n'ont pas accès aux prêts bancaires. Tel est l'objectif du programme populaire de crédit aux entreprises (*Kredit Usaha Rakyat*, KUR), lancé en 2007. En plus du nantissement offert pour les prêts, l'État et certaines banques coopératives publiques versent une commission de garantie. Le montant des crédits est plafonné à 500 millions IDR, mais ce plafond n'est pas contraignant. Le taux d'intérêt est fixé un Comité présidé par le Ministère de la coordination des activités économiques. Quatre banques publiques, 26 banques régionales, 2 banques « charia compatibles » et une banque privée participent au programme.

On estime que le KUR a eu un effet positif sur les salaires et sur la production (BRI, 2009). Fin 2011, il avait profité à 2.2 millions de personnes pour un débours de 29.5 milliards IDR au total. Malgré ce succès relatif, le programme souffrirait de fuites, certaines entreprises bénéficiant des garanties offertes alors qu'elles ont accès au crédit. Il serait utile d'estimer l'ampleur de ces fuites, d'en identifier l'origine et de prendre des mesures pour y remédier. Une autre limite du programme tient au fait que l'aide qu'il apporte est concentrée dans certaines régions (Java et Bali 49 %, Sumatra 23 % et Kalimantan 10 %). Le volume de crédit distribué au secteur productif, à l'agriculture en particulier, augmente mais reste inférieur à celui dont bénéficie le secteur du commerce (38.5 % du total). Un moyen d'élargir la couverture sectorielle et régionale serait de permettre à davantage de banques de participer au système, même si cela peut représenter des risques supplémentaires pour les bilans de l'État. De plus, les autorités pourraient intervenir afin de mieux sensibiliser les chefs d'entreprise aux différentes possibilités de financement qui leur sont offertes. Enfin, maintenant que le programme fonctionne depuis quelques années, il serait utile de réduire le nombre de ministères impliqués dans sa conception et sa mise en œuvre, qui sont au nombre de dix actuellement.

Les sociétés de garantie de crédit peuvent aussi aider les MPME qui sont viables mais qui n'ont pas accès au crédit bancaire à obtenir des prêts en leur offrant des garanties. On a pu observer dans d'autres pays que ces sociétés représentent un puissant instrument pour faciliter l'accès des PME aux financements, tout en limitant la charge budgétaire, à supposer qu'elles soient bien conçues afin d'être financièrement viables et qu'elles ciblent les entreprises qui n'ont pas accès au crédit bancaire et ne se contentent pas d'offrir des conditions plus favorables aux entreprises qui pourraient de toute façon accéder au crédit classique (OCDE, 2012c). Jusqu'à présent, toutefois, ces sociétés sont perçues comme des entreprises non rentables et elles jouent plutôt le rôle de compagnies d'assurance en Indonésie (Djamhari, 2010). Elles manquent aussi de compétences spécialisées. S'il est vrai

que l'expérience acquise dans les autres pays d'Asie fait ressortir l'importance pour les garants d'avoir des capitaux suffisants et des pratiques prudentes de gestion des risques (Shim, 2006), les normes de capital initial paraissent excessivement restrictives (100 milliards IDR au niveau national, 25 milliards IDR au niveau provincial). Il serait utile d'adapter la réglementation des sociétés de garantie de crédit et de les encourager à recentrer leurs activités sur l'octroi de garanties de crédit plutôt que sur l'assurance.

Asymétries de l'information

Contrairement à ce que l'on croit généralement, les faits observés récemment semblent indiquer que les banques veulent développer leur activité dans le segment des MPME, d'autant que les marges sur les autres marchés se sont rétrécies. Cependant, l'obtention d'informations sur la réputation de solvabilité des clients potentiels coûte cher. Les performances financières des MPME qui empruntent ne sont souvent pas connues et ces entreprises ne sont souvent pas en mesure de fournir des renseignements fiables. Les prêteurs percevront donc sans doute le risque du crédit aux MPME plus grand qu'il n'est en réalité et ils appliqueront des taux d'intérêt plus élevés ou seront carrément réticents à accorder un crédit.

Un moyen de surmonter le coût élevé de l'examen et du suivi des clients est d'établir des registres du crédit qui fournissent des rapports sur l'historique des remboursements de prêt des entreprises. Love et Mylenko (2003), dans une étude portant sur 5 000 entreprises dans 51 pays, constatent que l'existence de registres du crédit privé est associée à de plus faibles contraintes de financement et à une part plus importante de financement bancaire. Selon la Banque mondiale (2006), la disponibilité d'informations sur les antécédents de crédit réduit les délais de traitement des dossiers, les coûts et les taux de défaillance. Un registre du crédit est probablement plus efficace dans la mesure où il fournit des renseignements tant positifs que négatifs, établit des antécédents de crédit pour un grand nombre d'emprunteurs potentiels et traite en temps réel des rapports complets sur ce sujet. Il faut dans cette optique que les banques aient une capacité suffisante pour exploiter ces renseignements. Afin de répondre à ce problème et de donner suite à la feuille de route de l'ASEAN sur le développement des PME, la Banque d'Indonésie et le ministère des PME et des Coopératives commenceront de mettre au point en 2013 un système de notation du crédit spécifique aux PME.

Il existe déjà en Indonésie un bureau public du crédit, mais il faut élargir son champ d'action. Créé en 2006, le Bureau du crédit (*Biro Informasi Kredit*, BIK) collecte et enregistre les données relatives aux crédits/prêts dans le système d'information sur les emprunteurs. Les données sont ensuite traitées afin d'établir des historiques individuels d'emprunt. Le BIK a aidé à améliorer la transparence et l'information. Ses informations se limitent au crédit et sont davantage orientées vers le crédit à la consommation que vers le crédit commercial, comme dans beaucoup d'autres pays (Wattanapruttipaisan, 2003). Le BIK n'améliore donc pas l'accès au financement pour les nouvelles entreprises qui se lancent dans des investissements risqués pouvant potentiellement conduire à des rendements économiques élevés. Un facteur de limitation du BIK est que son accès est toujours restreint. Les données qu'il collecte peuvent être utilisées par les institutions financières qui en sont membres (banques commerciales, grandes banques rurales et fournisseurs de cartes de crédit non bancaires). D'autres institutions financières peuvent devenir membres sous réserve de l'accord du superviseur bancaire. Autoriser des institutions financières non bancaires à en devenir membre pourrait stimuler le crédit aux PME.

L'amélioration des normes comptables et d'audit peut aussi faciliter l'accès des PME au financement en réduisant l'opacité de l'information et en encourageant l'octroi de prêts sur la base des états financiers. Une possibilité serait d'utiliser des normes plus simples, qui tiendraient compte des coûts et de la capacité des PME d'établir des états financiers et seraient centrées sur la nécessité d'obtenir des informations sur les flux de trésorerie, la liquidité et la solvabilité. On peut citer comme exemple les Normes internationales d'information financière (IFRS) pour les PME, qui sont en passe d'être adoptées par de nombreux pays de l'OCDE, quoique non par tous (Société financière internationale, 2011).

Expansion des circuits financiers et concurrence bancaire

Le cadre juridique et réglementaire du secteur financier joue un rôle déterminant dans l'amélioration du paysage du financement des PME. La réglementation bancaire qui permet l'entrée de banques efficaces et favorise la concurrence sur le marché peut réduire les marges dans les branches d'activité traditionnelles et inciter les banques à développer les prêts aux PME. Des études réalisées à la fois au niveau des entreprises et au niveau des secteurs d'activité semblent indiquer que le fait d'avoir des marchés financiers étoffés profite davantage aux petites entreprises qu'aux grandes.

Les caractéristiques du système bancaire indonésien peuvent limiter le crédit aux petites entreprises. Même si l'Indonésie compte plus de banques que les autres économies de l'Asie du Sud-Est et est très ouverte aux banques étrangères, le marché est concentré. Cela tient à la politique explicite d'encouragement des fusions et de la concentration de l'industrie suivie depuis la crise asiatique de 1998. Les quatre banques commerciales appartenant (en partie) à l'État représentent la moitié des prêts, et les dix banques étrangères, un tiers (tableau 2.6). Les grandes banques détiennent une position dominante sur le marché du financement rural et du microcrédit. Bien que l'octroi de licences soit ouvert, les niveaux de fonds propres requis sont assez élevés pour les banques commerciales et les banques rurales dans certaines régions, et il n'est pas facile d'obtenir une licence (Banque mondiale, 2010a), si bien que les nouveaux entrants reprennent généralement une banque existante. À terme, les autorités envisagent d'adopter un modèle à licences multiples pour aller vers des normes régionales. Par ailleurs, des plafonds limitant les participations au capital des banques sont entrés en vigueur en juillet 2012, sauf pour les banques qui satisfont à une série de critères tels que la réussite aux tests financiers de la Banque d'Indonésie, qui sont axés sur les pratiques de bonne gouvernance, et l'obtention de l'approbation de l'autorité de réglementation bancaire. Ces mesures pourraient entraver l'entrée sur le marché. Il serait utile d'étudier l'effet de ces réglementations récentes et envisagées sur l'entrée dans le secteur bancaire et de revoir celles qui constituent un obstacle majeur à l'entrée.

Certaines restrictions spécifiques applicables aux banques rurales peuvent empêcher un approfondissement du marché. À l'heure actuelle, les banques rurales ne peuvent être détenues que par des citoyens indonésiens. L'assouplissement de cette restriction accroîtrait les possibilités de transfert de capitaux et de technologie. Enfin, les banques rurales sont soumises à des restrictions sévères en matière d'ouverture de nouvelles succursales. Elles ne peuvent ouvrir des succursales que dans la même province que la maison mère, et la banque doivent avoir été financièrement saine l'année précédente, avoir maintenu un taux de fonds propres d'au moins 10 % et disposer des plus récentes technologies de l'information. Même si l'Indonésie applique ces restrictions de manière très libérale, il serait souhaitable de les lever.

Tableau 2.6. Prêts aux PME par type de banque

Fin 2011

	Prêts aux PME en milliards IDR	Pourcentage des prêts aux PME	Pourcentage du total des prêts
Banques publiques	222 645	46.4	29.2
Banques nationales privées	194 234	40.5	19.4
Banques de développement régionales	31 314	6.5	17.8
Banques à capitaux privés et banques à participation mixte	9 971	2.1	4.1
Banques rurales classiques/islamiques	21 723	4.5	52.9
Total	479 887	100.0	

Source : Banque d'Indonésie.

S'il est vrai que le marché boursier est assez performant depuis la crise mondiale de 2008, il reste peu étoffé en comparaison de ceux des autres pays de la région, et les petites entreprises sont réticentes à s'inscrire en Bourse. Malgré l'existence du processus d'introduction en Bourse spécifique pour les PME, le nombre de petites entreprises cotées est extrêmement limité. Cela peut s'expliquer par les coûts disproportionnés à supporter au titre de la publication d'informations après une introduction en Bourse. Appliquer aux petites entreprises de prescriptions moins onéreuses en matière de communication d'informations, tout en préservant la nécessité d'assurer une bonne gouvernance et la transparence, pourrait aussi faire de l'introduction en Bourse une solution attractive pour le financement.

Certains segments des marchés financiers non bancaires sont insuffisamment développés, ce qui fait que les jeunes entreprises en croissance ne sont pas bien servies. Elles ont besoin de davantage de ressources que n'en fournissent les investisseurs informels, la famille ou les amis ou leurs propres capitaux, mais elles sont trop petites pour s'en remettre aux investisseurs institutionnels, aux banques ou aux marchés boursiers. Le capital-risque et d'autres formes de financement telles que le crédit-bail et le microfinancement visent à combler cette lacune.

Le secteur du capital-risque peut financer des PME qui ont un fort potentiel de croissance mais qui ne parviennent pas à obtenir de financements par les canaux traditionnels car elles n'ont pas encore pu prouver leurs performances. Ce secteur est encore peu développé en Indonésie et représente un segment mineur du secteur financier du pays. En particulier, il n'a pas réussi à attirer de nouveaux investisseurs ces dernières années, et la plupart des sociétés de capital-risque appartiennent à l'État ou à de grandes entreprises nationales. Cela tient peut-être au fait que les marchés boursiers sont peu étoffés. En effet, le petit nombre d'introductions en Bourse, qui offrent une possibilité de sortie pour les entrepreneurs de capital-risque, apparaît comme une variable explicative importante dans la décision des entreprises de se lancer dans l'activité de capital-risque (Jeng et Wells, 2000). Sur cette toile de fond, le gouvernement a accordé aux sociétés de capital-risque des exonérations d'impôt pour les investissements réalisés dans certains secteurs. Cela risque cependant de fausser l'affectation de ressources en capital rares et d'encourager le comportement de recherche de rente, et il faudrait repenser ce dispositif. De plus, le fait que les participations étrangères dans les sociétés de capital-risque sont actuellement limitées à 85 % pourrait faire obstacle à l'entrée et il vaudrait mieux lever cette restriction, d'autant plus que le manque de compétences spécialisées dans ce secteur coûte cher.

Comme dans les autres pays d'Asie, la plupart des sociétés de capital-risque n'apportent pas de capitaux à risque à proprement parler (Naqi et Hettihewa, 2007). Certaines fonctionnent comme des banques commerciales, quoiqu'elles soient soumises à des restrictions moins nombreuses, et exigent toujours un nantissement. En février 2012, le ministre des Finances a émis un décret les encourageant à centrer leurs concours sur les entreprises qui n'ont pas accès au crédit bancaire. Il a aussi promulgué une réglementation sur les conditions d'entrée, les conditions d'agrément et les normes de fonds propres. Ces réformes vont dans la bonne direction, mais il sera important d'en évaluer régulièrement l'effet. Cependant, pour suivre efficacement le marché du capital-risque, il faudra améliorer notablement la qualité et la couverture des statistiques, en particulier faire une distinction claire entre le capital-risque et le capital-investissement.

Le crédit-bail (c'est-à-dire la location de machines ou d'équipements dont la propriété reste entre les mains d'une institution financière) peut assouplir les contraintes de financement pour les PME. Cette formule est particulièrement adaptée aux besoins des nouvelles PME qui n'ont pas de long antécédent en matière de crédit ou qui sont dépourvues de nantissement, surtout lorsque les marchés financiers sont peu développés. Les clients bénéficient d'un certain nombre d'avantages, notamment des arrangements simples concernant le nantissement et des contrats flexibles. L'entrée en possession des biens offerts en garantie est plus facile, et les niveaux de fonds propres exigés sont plus bas pour les sociétés de crédit-bail. Le crédit-bail est aussi un mode financement accepté par la sharia.

Malgré ces avantages, le crédit-bail, fourni par des sociétés de multi-financement, a joué un rôle limité en Indonésie ces dernières années alors qu'il était largement utilisé avant la crise asiatique de 1998. Depuis, la part du crédit-bail dans les recettes totales des sociétés de multifinancement est tombée 17 % à 12 % en 2010. Les sociétés de multifinancement se finançant essentiellement auprès des banques, elles ne sont pas toujours en mesure d'offrir des taux compétitifs (Banque mondiale, 2006). Le manque de compétences spécialisées en évaluation du risque du crédit pour le crédit-bail a aussi découragé les sociétés de multifinancement d'entrer sur ces marchés. Les autorités indonésiennes pourraient favoriser l'activité de crédit-bail en libérant le secteur des restrictions existantes. En particulier, la suppression progressive de la limitation actuelle des participations étrangères à un maximum 85 % des fonds propres pourrait élargir la réserve de financements pour les sociétés de multifinancement et apporter de la technologie et des compétences spécialisées. Une autre possibilité serait de lever progressivement la restriction actuelle à l'investissement énoncée dans un décret de 2000 du ministre des Finances selon lequel l'investissement total réalisé par les sociétés de multifinancement ne peut pas dépasser 40 % de leurs capitaux propres.

Ces dernières années, les initiatives de microcrédit se sont fortement développées en Indonésie, comme dans les autres économies en développement. Selon les données de Mixmarket, ces prêts se sont élevés à 274.4 millions USD en 2010 et ont été alloués à près de 410 000 emprunteurs. Bon nombres des fournisseurs de microcrédit se trouvent dans le secteur informel car ils sont fortement incités à opérer dans le segment le moins réglementé (encadré 2.3). Les banques s'exposant à une pénalité financière lorsqu'elles prêtent à des institutions sans statut juridique, la source de financement des pourvoyeurs informels de microcrédit est restreinte. Une loi sur le microcrédit destinée à clarifier le statut des institutions qui ne sont pas couvertes par la Loi bancaire est en discussion depuis plus de dix ans. Diverses propositions ont été soumises au Parlement, mais la loi n'a

Encadré 2.3. Le microcrédit en Indonésie

Le microcrédit existe depuis longtemps en Indonésie. La première institution spécialisée dans cette activité, *Badan Kredit Desa*, a été créée il y a 100 ans.

La majorité des établissements de microcrédit opère dans le secteur formel. Les banques commerciales représentent environ 80 % des prêts. *Bank Rakyat Indonesia* (BRI) domine le secteur. BRI a l'avantage de disposer d'un réseau de succursales extrêmement étendu qui lui permet d'atteindre les villages ruraux. Il est donc difficile pour un nouvel arrivant de lui faire concurrence. Conformément à la stratégie du groupe, les prêts aux MPME doivent représenter au moins 80 % du portefeuille total de la banque (Banque mondiale, 2010a). Le principal produit de microcrédit de BRI est le Kupedes, avec des prêts pouvant aller jusqu'à 100 millions IDR, à un taux d'intérêt d'environ 1½ % par mois. Les clients sont de petits commerçants implantés à proximité d'une succursale de la BRI Clients. Les prêts sont octroyés en fonction du revenu ou des caractéristiques des clients et non en fonction du nantissement offert.

Les Banques populaires d'entreprises (People's Entreprises Banks – BPR) sont aussi actives sur le marché. elles opèrent dans le secteur formel et diffèrent par la taille, le créneau de marché et la performance (tableau 2.7). Enfin, des microcrédits sont aussi offerts par de petits établissements, qui opèrent dans le secteur formel ou informel. Certains fonctionnent dans des conditions d'incertitude quant à leur statut juridique, ne savent pas s'ils ont le droit de mobiliser des dépôts et de quel niveau d'administration ils dépendent. Il peut s'agir de bureaux de prêt sur gages, d'établissements détenus et réglementés par des collectivités locales (LDKP), des ONG, et de petites sociétés d'épargne (*arisan*). Les coopératives et les ONG offrent généralement des prêts subventionnés pour leurs membres et certains groupes cibles. Ces établissements concurrencent un certain nombre de programmes de prêts publics gérés par des départements ou des entreprises publiques.

Tableau 2.7. **Caractéristiques de certains établissements indonésiens de microcrédit**
USD, 2010

	Solde de dépôt moyen par déposant	Solde de prêt moyen par emprunteur	Coût par emprunteur	Portefeuille de prêts brut (millions)	Nombre d'emprunteurs actifs	Personnel	Rendement des actifs (pourcentage)	Femmes emprunteuses
BMT Sanama	-	-	-	147.3	-	12	1.8	-
BPR AN	111	512	82	1.7	3 387	25	4.9	865
BPR AK	116	677	61	4.5	6 600	48	4.2	1 772
BPR BMMS	346	1 257	215	0.7	569	23	1.3	334
BPR DMG	395	1 264	314	0.7	550	29	3.0	58
BPR Hitamajaya	126	715	171	1.7	2 326	31	7.8	-
BPR NBP 11	244	1 035	91	7.0	6 765	95	6.5	3 124
BPR NBP 2	124	701	122	4.9	6 970	65	5.6	1 184
BPR NSI	104	314	29	3.9	12 479	60	9.1	7 363
BPR Pinang Artha	320	1 372	246	1.5	1 061	30	3.7	271
BPR Surya Yudha								
Kencana	489	1 749	128	66.1	37 783	568	5.1	10 521
Dian Mandiri	1	46	37	2.0	44 214	220	0.0	39 695
KOMIDA	27	88	23	3.2	36 109	252	3.9	36 109
KSP Bakti Huria	14	222	60	2.9	13 257	270	1.3	7 603
KSU MUK	84	93	22	0.5	5 277	26	12.7	4 569
MBK Ventura	15	80	23	16.9	212 316	1 218	-5.6	212 316
Mitra Usaha Kecil (MUK)	11	120	33	0.7	5 920	48	6.4	5 200
Moyenne	158	640	104	16	24 724	178	4.1	22 066
Médiane	114	595	72	8	6 683	48	4.2	4 569

Source: Mixmarket, Banque mondiale (2010a), Shrader et al. (2006).

pas encore été approuvée. En 2009, un décret a créé un cadre réglementaire soumis aux lois existantes pour régir les institutions financières non bancaires et non coopératives qui opèrent hors du cadre réglementaire. Ce décret n'a cependant pas été pleinement appliqué (Banque mondiale, 2010a). Il faudrait intensifier les efforts pour adopter une nouvelle loi sur le microcrédit et étendre la couverture du cadre réglementaire.

Favoriser le développement de l'infrastructure

Le mauvais état des infrastructures serait une des principaux facteurs influant sur les décisions d'investissement. Malgré une certaine amélioration, les réseaux routier et ferré sont encore dans un piètre état et la capacité portuaire reste limitée. D'après des informations en provenance de l'Institut indonésien des sciences (LIPI), les coûts de transport en Indonésie représentent environ 30 % des coûts totaux de production en raison de la médiocrité de l'infrastructure, contre 12 % à peu près en Chine.

L'absence d'infrastructure électrique peut aussi entraver l'activité des MPME puisque les petites entreprises disposent rarement d'autres sources d'énergie. Selon l'Asian Foundation, près de la moitié des 13 000 entreprises soumises à enquête en 2010 et 2011 ont subi des coupures de courant au moins trois fois par semaine. Un rapport de la Banque mondiale pour 2011 classe l'Indonésie 161^e sur 183 pays pour la facilité d'accès des entreprises à une alimentation électrique fiable.

Aider au développement de l'infrastructure est devenu une des principales priorités du gouvernement indonésien ces dernières années. Mettant fin à une longue période d'incertitude, la loi sur l'acquisition de terrains a été enfin adoptée en décembre 2011 et les décrets d'application ont été publiés en août 2012. Cette loi habilite l'État à racheter des terrains afin de les aménager, moyennant une indemnisation pour les propriétaires¹. Même si l'on s'attend généralement à ce qu'elle accélère le développement des infrastructures, elle ne suffira sans doute pas à combler le déficit d'infrastructure, compte tenu de l'ampleur des besoins.

En mai 2011, le président indonésien a lancé le Plan cadre d'accélération et de renforcement de la croissance économique en Indonésie pour la période 2011-25 (*Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia, MP3EI*). Le plan donne une orientation stratégique indiquant aux investisseurs les priorités de développement économique du gouvernement au cours des 15 prochaines années. Le MP3EI prévoit qu'environ 1 924 000 milliards IDR (environ 213 milliards USD) seront alloués aux secteurs d'infrastructure sur la période 2010-14. Selon les autorités, environ 72 % de ces fonds seront financés par le secteur privé ou par le biais de partenariats public-privé ou par des investissements directs étrangers (encadré 2.4). Il pourrait cependant être difficile d'attirer une si grande masse d'investissements privés et étrangers dans la conjoncture économique actuelle. Augmenter le montant de l'investissement d'infrastructure que l'État a l'intention de financer n'aura pas un effet spectaculaire sur le déficit public dans le long terme (graphique 2.9). Cela pourrait même améliorer le solde public si le financement privé est suffisant. Compte tenu du rendement important que l'investissement d'infrastructure pourrait avoir au stade actuel de développement économique du pays, les autorités devraient envisager d'augmenter plus rapidement les dépenses publiques directes dans ce domaine. Réduire les subventions à l'énergie ou accroître les efforts en matière de recouvrement d'impôts semblent être les moyens les plus efficaces de financer ces dépenses supplémentaires (chapitre 1).

Encadré 2.4. Principales caractéristiques du Plan cadre

Le *Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia* (MP3EI) s'articule autour du développement de six corridors économiques, de l'amélioration de la connectivité nationale et de l'accélération du renforcement de la capacité technologique et de R-D. À l'intérieur des différents corridors économiques, le plan identifie les secteurs où il existe des perspectives de forte croissance et où l'Indonésie a le potentiel d'accroître sa compétitivité. Sur l'ensemble du territoire, priorité a été donnée à 22 secteurs, liés pour la plupart aux ressources naturelles. Le plan privilégie aussi l'investissement régional en infrastructure et le développement des ressources humaines et de la technologie pour renforcer la croissance dans ces secteurs. Par ailleurs, il souligne la nécessité de mettre en œuvre certaines réformes intersectorielles, en vue notamment d'améliorer la cohérence des lois et réglementations nationales et régionales, d'étoffer le cadre réglementaire et d'offrir des incitations en faveur de l'investissement.

Le plan devrait être mis en œuvre en trois phases :

- De 2011 à 2015, l'effort portera sur les mesures faciles à mettre en œuvre, l'accélération du processus d'adoption des réglementations en attente et la préparation du terrain pour les phases suivantes. Au cours de cette phase, il y aura peu d'initiatives nouvelles. La plupart des projets qui seront lancés sont déjà en préparation depuis plusieurs années.
- De 2016 à 2020 il s'agira surtout d'accélérer le développement de l'infrastructure à long terme et de stimuler l'innovation et de promouvoir les branches d'activité à haute valeur ajoutée.
- De 2021 à 2025, les conditions seront supposées être réunies pour que l'Indonésie puisse soutenir la concurrence mondiale et utiliser des technologies de haut niveau.

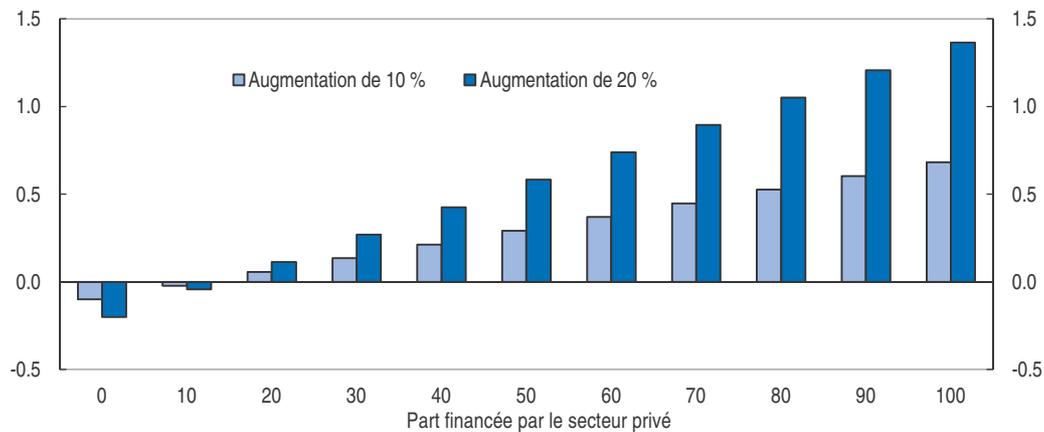
Le plan est régi par décrets présidentiels. Sur les 15 prochaines années, les dépenses prévues dans le cadre du plan seront de 4 276 000 milliards IDR (468 milliards USD), dont 45 % iront aux secteurs d'infrastructure. 51 % de dépenses totales d'investissement seront financées par le secteur privé, tandis que les entreprises publiques y contribueront à hauteur de 18 %. L'administration centrale et les collectivités locales financeront environ 10 % de l'investissement, principalement sous forme de fourniture d'infrastructures de base telles que routes, ports maritimes, aéroports, chemins de fer et production d'électricité. Les 21 % restants seront couverts par l'investissement étranger les partenariats public-privé.

Source : Master Plan (2011) ; Banque mondiale (2011b).

Comme il a été souligné dans l'*Étude économique* de l'OCDE de 2010, l'augmentation des dépenses publiques devra être complétée par des réformes additionnelles. Certains progrès ont déjà été accomplis : de nouvelles autorités de réglementation ont été établies dans les secteurs du transport ferroviaire et de l'eau et de l'assainissement, mais elles ne sont pas totalement indépendantes. Une série de lignes directrices précise le rôle des partenariats public-privé dans les industries de réseau. Par ailleurs, il sera important de renforcer les pouvoirs des régulateurs existants et d'améliorer la coordination entre autorités nationales et locales. En ce qui concerne le secteur de l'électricité, priorité devrait être donnée à la suppression progressive des subventions à la consommation de cette source d'énergie. Les autorités ont envisagé de relever les tarifs de l'électricité en 2013 d'environ 3.5 % par trimestre (soit 15 % sur l'année). Elles devraient poursuivre leurs efforts afin de réduire les subventions à l'électricité en raison de leurs effets délétères à long terme sur la croissance économique et l'environnement. Une vaste campagne de communication sur les avantages et les gains distributionnels de l'élimination des subventions et du

Graphique 2.9. **Effet à long terme d'un accroissement des dépenses publiques d'infrastructure sur le solde budgétaire public**

En pourcentage du PIB



Source : Calculs effectués par l'OCDE à l'aide des élasticités tirées de Sahoo et Dash (2011), « Economic Growth in South Asia: Role of Infrastructure », *The Journal of International Trade & Economic Development*, vol. 20, n° 4, pp. 1-36.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932711695>

recours aux systèmes existants de transferts monétaires bien ciblés contribuera à surmonter la résistance à la réforme. En tous cas, en attendant que les subventions soient notablement réduites, une indemnisation suffisante de l'entreprise publique d'électricité, comme il est suggéré dans les Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, améliorerait le bilan de cette entreprise et faciliterait le financement de ces investissements indispensables.

Favoriser l'innovation en renforçant le contrôle de l'application des droits de propriété intellectuelle

L'innovation sera sans doute une source majeure d'amélioration de la productivité des PME. Les PME peuvent soutenir l'innovation, non seulement en tant qu'utilisatrices de savoir mais en tant que sources de connaissances. Les petites entreprises semblent innover moins et recourir moins aux nouvelles technologies en Indonésie que dans les autres pays de la région (tableau 2.8). Cela explique en partie l'évolution globale des

Tableau 2.8. **Rôle des petites entreprises dans l'innovation en Indonésie et dans certains pays d'Asie**

	Cambodge 2007	Malaisie 2007	Philippines 2009	Thaïlande 2006	Viêtnam 2009	Indonésie 2009			
						Petites	Moyennes	Grandes	Ensemble
Pourcentage d'entreprises ayant un label de qualité reconnu au plan international	-	12.2	8.6	6.8	6.0	1.6	6.3	40.8	2.9
Pourcentage d'entreprise utilisant des technologies sous licence étrangère	-	-	2.4	-	0.9	2.4	10.3	35.4	4.0
Pourcentage d'entreprises ayant leur propre site Internet	29.0	8.5	36.7	23.6	25.6	4.2	9.2	45.3	5.7
Pourcentage d'entreprises utilisant la messagerie électronique pour communiquer avec leurs clients/fournisseurs	43.7	36.3	49.4	45.4	74.5	9.4	31.1	81.8	13.2

Note : La taille de l'entreprise est définie par le nombre de salariés : de 5 à 19, l'entreprise est petite, et de 20 à 99, elle est moyenne.

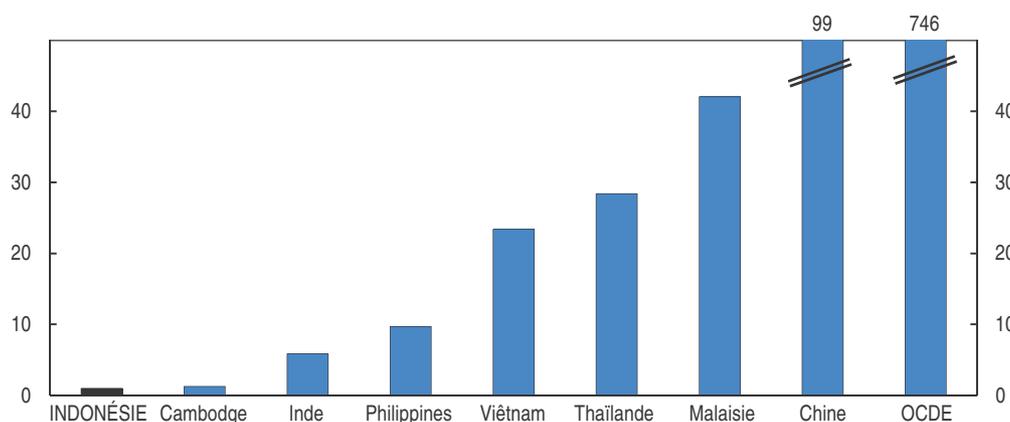
Source : Enquête de la Banque mondiale auprès des entreprises.

dépenses de R-D en pourcentage du PIB en Indonésie, qui augmentent faiblement et moins vite qu'ailleurs. Les indicateurs de résultats de la R-D couramment utilisés, comme le produit des redevances, les licences ou les brevets octroyés, sont aussi plus bas en Indonésie qu'au Brésil, en Chine et en Inde.

Un système bien conçu de protection de la propriété intellectuelle encouragera l'innovation. De nombreuses petites entreprises opérant dans le secteur informel, elles adoptent généralement des stratégies fondées sur la confiance et le secret plutôt que sur les moyens officiels pour protéger leurs droits de propriété intellectuelle. Lorsque les petites entreprises indonésiennes recourent à la protection formelle, elles ont nettement tendance à privilégier les marques de fabrique par rapport à tous les instruments, en particulier les brevets, qui sont utilisés essentiellement par les entreprises étrangères. Cela concorde avec les observations faites dans les autres pays et s'explique probablement par la nature de l'activité d'innovation des entreprises (Cusmano et Dean, 2011). Toutefois, l'Indonésie se classe derrière les autres pays de la région du point de vue du nombre de marques enregistrées (graphique 2.10).

Graphique 2.10. **Enregistrements de marques de fabrique**

2010, pour 100 000 personnes



Source : Indicateurs de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932711714>

La législation relative aux droits de propriété intellectuelle (DPI) a été actualisée afin de la rendre conforme aux normes internationales dans les années 2000. L'adoption d'une nouvelle loi sur les droits d'auteur en juillet 2002 et de réglementations connexes en 2004 a renforcé le régime de DPI de l'Indonésie. Au cours de la même période, la délégation des affaires relatives aux DPI à des tribunaux de commerce spécialisés a aidé à l'accumulation de compétences dans le système juridique. Cela a accéléré le processus, et les décisions en matière de propriété intellectuelle qui en ont résulté ont été jugées saines dans l'ensemble (Antons, 2007). Par ailleurs, des mesures spéciales ont été prises afin de répondre aux besoins des petites entreprises, de mieux les sensibiliser aux DPI, de faire mieux connaître la diversité des instruments relatifs à la propriété intellectuelle, de réduire le coût et les délais des demandes et d'encourager les entreprises à développer leur propre stratégie en matière de DPI. La mesure la plus importante a été la mise en place d'un droit réduit spécial pour les frais de dossier et d'administration de la propriété intellectuelle des petites entreprises, les microentreprises étant exemptées. Les autorités prévoient aussi

d'organiser des stages ou d'établir des programmes de renforcement des capacités afin d'offrir une aide financière et technique et de faciliter l'enregistrement des marques de fabrique et des conceptions des entreprises.

Malgré les efforts considérables déployés par les autorités pour améliorer le contrôle de l'application de la législation, le piratage dans le domaine de la propriété intellectuelle reste un problème hautement préoccupant. Un manque de confiance des entreprises dans les mécanismes de contrôle de l'application des lois dissuade les PME de recourir au système de protection des DPI en première instance. Le suivi des infractions potentielles en matière de DPI est coûteux, et la menace de procès de la part des entreprises plus puissantes peut parfois intimider les PME. En mars 2006, un décret présidentiel a créé un groupe spécial chargé de la prévention de la violation des DPI au plan national. L'intention était de formuler une politique de prévention de ces délits et d'allouer des ressources supplémentaires à cette action, ainsi que d'aider à éduquer le public et à améliorer la coopération internationale en la matière. Il est important de suivre cette initiative et d'allouer davantage de ressources à l'amélioration du contrôle de l'application des réglementations relatives aux DPI. Il faudrait entre autre prendre des mesures en vue de réduire les délais et les coûts de ces procédures de contrôle et de renforcer la confiance des entreprises dans ce domaine. Certains pays, comme le Royaume-Uni, ont simplifié les procédures et facilité l'accès des PME aux tribunaux en cas de litiges en matière de brevets (Cusmano et Dean, 2011). Il serait utile pour l'Indonésie d'en faire autant.

Accroître l'offre de main-d'œuvre qualifiée

Le manque de personnel qualifié peut faire obstacle à la croissance de la productivité et cela ne fera sans doute qu'empirer dans l'avenir du fait que l'économie devient de plus en plus fondée sur le savoir et que la part du secteur non agricole (plus intensif en éducation) augmente. D'après l'Enquête de 2010 de la Banque mondiale sur les compétences, les compétences des diplômés ne répondent pas aux attentes des employeurs indonésiens. Dans 7 % des cas seulement, les niveaux de compétence considérés comme « très bons », mais la plupart du temps ils sont jugés « passables ». Même si la plupart des employeurs pensent que leurs salariés ne souffrent pas d'une insuffisance de connaissances de base, 40 % indiquent qu'ils manquent de compétences comportementales et de réflexion ainsi que de compétences professionnelles qui soient transférables entre emplois, comme la connaissance de l'informatique et la maîtrise des langues.

Améliorer les compétences des travailleurs qualifiés

Pour relever le niveau général des compétences, il est indispensable d'améliorer l'accès à l'éducation. Les taux de scolarisation ont augmenté à tous les niveaux de l'enseignement en Indonésie, d'où une élévation sensible des niveaux d'instruction parmi la jeune génération (15-29 ans), 35 % de la main-d'œuvre dans cette catégorie ayant un diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire ou de niveau plus élevé en 2007, contre 22 % seulement pour la cohorte des 30-59 ans. Malgré ces améliorations, l'Indonésie est en retard sur les autres pays de la région pour ce qui concerne l'enseignement secondaire et supérieur, et on observe de grandes inégalités d'accès à l'éducation. Comme indiqué dans *l'Étude économique* de 2010, le taux de scolarisation est particulièrement faible dans l'enseignement secondaire, ce qui semble indiquer la nécessité de faciliter le passage du primaire aux niveaux supérieurs d'enseignement. Les plans visant à instaurer un enseignement

secondaire universel et à financer 9.5 millions d'étudiants, notamment des étudiants inscrits dans des établissements supérieurs d'enseignement général, des établissements d'enseignement professionnel et des écoles islamiques, devraient entrer en vigueur en 2013, bien que des crédits doivent encore être ouverts à ce titre dans le budget de 2013. Le taux d'abandon précoce pourrait être réduit en allouant des dépenses publiques supplémentaires afin d'introduire un élément de conditionnalité dans les programmes de garantie de ressources, qui pourraient être subordonnés, notamment, à la fréquentation d'un établissement d'enseignement secondaire. Par ailleurs, une augmentation des transferts par élève dans le cadre du Programme de financement des activités d'enseignement (*Bantuan Operasional Sekolah*, BOS) – qui octroie directement des ressources pour financer des dépenses récurrentes autres que les salaires – pour les écoles situées dans des zones reculées et pour les élèves pauvres, améliorerait l'aide financière aux élèves issus de milieux défavorisés. L'accroissement des transferts monétaires conditionnels aux ménages pauvres pourrait être une autre option.

Des programmes ont été mis en place afin d'offrir des qualifications au nombreux jeunes qui abandonnent l'école sans diplôme. Dans les centres publics de formation technique (*Balai Latihan Kerja*, BLKs), les participants bénéficient d'environ 140 heures d'enseignement élémentaire. Cependant, ces centres ont une capacité d'accueil insuffisante, en raison essentiellement des coupes budgétaires opérées au lendemain de la crise asiatique de 1997-98. Leur programme d'enseignement, conçu par l'administration centrale et limité à un petit nombre de matières, ne correspond pas toujours non plus aux besoins de compétences des entreprises locales. De plus, les certificats sont délivrés par les centres eux-mêmes et ne sont pas validés par les employeurs. Tout compte fait, il est difficile de dire si ces dispositifs atteignent leurs objectifs. Indépendamment de l'enseignement formel, un enseignement « non formel » sous forme de programmes d'équivalences (*pakets*) permet aux participants qui n'ont pas accès au système formel d'obtenir des qualifications allant jusqu'au niveau du second cycle du secondaire. Actuellement, toutefois, il n'existe pas de suivi pour s'assurer que ces programmes réussissent à élever le niveau de qualifications des anciens participants et à faciliter l'intégration sur le marché du travail formel dans le moyen terme. Il serait utile d'évaluer rigoureusement le rapport coût-efficacité de tous les programmes existants visant à relever le niveau de qualification des jeunes qui abandonnent l'école et de supprimer progressivement ceux qui sont jugés inefficaces. Cette évaluation aiderait aussi à trouver des moyens potentiels d'améliorer les programmes qui donnent de bons résultats.

Aligner les systèmes d'enseignement et de formation sur les qualifications demandées sur le marché du travail

Outre le relèvement des taux de scolarisation, il faut améliorer la qualité des services d'enseignement. Il ressort d'enquêtes auprès des employeurs qu'une proportion élevée de travailleurs éduqués ne possèdent pas les compétences attendues compte tenu de leur niveau d'instruction. De fait, les qualifications assurées par le système éducatif ne sont pas uniformes pour tous les établissements et pour tous les élèves d'une même école (Banque mondiale, 2010d). Des moyens de rehausser la qualité de l'enseignement ont été proposés dans l'*Étude économique* de 2010. En particulier, la Loi de 2005 relative au personnel enseignant marque une étape importante et incite les enseignants à se former. Il faut toutefois compléter cette loi par un système de suivi de l'amélioration de la qualité de l'enseignement comportant des évaluations régulières des compétences pédagogiques des

enseignants. La poursuite des efforts de lutte contre l'absentéisme des enseignants serait aussi fort judicieuse. À tout le moins, il faut contrôler plus efficacement l'assiduité des enseignants.

Les établissements d'enseignement professionnel offrent une autre solution pour donner aux élèves les compétences génériques nécessaires pour trouver un emploi. Ils proposent des programmes sur trois ou quatre ans ciblés sur les jeunes de 16-18 ans et portant essentiellement sur des matières techniques. Ces programmes sont définis par le ministère de l'Éducation nationale, les entreprises privées ne jouant pas un grand rôle dans ce domaine. De plus, le champ couvert par ces programmes de formation est jugé insuffisant (Banque mondiale, 2011a). Le secteur s'est développé rapidement ces dernières années, avec un nombre grandissant de prestataires privés. Les autorités souhaitent l'étendre encore pour arriver à un ratio enseignement général/formation professionnelle de 30/70 en 2015. Atteindre cet objectif sera sans doute extrêmement coûteux (Banque mondiale, 2010e). Plutôt que d'accroître encore le nombre d'établissements de formation professionnelle, il serait préférable de donner une plus grande importance aux compétences génériques dans les programmes des établissements professionnels et de center l'effort sur les compétences professionnelles transférables (comme la connaissance de l'informatique) et sur la formation pratique et sur le tas, qui est fort appréciée par les employeurs. Pour ce faire, on pourrait renforcer les liens avec le secteur productif. Enfin, supprimer l'enseignement de la liste négative des investissements, comme cela est envisagé dans le cadre de la révision de la liste de 2010, ouvrirait le marché à la concurrence de prestataires étrangers de formation professionnelle.

Une formation peut être aussi dispensée par le biais de programmes visant à développer l'apprentissage sur le lieu de travail dans le secteur privé. Ces initiatives sont réglementées depuis 2005, mais les entreprises restent responsables du contenu et de la certification, l'État ne faisant que s'assurer du respect des réglementations. Globalement, il y a peu d'informations disponibles sur la qualité et la quantité de services de formation offerts par ce canal (Martinez-Fernandez et Powell, 2010).

La formation professionnelle non formelle offre aux travailleurs et aux élèves des qualifications spécifiques et améliore leurs compétences. Toutefois, le système ne concerne pas les jeunes qui abandonnent l'école sans diplômes ; il sert plutôt de complément à l'enseignement formel. Selon le ministère de l'Éducation nationale, près de 70 % des élèves du secteur non formel étaient aussi inscrits dans l'enseignement formel, tandis que 16 % travaillaient. Par ailleurs, la qualité des services varie selon les établissements faute de normes de certification et parce que les règles sont peu observées une fois l'agrément accordé. Il faut en priorité assurer une bonne qualité de tous les programmes de formation et faciliter l'accès des pauvres à ces services. Des mesures ont été prises dans cette direction. Le gouvernement a commencé d'établir des normes dans le domaine de la formation. Ces mesures doivent être complétées par un système général de contrôle de la qualité qui assurera le respect des règles.

Des réformes sont aussi nécessaires dans le secteur de l'enseignement tertiaire afin de le rendre plus adaptable aux besoins des entreprises. Les données relatives à l'agrément des établissements montre que la qualité moyenne des programmes universitaires s'améliore, même si la progression est lente, et que les établissements privés sont considérés comme étant de qualité médiocre. En outre, certains secteurs, comme les industries manufacturières, souffrent de pénuries de diplômés de l'enseignement supérieur, ce qui laisse penser que les programmes d'études ne sont peut-être pas établis en fonction des

demandes des différents secteurs. Dans le cadre de sa Stratégie à long terme pour l'enseignement supérieur établie pour la période 2003-10, le gouvernement a cherché à rehausser la qualité de l'enseignement supérieur et à renforcer sa capacité de réaction à l'évolution de la demande sur le marché du travail. Il importe d'accorder une plus grande autonomie aux établissements d'enseignement tertiaire de façon qu'ils puissent s'adapter plus facilement aux demandes de qualifications des entreprises et d'assurer un enseignement de haute qualité. En août 2012, une loi sur l'enseignement supérieur a été adoptée, qui vise à accroître l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur.

Diverses possibilités existent pour remédier au problème de l'inégalité d'accès à l'enseignement supérieur, qui se pose de longue date en Indonésie, et trouver une parade à la hausse des droits de scolarité qui pourrait découler de la nouvelle loi. Premièrement, le fait d'encourager la scolarisation dans l'enseignement secondaire se traduira probablement par une élévation des taux d'inscription dans l'enseignement tertiaire, et les mesures prises à cet effet ont été décrites plus haut. Deuxièmement, une série d'instruments de partage des coûts pourraient être utilisés pour alléger la charge financière supportée par les étudiants pauvres. Une loi de 2009 prévoit déjà l'octroi de bourses à au moins 20 % de la population étudiante. Les ressources publiques étant limitées, on pourrait recourir plus largement aux prêts étudiants. De fait, les observations faites dans les autres pays semblent indiquer qu'un système de prêts accordés en fonction des revenus futurs escomptés, qui consiste à faire payer aux étudiants des droits peu élevés, les sommes dues étant récupérées par le biais du système fiscal une fois que le diplômé entre dans la population active et qu'il perçoit un certain niveau de salaire, faciliterait l'accès des étudiants défavorisés à l'enseignement supérieur (Schleicher, 2006). L'offre de prêts de ce type est insuffisamment développée en Indonésie. En effet, comme dans bien d'autres pays d'Asie, l'expérience acquise dans le passé avec ces dispositifs a donné des résultats mitigés, avec des taux élevés d'impayés qui ont fait que les programmes n'étaient pas viables financièrement. Cela était dû, toutefois, à une mauvaise administration et à un défaut de ciblage. De plus, l'offre de prêts bancaires était faible. Une meilleure gouvernance et un ciblage plus judicieux ainsi qu'une activité bancaire plus étoffée font des prêts étudiants une solution plus attractive de nos jours.

Améliorer la qualité de la main-d'œuvre

D'après les observations faites dans l'est de Java, il semble que l'accumulation de capital humain durant le temps de travail soit un déterminant important de la croissance des entreprises (McPherson et Rous, 2010). Les entreprises peuvent participer à l'offre de qualifications spécifiques à l'emploi, soit par le biais d'une formation sur le tas, soit par le biais d'une participation financière au coût d'une formation à l'extérieur. Les formations offertes par l'employeur sont plus rares en Indonésie qu'aux Philippines ou au Vietnam (tableau 2.9). Moins de 3 % des petites entreprises offrent une formation formelle. Cela s'explique notamment par le fait que, dans un contexte d'emploi informel, les entreprises sont peu incitées à assurer elles-mêmes des formations, les travailleurs qui en bénéficient pouvant facilement quitter leur emploi pour aller offrir leurs compétences ailleurs. Cela est d'autant plus vrai que la formation en entreprise est généralement ciblée sur les jeunes travailleurs qualifiés. La formation non formelle au sein de l'entreprise compense l'insuffisance de l'offre de formation extérieure et devrait être encouragée. En particulier, les liens interentreprises dans la chaîne de valeur offrent la possibilité aux salariés d'apprendre de nouveaux moyens de fabriquer ou de commercialiser un produit.

Tableau 2.9. **Possibilités de formation offertes par les petites entreprises en Indonésie et dans certaines économies d'Asie**

	Cambodge 2007	Malaisie 2007	Philippines 2009	Thaïlande 2006	Viêtnam 2009	Indonésie 2009			
						Petites	Moyennes	Grandes	Ensemble
Pourcentage d'entreprises offrant une formation formelle	45.8	17.0	14.7	30.9	11.6	2.8	13.2	37.5	4.7
Pourcentage de travailleurs auxquels une formation formelle est offerte	-	26.8	59.5	33.6	66.0	56.5	55.6	39.7	52.9
Pourcentage de travailleurs non qualifiés (parmi l'ensemble des ouvriers)	25.8	63.6	7.8	79.7	10.5	19.6	23.0	36.2	20.4
Pourcentage d'entreprises identifiant les compétences insuffisantes des travailleurs comme une contrainte majeure	12.8	13.2	10.0	27.3	5.6	4.5	3.7	6.3	4.5

Note : La taille de l'entreprise est définie par le nombre de salariés : de 5 à 19, l'entreprise est petite, et de 20 à 99, elle est moyenne.

Source : Enquête de la Banque mondiale auprès des entreprises.

Une dernière raison importante expliquant la rareté de l'offre de formation au sein des PME est le coût. Actuellement, les incitations financières sont rares. Un certain nombre de pays de l'OCDE ont mis en place des systèmes de bons pour l'innovation afin de permettre aux PME de financer le soutien au développement de nouveaux produits ou procédés ou d'investir dans la formation. Il faudrait cependant mettre en place des systèmes de contrôle efficaces pour que cette mesure donne de bons résultats en Indonésie. De nombreux pays recourent aussi à des fonds nationaux pour la formation comme instrument pour encourager la formation dans l'entreprise. On peut citer comme exemples le Fonds d'Amérique latine (Service national d'apprentissage industriel, SENI) et le Fonds malaisien pour le développement des ressources humaines. Ces fonds aident à regrouper et à administrer diverses sources de financement pour la formation et à allouer les ressources en fonction des priorités nationales. Les fonds sont généralement gérés par l'administration centrale et dirigés par un conseil d'administration composé de représentants du patronat. De cette façon, le retour d'informations du marché du travail est incorporé dans le contenu de la formation. Les autorités pourraient créer un fonds national pour la formation afin de rassembler les ressources allouées à la formation et de les diriger vers leur usage le plus rentable.

Développer l'entrepreneuriat

Le niveau d'instruction des dirigeants de petites entreprises est peu élevé en Indonésie. Les données provenant de l'Enquête économique et sociale de 2003 (*Susen*) semblent indiquer que plus de la moitié d'entre eux n'ont pas de diplôme ou n'ont pas dépassé l'enseignement primaire. Le faible niveau de compétences entrepreneuriales peut accroître les obstacles au développement des PME. En particulier, on observe que le renforcement des capacités du point de vue de l'amélioration des états financiers et de la formation à la gestion a un effet positif sur le développement des PME en Europe (Commission européenne, 2006). On observe aussi que la formation à l'entrepreneuriat pour les travailleurs de l'économie informelle facilite le passage du travail indépendant dans l'économie informelle au développement de microentreprises dans le secteur formel (Martinez-Fernandez et Powell, 2010). Il existe déjà plusieurs programmes pour stimuler l'entrepreneuriat en Indonésie, mais il serait utile aussi d'intégrer les activités entrepreneuriales dans les programmes scolaires. L'expérience acquise dans les autres pays laisse penser que les programmes de formation les plus efficaces sont fondés sur des

méthodes d'enseignement interactives qui prennent en compte l'expérience pratique (OCDE, 2010b). Toutefois, l'amélioration des compétences entrepreneuriales est difficile en Indonésie et exigera la suppression des obstacles qui empêchent l'accès à la formation formelle.

Politiques de soutien aux petites entreprises

Compte tenu de l'importance des MPME dans le développement économique de l'Indonésie, le soutien aux petites entreprises constitue un volet important de l'action publique. Comme dans beaucoup d'autres pays, ce soutien revêt diverses formes, allant de l'octroi d'un accès privilégié pour les MPME dans certains secteurs à des programmes plus traditionnels de crédit ou de subventions, ainsi que des programmes de formation et de conseil.

Définir clairement les responsabilités des différents niveaux d'administration

Depuis 2008, la loi fait du soutien aux petites entreprises une mission publique, mais les responsabilités des différents niveaux d'administration ont encore besoin d'être précisées. La plupart des ministères de l'administration centrale interviennent actuellement dans le domaine du soutien aux MPME, mais les collectivités locales ont aussi leurs propres programmes. L'aide aux PME est aussi un objectif du Plan-cadre pour l'accélération et le renforcement de l'effort de réduction de la pauvreté en Indonésie (*Masterplan Percepatan dan Perluasan Pengurangan Kemiskinan di Indonesia, MP3KI*). L'absence de coordination efficace a conduit à une pléthore de mesures dont certaines se chevauchent et à une certaine inefficacité dans le système de soutien. Des responsabilités plus clairement définies entre les différents niveaux d'administration amélioreraient l'efficacité dans l'utilisation des ressources. Les collectivités locales devraient jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre car il est difficile pour l'administration centrale de toucher les MPME dispersées dans tout l'archipel. Le rôle de l'administration centrale devrait se limiter à l'apport de ressources financières et d'aide aux collectivités locales et au renforcement de leur capacité de mise en œuvre. L'administration centrale devrait aussi donner une orientation générale, en évaluant le progrès accompli en direction de l'objectif fixé et assurer l'égalité d'accès aux programmes dans toutes les régions. Elle pourrait profiter d'économies d'échelle en gérant certains programmes spécifiques (tels que les programmes de garantie de prêts) lorsque ceux-ci ne nécessitent pas de contacts directs.

Les programmes gérés par plusieurs ministères de l'administration centrale devraient être regroupés. Une possibilité serait d'en confier la direction à un seul ministère, qui serait chargé de définir une stratégie d'ensemble et de suivre et d'évaluer le progrès réalisé par les différents ministères en direction des objectifs ainsi fixés. Ce ministère pourrait éventuellement superviser les ressources allouées au développement des MPME, qui sont actuellement éparpillées dans presque tous les ministères. Il serait aussi possible de créer une nouvelle agence en charge des PME qui dirigerait la politique de soutien, ou une commission à haut niveau chargée d'assurer la coordination entre les différents ministères et qui serait présidée par un membre du gouvernement tel que le Vice-Président.

Adopter un système neutre de financement du soutien

Une des particularités de la politique de soutien de l'Indonésie est qu'elle est en partie financée par un système d'épargne obligatoire des entreprises publiques. De fait, depuis 2003, une loi impose à ces dernières d'affecter jusqu'à 5 % de leurs bénéfices nets au

soutien du développement des MPME et des coopératives. Le soutien prend la forme de prêts assortis de conditions libérales aux entreprises qui n'ont pas accès au crédit bancaire, par le biais d'un programme de partenariats, ainsi que de subventions destinées à aider au renforcement des capacités dans des domaines tels que la production et la transformation, la commercialisation et l'amélioration des compétences techniques, par le biais de programmes de tutorat, et pouvant représenter jusqu'à 40 % du coût total de l'investissement. Un moyen de financer le soutien en créant moins de distorsions serait de recourir à la fiscalité générale.

Améliorer l'efficacité du soutien

Comme il a été indiqué, il existe de multiples programmes de soutien. Au moins cinq d'entre eux, par exemple, visent à faciliter l'accès des agriculteurs aux financements (OCDE, 2012b). Une étude des PME indonésiennes dans les réseaux de production régionaux semblent indiquer que l'aide offerte est souvent perçue comme efficace (Machmud et Siregard, 2009). Cependant, la forme de soutien qui est le plus souvent offerte n'est pas forcément celle que les entreprises perçoivent comme la plus efficace. L'offre de conseils, de formation et d'aide financière est la plus courante mais elle est apparaît comme peu efficace. En revanche, l'aide sous forme d'établissement de liens entre entreprises, de création de réseaux et de développement technologique, moins fréquente, est perçue comme plus efficace que la formation et l'aide financière. De plus, actuellement, les autorités se contentent de suivre, et non d'évaluer, les programmes, centrant leur attention sur ceux qui sont stratégiques (Suryahadi *et al.*, 2010). Il importe d'évaluer régulièrement l'efficacité des programmes existants par rapport à leur coût. Pour être crédible et éviter la captation par des intérêts particuliers, il serait préférable d'assigner cette tâche à un organisme indépendant. À l'issue de cette évaluation rigoureuse, il sera peut-être possible de consolider le soutien en supprimant progressivement les mesures inefficaces et en réorientant les ressources vers les systèmes les plus rentables.

Une des principaux moyens de soutien consiste à encourager la formation de groupes de PME puisque, en théorie, ces groupes peuvent être sources de gains de productivité en raison des économies d'échelles à exploiter dans l'achat de matières premières ou de machines, et partager les risques liés aux fluctuations de la demande. En s'implantant dans des zones géographiques denses, les PME peuvent aussi profiter de ressources naturelles abondantes et d'une réserve de travailleurs qualifiés et accéder facilement aux marchés (Chamindale et Van, 2008 ; Bair et Gereffi, 2001). Les groupes permettent aussi le partage des dépenses de R-D et la diffusion/l'échange d'informations sur des conceptions, des procédés et des produits nouveaux, et l'essaimage de connaissances (Aylward, 2004). Enfin, le soutien aux PME est plus aisé lorsque ces dernières sont regroupées. Certains éléments d'observation indiquent que les petites entreprises qui font partie de groupes sont mieux placées pour adopter des innovations et pour exporter que celles qui sont dispersées (Marwadi *et al.*, 2010 ; Berry *et al.*, 2001). Le principal inconvénient, malgré tout, est que les groupes dans les économies en développement sont généralement contrôlés par les grandes entreprises dominantes.

On trouve déjà des groupes de PME dans toutes les provinces indonésiennes, essentiellement dans les régions rurales. Certains résultent de la collaboration entre un certain nombre de grandes familles qui coopèrent depuis de longues années. Cependant, on constate aussi que la plupart des groupes de PME en Indonésie se développent en général spontanément, sans intervention des pouvoirs publics (Marijan, 2006). Cela fut le

cas, par exemple, pour deux grands groupes d'entreprises de fabrication d'articles en cuir et d'artisanat traditionnel dans la région de Yogyakarta, qui se sont développés quasiment sans intervention publique (Tambunan, 2005). Dans ce contexte, il est peut-être utile d'examiner l'efficacité des mesures publiques visant à encourager la formation de groupes.

L'Indonésie protège les petites entreprises en matière d'IDE en leur réservant certains secteurs et en imposant la création de partenariats avec elles dans d'autres secteurs. Ces secteurs sont énoncés dans la liste négative des investissements. Cette politique était destinée initialement à stimuler la collaboration entre les investisseurs étrangers et les petites entreprises locales et elle peut favoriser des retombées technologiques au profit des PME. Cependant, cette restriction pourrait aussi décourager les entreprises étrangères d'investir, et il convient d'y réfléchir de nouveau. Cette politique peut aussi ériger des obstacles à la croissance des PME du fait que les entreprises peuvent préférer rester de petite taille afin de bénéficier de cet accès privilégié.

Encadré 2.5. **Résumé des recommandations : le développement des PME**

Les recommandations qui suivent pourraient aider à améliorer la productivité des PME :

Climat des affaires et marché du travail

- Réexaminer systématiquement toutes les conditions importantes d'octroi de licences aux entreprises aux niveaux national et local, en vue de simplifier les règles et de faire en sorte qu'elles restent efficaces par rapport à leur coût. Sanctionner les administrations régionales qui ne progressent pas suffisamment en matière de simplification et de consolidation.
- Dans la mesure où les finances publiques le permettent, augmenter les dépenses publiques consacrées à des projets d'infrastructure rentables, au-delà des montants déjà prévus.
- Réduire les subventions à l'électricité et offrir des transferts monétaires aux ménages pauvres pour compenser la hausse du prix de l'électricité.
- Dans les provinces où les salaires minimums sont déjà élevés par rapport aux salaires moyens, ne pas les augmenter plus que les gains tendanciels de la productivité. Introduire un salaire inférieur au niveau minimum pour les jeunes, en le reliant directement au salaire minimum général. Réduire les indemnités de licenciement trop généreuses et assouplir les procédures de licenciement sur le marché du travail formel. En contrepartie, introduire des allocations de chômage, éventuellement associées à des comptes individuels d'assurance-chômage.
- Renforcer le contrôle de l'application des droits de propriété intellectuelle.

Accès au financement

- Clarifier les droits de propriété foncière.
- Mettre les informations recueillies par le bureau du crédit à la disposition de toutes les institutions financières non bancaires.
- Supprimer les exonérations d'impôt accordées aux entreprises de capital-risque pour soutenir l'investissement dans certaines branches d'activité et la limitation à 85 % des participations étrangères dans ces entreprises.
- Intensifier les efforts en vue d'adopter une nouvelle loi sur le microcrédit, et élargir le champ d'application du cadre réglementaire.

Encadré 2.5. **Résumé des recommandations : le développement des PME** (suite)

Capital humain

- Étendre la conditionnalité des programmes de garantie de ressources à la fréquentation d'un établissement d'enseignement secondaire Augmenter les transferts par élève au titre du Programme de financement des activités d'enseignement dans les régions reculées et aider les élèves issus de milieux défavorisés ou accroître les transferts monétaires soumis à des conditions de ressources.
- Évaluer rigoureusement le rapport coût-efficacité de tous les programmes visant à améliorer les compétences de ceux qui abandonnent l'école et les qualifications des travailleurs, et supprimer progressivement les programmes jugés inefficaces.
- Retirer l'éducation formelle de la liste négative des investissements.
- Encourager le financement des études supérieures à l'aide de prêts étudiants.
- Créer un fonds national pour la formation et regrouper les ressources allouées à la formation pour les rediriger vers leur utilisation la plus rentable.

Soutien aux PME

- Préciser les responsabilités des administrations publiques dans le soutien aux petites entreprises. Évaluer régulièrement l'efficacité des programmes existants, supprimer les mesures inefficaces et réorienter les ressources vers les dispositifs les plus rentables.
- Réexaminer l'efficacité des politiques visant à encourager la création de groupes de PME, à réserver certaines branches d'activité aux seules petites entreprises et à obliger les investisseurs directs étrangers à former des partenariats avec les PME locales.

Note

1. Le projet de loi couvre les projets d'infrastructure tels que routes, barrages, tunnels, voies ferrées, ports et aéroports, installations pétrolières, gazières et géothermiques, centrales électriques et réseaux de distribution d'électricité, hôpitaux et réseaux de télécommunications. Il se limite aux projets publics mais autorise le gouvernement à agir en partenariat avec des entreprises publiques et le secteur privé. Il ramène à deux ans le processus de décisions concernant l'implantation des projets, avec un allongement possible d'un an. Il fixe un cadre temporel précis pour l'acquisition de terrains, qui prévoit les décisions concernant le lieu d'implantation, une phase d'appel et une indemnité à déterminer par un tribunal dans un délai de 30 jours. Le temps nécessaire pour l'acquisition de terrains pour des projets d'infrastructure sera aussi raccourci. L'indemnisation peut prendre la forme d'un paiement en espèces, d'un échange de terrains, de co-propriété, d'une aide à la relocalisation et/ou revêtir d'autres formes convenues par les deux parties. Ce projet de loi donnera aux collectivités locales le pouvoir de décider du lieu d'implantation d'un projet et il charge l'Agence foncière nationale de superviser le processus d'acquisition. Un décret présidentiel spécifique a été publié en août 2012, fixant un délai maximum de 583 jours pour l'acquisition de terrains et détaillant les formalités à accomplir pour le transfert de biens fonciers aux fins de projets publics.

Bibliographie

- ADB (2010), *Indonesia Critical Development Constraints*, Joint ADB-ILO and IDB Report, Manille.
- ADB (2011), « The Informal Sector and Informal Employment in Indonesia », *Country Report*, Manille.
- Antons, C. (2007), « Doing Business in Indonesia: Enforcement of Contracts in General Courts and the Creation of Specialized Commercial Courts for Intellectual Property and Bankruptcy Case », *Working Paper*, AED-EAL-2007-4, Université Paris 10, Nanterre.

- The Asian Foundation (2007), « Business Licensing Reform in Indonesia », presented at the IFC-IDRC International Workshop on Measuring Impact of Business Facilitation on Enterprise Development, Lima, 15-16 mai.
- Aylward, D. (2004), « Innovation-Export Linkages within Different Cluster Models: A Case Study from the Australian Wine Industry », *Prometheus*, 22, (4), pp. 423-437.
- Ayyagari, M., A. Demirgüç-Kunt and V. Maksimovic (2011), « Small vs Young Firms across the World », *Policy Research Working Paper*, n° 5631, Banque mondiale, Washington, DC.
- Bair, J. et G. Gereffi (2001), « Local Cluster in Global Value Chains: the Cause and Consequences of Export Dynamism in Torreon's Blue Jeans Industry », *World Development*, vol. 29, n° 11, pp. 1885-1903.
- Banerjee, A. et E. Duflo (2005), « Growth Theory through the Lens of Development Economics », in P. Aghion and S. Durlauf (éd.), *Handbook of Economic Growth*, vol. 1a, Elsevier, Amsterdam, pp. 473-552.
- Banque mondiale (2006), *Expanding Access to Finance: Good Practices and Policies for Micro, Small, and Medium Enterprises*, Groupe de la Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2010a), *Improving Access to Financial Services in Indonesia*, Bureau de la Banque mondiale, Jakarta, avril.
- Banque mondiale (2010b), *Investing Across Borders*, Groupe de la Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2010c), *Indonesia Jobs Report: Towards Better Jobs and Security for All*, Bureau de la Banque mondiale, Jakarta.
- Banque mondiale (2010d), *Education, Training and Labour Market Outcomes for Youth in Indonesia*, Report n° 54170-ID, Bureau de la Banque mondiale, Jakarta.
- Banque mondiale (2011a), *Skills for the Labour Market in Indonesia*, Bureau de la Banque mondiale, Jakarta.
- Banque mondiale (2011b), *Quarterly Economic Report*, Bureau de la Banque mondiale, Jakarta, juin.
- Banque mondiale (2012), *Doing Business Indonesia*, Groupe de la Banque mondiale, Washington, DC.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt et R. Levine (2005), « SMEs, Growth and Poverty », *NBER Working Paper* n° 11224, mars.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt, L. Laeven et V. Maksimovic (2006), « The Determinants of Financing Obstacles », *Journal of International Money and Finance*, vol. 25, pp. 932-952.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt et V. Maksimovic (2008), « Financing Patterns around the World: Are Small Firms Different? », *Journal of Financial Economics*, vol. 89, n° 3, pp. 467-487.
- Berry, A., E. Rodriguez et H. Sandee (2001), « Small and Medium Enterprise Dynamics in Indonesia », *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 37, n° 3, pp. 363-384.
- BRI (2009), « Access to Finance for MSMEs », Presentation of A. Arianto at an international workshop on *Enhancing Access to Formal Financial Services in Indonesia*, Jakarta, 9-10 décembre, <http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/226271-1170911056314/3428109-1259556842531/18.pdf>.
- Chamindale, C. et J. Van (2008), « Upgrading in Asian Cluster: Rethinking the Importance of Interactive Learning », *Science, Technology and Society*, vol. 13, n° 1, pp. 61-94.
- Commission européenne (2006), *Management Capacity Building*, Bruxelles.
- Cusmano, L. et B. Dean (2011), « Intellectual Asset Management, Innovation and SMEs », in *Intellectual Assets and Innovation*, Éditions OCDE.
- Djamhari, C. (2010), « Indonesian Credit Guarantee Corporation (CGCs): Future and Challenges », Presentation at the workshop on Financing ASEAN micro, small and medium enterprises in the 21st Century, 25-27 juillet, Bali.
- Jeng, L. et P. Wells (2000), « The Determinants of Venture Capital Funding: Evidence across Countries », *Journal of Corporate Finance*, vol. 6, pp. 241-289.
- Love, I. et N. Mylenko (2003), « Credit Reporting and Financial Constraints », *Financial Management*, vol. 32, n° 1, pp. 5-34.
- KPPOD (2008), *Local Economic Governance in Indonesia*, <http://kppod.org/ind/datapdf/rating/2007/LEGI2007.pdf>.

- Kushnir, K., M.L. Mirmulstein et R. Ramalho (2010), « Micro Small and Medium Term Enterprise around the World: How Many are There and What Affects the Count? », Banque mondiale et Indicateurs des MPME par pays de la SFI.
- Machmud, Z. et R. Siregard (2009), « Small and Medium Enterprises in Regional Production Networks: An Indonesian Case », *ERIA Research Project*, n° 8, chapitre 10.
- Marijan, K. (2006), *Decentralisation and Cluster Policy in Indonesia*, Airlangga University Press, Surabaya.
- Martinez-Fernandez, C. et M. Powell (2010), « Employment and Skill Strategy in Southeast Asia: Setting the Scene », *OECD Local Economic and Employment Development Working Paper*.
- Marwadi, M., T. Choi et N. Perera (2010), « The Factor of SME Cluster Developments in a Developing Country: the Case of Indonesian Clusters », polycopié.
- Master Plan (2011), *Master Plan for the Acceleration and Expansion of Indonesia's Economic Growth*, www.ekon.go.id/media/filemanager/2011/05/27/p/d/pdf/mp3ei.pdf.
- McPherson, M. et J. Rous (2010), « Access to Finance and Small Enterprise Growth: Evidence from East Java », *The Journal of Developing Areas*, vol. 43, n° 2, printemps, pp. 159-172.
- Musnidar et T. Tambunan (2007), *National Report: Indonesia*, in Asian Productivity Organisation (éd.), *Entrepreneurship Development for Competitive Small and Medium Enterprises*, Tokyo.
- Naqi, S. et S. Hettihewa (2007), « Venture Capital or Private Equity? The Asian Experience », *Business Horizons*, vol. 50, pp. 335-344.
- OCDE (2010a), *Étude économique de l'Indonésie*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010b), *SMEs, Entrepreneurship and Innovation*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012a), *Indonesia Regulatory Review*, Éditions OCDE, à paraître.
- OCDE (2012b), *Indonesia Agriculture Review*, Éditions OCDE, à paraître.
- OCDE (2012c), *SME and Entrepreneurship Financing: The Role of Credit Guarantee Systems and Mutual Guarantee Societies in Sustaining Finance to Small and Medium-Sized Enterprises*, Éditions OCDE, à paraître.
- Saget, C. (2008), « Fixing Minimum Wage levels in developing Countries: Common Failures and Remedies », *International Labour Review*, vol. 47, n° 1, pp. 25-42.
- Sahoo, P. et R.K. Dash (2011), « Economic Growth in South Asia: Role of Infrastructure », *The Journal of International Trade & Economic Development*, vol. 20, n° 4, pp. 1-36.
- Schleicher, A. (2006), « The Economics of Knowledge: Why Education is Key for Europe's Success », *The Lisbon Council Policy Brief*, juillet.
- Shim, I. (2006), « Corporate Credit Guarantees in Asia », *BIS Quarterly Review*, décembre.
- Shrader, L., N. Kamal, W. Darmono et D. Johnson (2006), « Youth and Access to Microfinance in Indonesia », Mercycorps and MICRA, Jakarta.
- SMERU (2009), *Regional Regulations and their Impact on the Business Climate*, n° 29, mai-août.
- Société financière internationale (2011), *G20 SME Finance Policy Guide*, Rapport établi pour le Global Partnership for Financial Inclusion; SFI, Washington, DC.
- Suryahadi, A., A. Yumna, R. Raya et U.D. Marbun (2010), « Review of Government's Poverty reduction Strategies, Policies and Programmes in Indonesia », *SMERU Research Paper*, octobre.
- Tambunan, T. (2005), « Promoting Small and Medium Enterprises with a Clustering Approach: A Policy Experience from Indonesia », *Journal of Small Business Management*, vol. 43, n° 2, pp. 138-154.
- Vial, V. (2011), « Micro-Entrepreneurship in a Hostile Environment: Evidence from Indonesia », *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 47, n° 2, pp. 233-262.
- Wattanaputtipaisan, T. (2003), « Four Proposals for Improved Financing of SME Development in ASEAN », *Asian Development Review*, vol. 20, n° 2, décembre.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

Études économiques de l'OCDE

INDONÉSIE

THÈMES SPÉCIAUX : TAXES ; DÉVELOPPEMENT DES PME

Dernières parutions

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

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

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2013), *Études économiques de l'OCDE : Indonésie 2012*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-idn-2012-fr

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

Volume 2012/16
Septembre 2012

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2012 (18 NUMÉROS)
ISSN 1995-3356
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-13016-6
10 2012 16 2 P 9



789264 130166