



Études économiques de l'OCDE

COLOMBIE

ÉVALUATION ÉCONOMIQUE

JANVIER 2013



Études économiques de l'OCDE : Colombie 2013

ÉVALUATION ÉCONOMIQUE

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 : Colombie 2013*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2013-fr

ISBN 978-92-64-18228-8 (imprimé)
ISBN 978-92-64-18229-5 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (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 © Inmagine.

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	9
Évaluation et recommandations	13
Principaux enjeux de l'action publique	13
Évolutions macroéconomiques récentes et perspectives à court terme	17
Ajuster l'économie au boom des produits de base et au renforcement du taux de change réel	26
Poursuivre les réformes structurelles pour stimuler une croissance économique durable et réduire les inégalités de revenu	35
Bibliographie	59
Chapitre 1. Réduire les inégalités de revenu	63
État des lieux : les inégalités de revenu et la pauvreté atteignent des niveaux très élevés	64
La violence politique contribue à la pauvreté	67
Les inégalités de revenu du travail sont extrêmement fortes à l'échelle internationale	67
Inégalités en matière de patrimoine, de propriété foncière et de revenu du capital	87
Le système fiscal n'a qu'un faible effet redistributif	88
Transferts monétaires : certains sont redistributifs, mais les pensions de retraite, qui en constituent la majeure partie, ont un caractère régressif	94
Bibliographie	98
Chapitre 2. Stimuler la productivité et la croissance économique	103
Malgré la croissance économique, la productivité est faible	104
Remédier aux disparités régionales dans l'intérêt d'une croissance économique durable	110
Une amélioration de la portée, de la qualité et de la pertinence du système éducatif est indispensable à une croissance durable de la productivité	118
Promouvoir une politique des infrastructures de transport	126
L'accès aux financements, surtout pour les petites entreprises, reste un frein à la productivité et à la croissance	135
Promouvoir la concurrence et réduire les distorsions fiscales pour améliorer l'environnement des entreprises	141
Bibliographie	144
Glossaire	149
Encadrés	
1. Principales recommandations	11
2. Le processus de paix	22

3. Recommandations concernant les politiques macroéconomiques	26
4. Accords de libre-échange conclus par la Colombie	29
5. La règle de solde budgétaire structurel de la Colombie	30
6. Le nouveau système de redevances	33
7. Principales recommandations visant à faciliter l'ajustement de l'économie au boom des produits de base	34
8. Principales recommandations pour favoriser l'emploi dans le secteur formel	40
9. Principales recommandations destinées à améliorer le cadre institutionnel et réglementaire des entreprises	42
10. Principales recommandations pour favoriser l'investissement privé en améliorant l'accès au crédit	44
11. Principales recommandations pour améliorer l'infrastructure	47
12. Principaux aspects du projet de réforme fiscale d'octobre 2012	57
13. Principales recommandations pour faire face aux enjeux budgétaires et mieux satisfaire les besoins sociaux et économiques	58
1.1. La pauvreté : mesures, incidence et évolution récente	64
1.2. Définitions et taille du secteur informel	70
1.3. La loi de 2010 pour la régularisation de l'emploi informel et la création d'emplois	76
1.4. Ciblage des programmes sociaux en fonction des caractéristiques des ménages et du logement : systèmes <i>Sisbén</i> et <i>Estratos</i>	82
1.5. Recommandations pour réduire les inégalités de revenu du travail	86
1.6. L'imposition des hauts revenus en Colombie et dans les pays de l'OCDE	91
1.7. Recommandations pour améliorer l'effet redistributif du système de prélèvements et de prestations	97
2.1. Recommandations pour une plus grande efficacité des investissements régionaux	117
2.2. Recommandations relatives à l'éducation	125
2.3. Infrastructure de transport urbain : le cas de Bogota	127
2.4. Recommandations relatives à l'infrastructure de transport	134
2.5. Recommandations relatives à l'accès aux financements	141
2.6. Recommandations relatives à l'environnement des entreprises	144

Tableaux

1. L'économie colombienne en perspective	14
2. Prévisions relatives à la Colombie	20
3. La composition de la dette de l'administration centrale s'est nettement améliorée	23
4. L'impôt sur le revenu des personnes physiques génère peu de recettes, alors que les impôts sur la consommation jouent un rôle déterminant	54
1.1. Taux des cotisations de sécurité sociale en 1992, 2011 et tels que prévus dans le projet de réforme fiscale de 2012	74

Graphiques

1. Les sources des écarts de revenu réel	15
2. La productivité du travail a progressé lentement	16
3. La fracture entre riches et pauvres est profonde	16
4. Évolutions macroéconomiques récentes	18

5. Évolution récente de l'indice des prix à la consommation (IPC) et des salaires nominaux	19
6. Résultats budgétaires	23
7. Primes des contrats d'échange sur risque de défaillance (CDS, Credit Default Swaps) à 10 ans	23
8. Taux de change et écarts de taux d'intérêt	25
9. Évolution des prix, des exportations et de l'activité dans les pays riches en ressources naturelles	27
10. Principaux partenaires commerciaux de la Colombie	29
11. Part des redevances totales attribuées aux différentes régions avant et après la réforme	32
12. Le taux de chômage est élevé	36
13. Le salaire minimum est relativement élevé	36
14. Activités informelles, salaire minimum et revenus par région	37
15. Les dépenses d'éducation sont plus élevées, mais leurs retombées plus modestes, en Colombie que dans nombre d'autres pays	39
16. Marges d'intérêt dans certaines économies de l'OCDE et d'Amérique latine ..	43
17. Incidence de la renégociation des contrats de concession dans huit pays d'Amérique latine	46
18. Les dépenses de santé sont relativement élevées eu égard au niveau de revenu	50
19. Les dépenses de santé représentent une grande part des dépenses des administrations publiques	51
20. Les recettes fiscales se sont accrues mais elles restent faibles	53
21. Les recettes tirées des taxes environnementales sont faibles	54
22. Les recettes tirées des redevances ont progressé depuis le milieu des années 90	55
23. Les coûts de main-d'œuvre non salariaux sont élevés dans une perspective internationale	58
1.1. Pauvreté et inégalités de revenu : évolutions récentes dans une perspective internationale	66
1.2. Les inégalités de revenu du travail sont très fortes	68
1.3. Taux de chômage par âge, par sexe et par zone d'habitation	69
1.4. L'ampleur de l'activité informelle varie au fil du temps et selon les groupes de population	69
1.5. L'ampleur de l'activité informelle varie selon les définitions	70
1.6. Écart de revenu entre travailleurs du secteur formel et du secteur informel, à niveau d'instruction égal	71
1.7. Le salaire minimum augmente régulièrement en termes réels depuis la fin des années 90	71
1.8. Le salaire minimum est relativement élevé	72
1.9. Salaire minimum, revenus moyen et médian et prévalence de l'informalité par région	72
1.10. Les coûts de main-d'œuvre non salariaux sont élevés par rapport aux autres pays	75
1.11. Taux de scolarisation en Colombie, dans certains pays d'Amérique latine et dans la zone OCDE	79
1.12. Écart de salaire par niveau d'éducation dans certains pays d'Amérique latine	80

1.13. Taux nets de scolarisation par quintile de revenu et par zone d'habitation ..	80
1.14. Des dépenses d'éducation plus élevées en Colombie, mais des résultats plus modestes que dans nombre d'autres pays	81
1.15. Relation entre catégories socio-économiques et quintiles de revenu	84
1.16. Inégalités hommes/femmes sur le marché du travail	85
1.17. Les recettes fiscales sont faibles et les taxes sur la consommation en représentent la majeure partie	88
1.18. Les riches bénéficient de façon disproportionnée des allègements de TVA ..	89
1.19. Taux marginal légal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, par niveau de revenu	90
1.20. Les 1 % les plus riches captent une très large part du revenu en Colombie par rapport aux pays de l'OCDE	91
1.21. L'effet redistributif de l'impôt sur le revenu est faible pour les plus riches en Colombie	92
1.22. Couverture de certains programmes de transferts monétaires conditionnels en Amérique latine	96
2.1. Facteurs à l'origine des écarts de PIB réel par habitant	105
2.2. Taux de croissance annualisé de la productivité du travail	106
2.3. Décomposition de la croissance de la productivité du travail en Colombie	107
2.4. Croissance annuelle de la productivité du travail par secteur	108
2.5. Parts de marché dans le commerce mondial	109
2.6. Indice de Gini des inégalités de PIB par habitant entre les régions	110
2.7. Facteurs à l'origine des différences de revenu réel entre les régions, 2010 ..	111
2.8. Éducation et développement dans les différentes régions	112
2.9. Qualité des routes principales	112
2.10. Sanctions contre les autorités infranationales	114
2.11. Le nouveau système général de redevances	114
2.12. Investissements en recherche-développement et demandes de brevets	115
2.13. Éducation et productivité	119
2.14. Entreprises citant le niveau d'instruction insuffisant de la main-d'œuvre comme obstacle sérieux ou majeur	123
2.15. Coût du transport interne de fret pour le commerce international	127
2.16. Embouteillages et routes	127
2.17. Qualité et sûreté du réseau routier	130
2.18. Surcoût par rapport à la valeur initiale du contrat	132
2.19. Crédit intérieur au secteur privé	136
2.20. Ratios moyens de rentabilité	137
2.21. Entreprises pour lesquelles l'accès aux financements est le principal obstacle, par taille d'entreprise	138
2.22. Portefeuille de Bancoldex par taille d'entreprise et échéance	140
2.23. Formalités administratives pesant sur les nouvelles entreprises	144

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

La situation économique et les politiques de la Comité ont été évalués par le Comité le 3 décembre 2012. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par le Département des affaires économiques (ECO) et par Le Centre du développement (DEV). Les auteurs principaux sont Isabelle Joumard (ECO) et Sebastián Nieto-Parra (DEV), avec des contributions de Juliana Londoño, et Juan Sebastián Robledo, sous la direction de Piritta Sorsa. Chantal Nicq et Valery Dugain ont apporté une aide à la recherche.

L'Étude précédente de la Colombie a été publiée en septembre 2010.

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oeccdlibrary>



<http://www.oecd.org/oeccdirect/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas 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>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

STATISTIQUES DE BASE DE LA COLOMBIE, 2011
(Les chiffres entre parenthèses indiquent la moyenne de l'OCDE)

LE PAYS, LA POPULATION ET LE CYCLE ÉLECTORAL

Population (en millions)	46.9	Densité de la population par km ²	41.7 (34.3)
Moins de 15 ans (%)	28.2 (18.4)	Espérance de vie (années, 2010)	75.2 (79.7)
Plus de 65 ans (%)	6.9 (14.9)	Hommes	72.1 (76.9)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	1.2 (0.5)	Femmes	78.5 (82.5)
		Dernière élection générale	Mai 2010

L'ÉCONOMIE

Produit intérieur brut (PIB)		Part dans la valeur ajoutée (%)	
En prix courants (milliards USD)	332.0	Agriculture	6.3
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	4.4 (0.8)	Pétrole et mines	7.7
Par habitant, PPA (milliers USD)	27.6 (35.4)	Fabrication	12.6
Taux d'inflation (ICP) (%)	3.7 (2.9)	Construction	6.1
		Services	57.4

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (SECTEUR PUBLIC NON FINANCIER)

		En pourcentage du PIB	
Dépenses	28.7 (44.9)	Dette financière brute	43.4 (98.9)
Recettes	26.9 (36.8)	Solde budgétaire	-1.8 (-6.5)

LE COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Taux de change (milliers de pesos par USD)	1.85	Principales exportations	
Taux de change PPA (USA = 1)	0.70	(% du total des exportations de marchandises)	
En pourcentage du PIB		Machines et matériel	3.0
Exportations de biens et services	19.0 (52.4)	Combustibles minéraux, lubrifiants	
Importations de biens et services	20.1 (49.3)	et produits connexes	64.0
Solde de la balance courante	-3.0 (-0.6)	Articles manufacturés	17.4
Position d'investissements internationaux nette	-23.6	Principales importations (% du total des importations	
Réserves internationales brutes	9.7	de marchandises)	
		Machines et matériel	11.7
		Combustibles minéraux, lubrifiants	
		et produits connexes	7.0
		Articles manufacturés	95.0

LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES QUALIFICATIONS ET L'INNOVATION

Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB, 2010)	0.2 (2.4)	Taux de chômage (%)	10.8 (7.9)
Salaire minimum journalier (COP 1 000)	17.9	Chômage des jeunes (15-24 ans)	20.0 (16.2)
PPA USD	13.8	Taux d'emploi informel (%), mesuré par :	
		La taille des entreprises	51.1
		Le nombre d'affiliés à une caisse de retraite	69.9

L'ENVIRONNEMENT

Offre d'énergie primaire par habitant (toe) ^a	0.7 (4.4)	Émissions de CO ₂ par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes) ^a	1.3 (10.1)
--	-----------	--	------------

LA SOCIÉTÉ

Inégalité de revenus (coefficient de Gini,%)	54.8 (31.4)	Résultats de l'éducation (score PISA, 2009)	
Ratio de la population pauvre à 1.25 USD par jour à PPA (% de la population) ^a	8.2	Compréhension de l'écrit	413 (493)
Taux de pauvreté monétaire absolue (%)	34.1	Mathématiques	381 (496)
Taux de pauvreté relative (50 % de la médiane) (%) ^b	22.5 (11.1)	Sciences	402 (501)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)		Part des femmes au Parlement (%)	12.7 (24.4)
Soins de santé ^a	7.6 (8.8)	Aide officielle nette au développement (% du RNN)	-0.3 (0.4)
Retraites (dépenses publiques)	3.3 (8.6)		
Éducation ^c	7.7 (6.2)		

a) 2010 pour la Colombie.

b) Dernière année disponible pour l'OCDE.

c) 2009 pour l'OCDE.

Note : La moyenne de l'OCDE a été calculée comme une moyenne simple des dernières données disponibles, lorsque des données existent pour au moins 29 pays membres.

Sources : OECD.STAT (<http://stats.oecd.org>); Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, OCDE et les statistiques nationales de la Colombie.

Résumé

La Colombie est la quatrième plus grande économie d'Amérique latine et ses perspectives de croissance à court terme demeurent dynamiques par rapport à celles des pays de l'OCDE et des autres pays latino-américains. L'amélioration du cadre d'action macroéconomique, les bénéfices tirés de l'envolée des prix des produits de base et l'amélioration des conditions de sécurité sont autant d'éléments qui ont contribué à une croissance économique vigoureuse depuis le début des années 2000. Pour assurer une croissance durable et équitable à moyen terme, les autorités colombiennes doivent relever trois principaux défis : s'adapter au boom des produits de base, stimuler la croissance de la productivité et réduire les inégalités de revenu.

Le cadre d'action macroéconomique a été amélioré pour tirer le meilleur parti possible du boom des produits de base. La forte expansion intervenue dans le secteur des ressources naturelles est une très bonne chose pour le pays, mais elle suscite des difficultés économiques, sociales et environnementales. Les activités d'extraction minière tendent à être très intensives en capital, ne créent pas beaucoup d'emplois et sont concentrées au niveau régional. Elles peuvent donc accentuer l'inégalité de la distribution des revenus. La pollution est aussi un problème, surtout en ce qui concerne les mines illégales. L'instabilité des recettes tirées des produits de base pourrait déstabiliser l'économie. Le nouveau cadre budgétaire – en particulier la règle relative au solde structurel, le fonds de stabilisation et la loi sur les redevances – contribuera à protéger l'économie des variations de ces recettes. La réforme récente du système de redevances, qui vise à assurer une distribution plus équitable des recettes entre les régions et une meilleure utilisation de ces ressources, devrait renforcer la productivité. Elle devrait toutefois être accompagnée de mesures visant à garantir que les ressources en question soient affectées à des projets ayant une forte rentabilité sociale. Des mesures de protection de l'environnement et de réduction de l'inégalité des revenus sont aussi nécessaires.

Des politiques structurelles sont indispensables pour stimuler la productivité et aider l'économie à s'ajuster à l'augmentation des termes de l'échange. L'appréciation marquée du taux de change liée au boom des produits de base a nui à la compétitivité des autres secteurs exportateurs. Pour stimuler la productivité, au lieu de recourir à de nouvelles mesures protectionnistes, une stratégie sur trois fronts s'impose : améliorer l'accès aux marchés des capitaux grâce à une meilleure réglementation et au renforcement de la concurrence, encourager l'investissement privé et favoriser une infrastructure de qualité grâce à un cadre institutionnel plus solide. Il faudrait aussi améliorer le climat des affaires, notamment en réformant les réglementations des marchés de produits qui font obstacle à l'entrepreneuriat et en consolidant l'état de droit, afin de garantir une meilleure exécution des contrats et de lutter contre la corruption. Les accords récents de libre-échange sont bienvenus, mais la Colombie devrait continuer à réduire progressivement ses droits de douanes.

L'amélioration du fonctionnement du marché du travail contribuera à réduire l'inégalité des revenus. Le taux de chômage a diminué. Cependant, il reste élevé comparé à son niveau à la fois dans les pays de l'OCDE et dans les autres pays d'Amérique latine, et la majorité des personnes qui travaillent occupent des emplois informels, souvent caractérisés par une faible productivité. Les chômeurs et les travailleurs informels ont peu de chances de trouver un emploi formel, alors que la

segmentation du marché du travail exacerbe l'inégalité des revenus. Faire en sorte que le système d'éducation obtienne des résultats plus satisfaisants à tous les niveaux et renforcer les programmes de formation contribueraient à améliorer l'offre de main-d'œuvre et la productivité. La création d'emplois formels reste fortement entravée par les réglementations restrictives du marché du travail, en particulier les très importants coûts de main-d'œuvre non salariaux et un salaire minimum qui est élevé par rapport aux revenus moyens. La loi de 2010 sur les activités formelles est un pas dans la bonne direction. La réforme fiscale programmée réduira les coûts de main-d'œuvre non salariaux. Un renforcement des politiques actives du marché du travail et la mise en place d'un service public de l'emploi, comme cela est prévu par le gouvernement, contribuerait également à améliorer le fonctionnement du marché de l'emploi. Néanmoins, des mesures plus décisives seront nécessaires pour créer des conditions et incitations propres à doper la création d'emplois formels.

Le renforcement de l'efficacité du système de prélèvements et de transferts contribuera à une croissance équitable. Le système d'imposition ne génère guère de recettes. Il nuit à la croissance et crée de nombreuses distorsions, en raison de taux marginaux relativement élevés, d'allègements d'impôt excessifs et de régimes spéciaux. Par ailleurs, il n'assure guère de redistribution, voire pas du tout. La réforme fiscale prévue devrait permettre de lever davantage de recettes à moyen terme, afin de satisfaire d'importants besoins en matière de dépenses sociales. Elle devrait également permettre de réduire les distorsions induites par les impôts et d'améliorer l'efficacité de leur collecte. En particulier, il paraît possible d'accroître les taxes environnementales et les impôts sur le patrimoine. Les recettes supplémentaires ainsi obtenues pourraient ensuite financer des programmes sociaux et économiques indispensables, qui contribueraient à accroître le bien-être, notamment grâce à une amélioration des infrastructures et de l'enseignement, à consolider le filet de sécurité sociale et à renforcer la redistribution des revenus.

Encadré 1. Principales recommandations

Principales recommandations

Politiques macroéconomiques

- Le projet du gouvernement de durcir progressivement l'orientation de la politique budgétaire, conformément à la règle budgétaire, est bienvenu.
- Continuer à laisser le jeu du marché déterminer le taux de change et intervenir uniquement pour lisser les fluctuations du taux de change ou accroître les réserves internationales.

Politiques structurelles destinées à améliorer la distribution des revenus et à renforcer la croissance économique

Améliorer le fonctionnement du marché du travail

- Réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux, qui sont très élevés, en mettant en œuvre la réforme fiscale prévue et en réduisant encore les cotisations de sécurité sociale et les autres prélèvements obligatoires pesant sur le travail.
- Éviter que la hausse du salaire minimum ne soit supérieure à celle des prix. Envisager de différencier le salaire minimum par région et par âge, pour aligner les coûts de main-d'œuvre sur la productivité et tenir compte des différences de coût de la vie.
- Renforcer encore le capital humain en rendant le système d'enseignement et de formation plus réactif aux besoins de l'économie et en augmentant le nombre et le niveau des enseignants.

Améliorer la productivité et la capacité d'adaptation de l'économie aux variations des prix relatifs

- Veiller à ce que le nouveau système de répartition des redevances entre les régions favorise le lancement de projets viables qui rehaussent la productivité, en aidant les autorités infranationales à identifier les projets d'investissement les plus utiles, et en renforçant le suivi et l'évaluation *ex post* des projets d'investissement.
- Améliorer le cadre institutionnel et réglementaire de l'infrastructure des transports, afin d'assurer une évaluation impartiale et minutieuse des partenariats public-privé (PPP) et une meilleure spécification des projets avant les appels d'offres.
- Rationaliser l'application des procédures administratives, comme celles liées à l'octroi de licences, et améliorer le contrôle des institutions exposées au risque de corruption.
- Promouvoir l'ouverture des échanges en continuant à réduire progressivement les droits de douane.
- Examiner les obstacles à la concurrence sur certains marchés de produits, notamment dans les télécommunications, l'industrie alimentaire et le secteur financier. Donner à l'autorité de la concurrence une plus grande indépendance et la doter d'un personnel plus qualifié pour accroître son efficacité.
- Améliorer l'accès des entreprises aux financements en éliminant progressivement le plafonnement des taux d'intérêt, le financement obligatoire par les banques du fonds agricole public (Finagro) et la taxe sur les transactions financières.
- Renforcer les politiques d'environnement de façon que les projets miniers couvrent les coûts environnementaux et ne menacent pas la biodiversité.

Dégager des marges de manœuvre budgétaires pour financer des infrastructures sociales et matérielles de meilleure qualité

- Initier une réforme fiscale qui permette d'accroître le poids des prélèvements favorables à la croissance dans la structure fiscale, et d'augmenter les recettes à moyen terme. Cette réforme devrait aussi rendre la législation fiscale plus équitable et plus facile à appliquer.
- Faire en sorte que le système de retraite soit moins régressif et élargir sa couverture. Étudier les options envisageables pour améliorer le revenu minimum garanti aux personnes âgées pauvres.
- Améliorer l'organisation du système de soins de santé pour optimiser l'utilisation des ressources, par le biais d'une réduction de la fragmentation du système d'assurance et d'une intégration verticale entre assureurs et prestataires de soins.
- Mieux cibler les aides sur les personnes dans le besoin, grâce à des transferts monétaires conditionnels, et élargir leur portée, pour compenser l'élimination progressive des taux réduits et des exonérations de TVA, ainsi que des subventions aux prix de l'eau et de l'électricité.

Évaluation et recommandations

Principaux enjeux de l'action publique

À l'aune de son produit intérieur brut (PIB) de 2011, la Colombie est la quatrième économie d'Amérique latine et elle est dotée de ressources naturelles abondantes. Des réformes importantes mises en œuvre depuis le début des années 90 se sont traduites par une modernisation de l'économie. Une gestion macroéconomique prudente a permis à la Colombie de résister de manière remarquable à la crise. Plusieurs réformes structurelles ambitieuses sont en cours de préparation, notamment concernant la fiscalité, le marché du travail, les retraites et le secteur de la santé. Ces réformes, conjuguées à l'amélioration de la situation sur le plan de la sécurité, au processus de paix en cours, à la montée en puissance des activités minières et à la vigueur des prix des produits de base, étayaient une croissance dynamique.

L'économie colombienne est toutefois confrontée à trois principaux défis à moyen terme : récolter les fruits du boom des produits de base tout en évitant les écueils antérieurs (en particulier la dégradation marquée de la balance des paiements et du solde budgétaire) ; stimuler la croissance de la productivité et réduire les inégalités de revenu. Pour relever ces défis, les autorités devront mener des réformes structurelles, même si des considérations d'économie politique et juridiques risquent d'entraver la mise en œuvre de certaines d'entre elles. Cette *Évaluation économique* présente ces principaux enjeux de l'action publique et, après un passage en revue des évolutions macroéconomiques récentes, aborde les réformes qui s'imposent en conséquence.

Le boom des ressources naturelles, qui va probablement durer un certain nombre d'années, est une bénédiction, mais il soulève aussi des problèmes sociaux, économiques et environnementaux. Ce boom stimule l'investissement étranger, alimente la croissance économique et accroît les recettes publiques. Néanmoins, l'augmentation des termes de l'échange et les entrées de capitaux connexes ont contribué à une forte appréciation du taux de change, sapant la compétitivité d'autres secteurs. En outre, les activités minières mettent à mal l'environnement. Par ailleurs, elles se caractérisent souvent par une forte intensité capitalistique et ne créent guère d'emplois, et sont donc susceptibles d'avoir un impact négatif sur la distribution des revenus. Afin d'assurer une croissance équilibrée, il sera crucial d'améliorer la capacité d'ajustement de l'économie à des termes de l'échange plus élevés et de rehausser le taux d'épargne. Les pouvoirs publics devraient s'attacher à renforcer la compétitivité et la productivité, tout en favorisant une amélioration de la capacité d'adaptation de l'économie, tant sur les marchés de produits que sur le marché du travail.

La Colombie est un pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, mais son revenu par habitant est inférieur de 70 % à la moyenne de l'OCDE et en deçà de celui de nombreuses autres économies de marché émergentes (tableau 1). La faiblesse de la

Tableau 1. **L'économie colombienne en perspective**
2011 ou dernière année disponible

Catégorie / Indicateur	Unités de mesure	Colombie	Moyenne ALC	Pays de l'OCDE				Classement de la Colombie		
				Minimum	Moyenne	Médiane	Maximum	Monde	OCDE	ALC
Taille du pays										
Superficie	1 000 km ²	1 142	601	3	1 063	188	9 985	26	5	5
Population	1 000	46 927	17 493	319	36 623	10 823	311 592	28	10	3
Population active	1 000	22 136	9 353	188	17 748	5 280	157 493	30	11	3
PIB										
Aux taux de change courants	Milliards USD	332	172	14	1 356	499	15 094	32	21	4
À PPA, en USD courants	Milliards USD	474	225	11	1 281	366	15 094	26	15	4
Commerce extérieur	Milliards USD	124	74	15	790	449	4 770	51	31	6
Indicateurs du développement										
PIB par habitant										
Aux taux de change courants	USD	7 067	8 601	10 064	40 387	40 598	115 039	88	35	18
À PPA, en USD courants	USD	10 103	11 196	15 340	34 973	34 736	88 787	85	35	17
Indice de développement humain		0.710	0.731	0.699	0.871	0.885	0.943	87	34	22

Note : Le commerce extérieur est la somme des exportations et des importations, en USD.

L'indice de développement humain est un indicateur qui varie sur une échelle de 0 à 1 (ce dernier chiffre correspondant au plus haut niveau de développement humain possible).

Le sigle ALC désigne la région de l'Amérique latine et des Caraïbes telle qu'elle est définie par la Banque mondiale, hormis sept pays pour lesquels on ne dispose pas de données récentes (Aruba, îles Caïman, Curaçao, Saint-Martin, îles Turques-et-Caïques et îles Vierges).

Source : *Indicateurs du développement dans le monde* (Banque mondiale) et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)-Nations Unies.

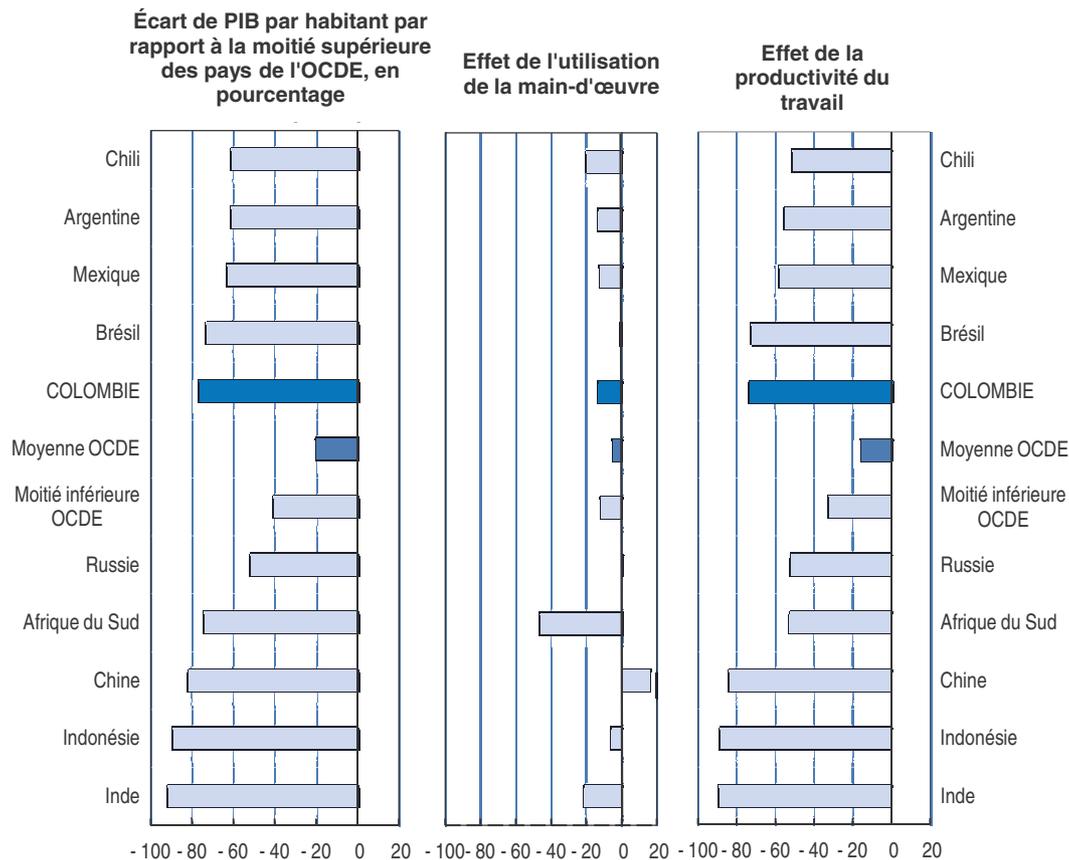
productivité du travail explique l'essentiel de cet écart (graphique 1), même si elle a connu au milieu des années 2000 une accélération (graphique 2) due principalement à des facteurs tels que l'amélioration de la sécurité. L'ample secteur informel se caractérise par une productivité particulièrement faible, et il est donc primordial d'intégrer ces activités dans le secteur formel pour rehausser la productivité globale. Afin de renforcer la productivité, il faudra faire reculer le secteur informel en mettant en œuvre des réformes du marché du travail, des marchés de produits et de la fiscalité, en améliorant l'enseignement en termes quantitatifs et qualitatifs, en développant l'infrastructure des transports et en améliorant l'accès aux financements. Les progrès accomplis en matière d'amélioration de la situation sur le plan de la sécurité et de recul de la corruption sont également importants à cet égard.

Améliorer le bien-être des Colombiens passe également par une réduction des inégalités de revenu. La croissance économique a contribué à faire reculer la pauvreté absolue et, dans une moindre mesure, les inégalités de revenu depuis le milieu des années 2000. Néanmoins, la Colombie demeure un des pays les plus inégalitaires au monde (graphique 3). La pauvreté reste également très forte, ce qui tient en partie aux conflits intérieurs qui ravagent le pays de longue date ainsi qu'à des déplacements massifs de population (qui ont touché 3.7 millions de personnes au cours de la période 1997-2011).

En Colombie, comme dans les pays de l'OCDE, les revenus du travail sont le principal déterminant des inégalités de revenu marchand total. Bien que les revenus du capital se caractérisent généralement par une distribution plus asymétrique que les revenus du travail, ils n'exercent pas une forte influence sur ces inégalités, dans la mesure où ils ne représentent qu'une modeste proportion des revenus marchands totaux – de l'ordre de 7 % dans la zone OCDE en moyenne (Hoeller et al., 2012). En Colombie, les inégalités de revenu

Graphique 1. Les sources des écarts de revenu réel

2010



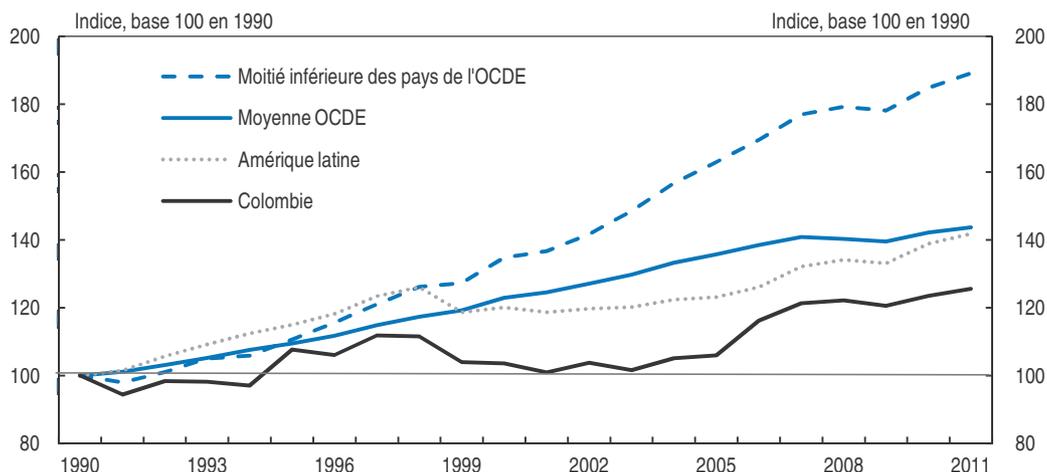
Sources : OCDE, *Objectif croissance* et Département administratif national de la statistique (DANE, *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*) pour la Colombie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764268>

liées au marché du travail sont considérables. Le taux de chômage relativement élevé joue un rôle à cet égard. De plus, nombre des personnes ayant un emploi travaillent dans le secteur informel, où elles occupent souvent des emplois à faible productivité et ont une protection sociale des plus limitées. Elles risquent donc fort de basculer dans la pauvreté en cas de perte d'emploi ou lorsqu'elles atteignent un âge avancé. En outre, la dispersion des salaires des travailleurs du secteur formel est prononcée, et marquée par un fort avantage salarial lié aux études, qui s'explique par un niveau de formation encore faible et par les difficultés qu'ont les enfants issus de milieux socio-économiques défavorisés à accéder à l'enseignement supérieur.

La redistribution effectuée par le biais du système de prélèvements et de transferts est très limitée. Les autorités pourraient réduire les inégalités de revenu en prenant des mesures pour : renforcer l'emploi formel, en réduisant les impôts sur le travail ainsi qu'en limitant la progression du salaire minimum et en instaurant des salaires minimums différenciés ; promouvoir un accès équitable et universel à un enseignement de haute qualité ; réduire les dépenses fiscales qui profitent essentiellement aux riches ; et réformer les transferts aux ménages, qui consistent principalement en des pensions généreuses versées à un petit nombre de citoyens relativement aisés.

Graphique 2. **La productivité du travail a progressé lentement**
PIB par heure travaillée



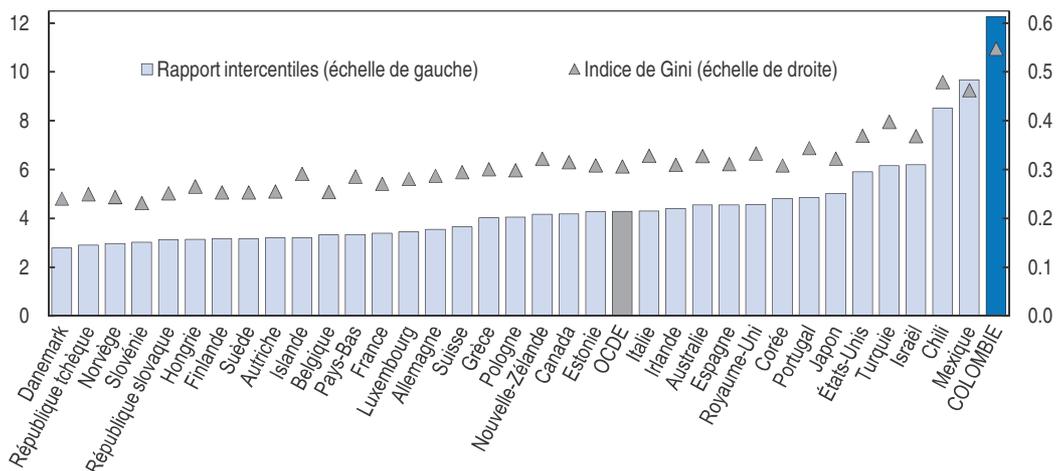
Note : La « moitié inférieure des pays de l'OCDE » désigne les 10 pays membres de l'Organisation dont les PIB par habitant étaient les plus bas en 1990. Il s'agissait du Chili, de la Corée, de l'Estonie, de la Hongrie, du Mexique, de la Pologne, de la République slovaque, de la République tchèque, de la Slovénie et de la Turquie. Le Chili et le Mexique figurent également dans l'ensemble « Amérique latine », aux côtés de l'Argentine, du Brésil et de la Colombie. Les données relatives à 2011 sont des estimations pour tous les pays, sauf la Colombie.

Sources : Base de données complète sur l'économie du Conference Board et Département administratif national de la statistique (DANE).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764287>

Graphique 3. **La fracture entre riches et pauvres est profonde**

Revenu disponible équivalent des ménages : rapport entre les 10^e et 90^e centiles de la distribution et indice de Gini à la fin des années 2000



Note : Les données relatives à la France et à l'Irlande se rapportent au milieu des années 2000 et non à la fin de cette décennie. Les données sur la Colombie se rapportent à 2011.

Sources : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté, Statistiques de l'OCDE sur les dépenses sociales (base de données) ; Département administratif national de la statistique (DANE) pour la Colombie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764306>

Les mesures à prendre pour relever nombre de ces défis – développer les infrastructures tout en renforçant leur qualité, améliorer l'enseignement, étoffer le système de protection sociale et accentuer la redistribution des revenus – vont, à moyen terme, exercer des pressions à la hausse sur les dépenses publiques. Le processus de paix pourrait également exiger des dépenses publiques supplémentaires, même s'il devrait

sans doute aussi avoir des retombées économiques positives, en entraînant une diminution des dépenses de défense et de sécurité. Le faible niveau de la dette publique et l'augmentation des recettes budgétaires associée au boom des produits de base offrent une certaine latitude à court et moyen termes. Cela ne sera peut-être pas suffisant, toutefois, pour couvrir les besoins de dépenses, de sorte qu'il sera d'autant plus important de veiller à ce que l'argent public soit dépensé en manière aussi efficace (en termes de réalisation des objectifs poursuivis par les pouvoirs publics) et efficiente (c'est-à-dire en évitant les pertes et les gaspillages) que possible. Il demeure important de réformer le système fiscal afin qu'il soit équitable, que ses effets de distorsion sur l'activité économique soient aussi limités que possible, et qu'il permette d'accroître les recettes publiques dans une perspective de moyen à long terme.

Évolutions macroéconomiques récentes et perspectives à court terme

Le boom minier a aidé la Colombie à surmonter le ralentissement économique mondial

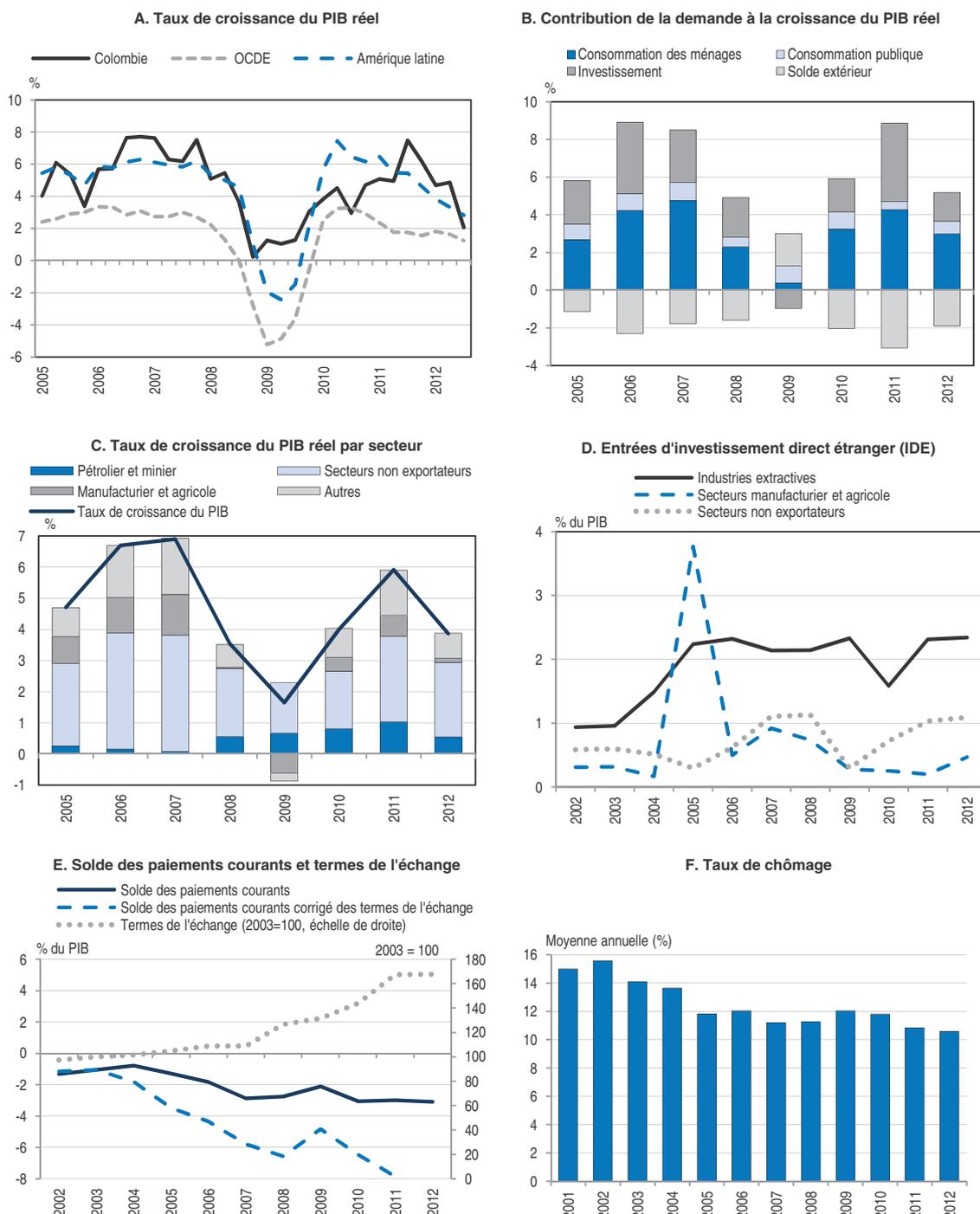
L'économie colombienne a bien résisté à la crise économique mondiale. Après un ralentissement marqué en 2009, la croissance de la production s'est rapidement redressée pour s'établir à 5.9 % en 2011 (graphique 4), malgré les graves inondations survenues fin 2010 et la perte du marché d'exportation vénézuélien à la suite d'une série de différends entre les deux pays. La croissance a été soutenue par la forte expansion du secteur minier, les exportations de produits de base et l'investissement ayant vivement augmenté sous l'effet de l'envolée des prix de ces produits. Le secteur minier a enregistré une croissance de plus de 14 % en termes réels en 2011. Les secteurs non exportateurs ont également été dynamiques, en particulier les transports, les services financiers et la construction. Par contre, le secteur manufacturier et l'agriculture sont restés à la traîne, ce qui laisse entrevoir une économie à trois vitesses : le secteur minier constitue la locomotive de l'activité, les secteurs non exportateurs obtiennent de bons résultats, et les secteurs exportateurs non miniers souffrent.

Étayé par une croissance économique robuste, l'emploi total a augmenté de près de 15 % au cours des 3 dernières années. Plus de 2.5 millions d'emplois ont été créés, en particulier dans les secteurs de services non exportateurs (le commerce de détail, les hôtels et restaurants ainsi que la finance, l'assurance et l'immobilier).

Du côté de la demande, la consommation privée et l'investissement ont fortement contribué à l'expansion de l'économie entre 2010 et le premier semestre de 2012. La réduction du taux de chômage a renforcé la confiance des ménages ce qui, conjugué à des taux d'intérêt réels historiquement bas et à la croissance vigoureuse du crédit, a soutenu la consommation privée.

Malgré l'envolée des prix des produits de base, le déficit des paiements courants est resté quasiment inchangé en proportion du PIB depuis 2007. Parallèlement à l'envolée de la valeur des exportations de produits de base, les importations ont grimpé en flèche en raison du dynamisme de la consommation privée et de l'investissement. Les rapatriements de bénéfices des sociétés étrangères ont augmenté, tandis que les envois de fonds des travailleurs émigrés colombiens ont diminué. Les exportations de biens et services ont également accusé un net ralentissement en volume au cours de la première partie de l'année 2012. La dégradation du solde des paiements courants est encore pire si on le corrige de l'évolution des termes de l'échange (en corrigeant les flux commerciaux des prix

Graphique 4. Évolutions macroéconomiques récentes



Notes : Les données relatives à 2012 correspondent aux trois premiers trimestres de l'année, sauf pour les taux de chômage dans la partie F du graphique, qui couvre la période de janvier à novembre. S'agissant de la partie A du graphique, les données correspondent à des taux de croissance en glissement annuel. Dans les parties B et C les taux de croissance pour les trois premiers trimestres de 2012 sont mesurés par rapport au PIB réel des trois premiers trimestres de 2011. Dans la partie C du graphique, la catégorie « Autres » inclut les secteurs des transports, de l'entreposage et des communications et des taxes. Dans la partie E du graphique, on a obtenu le solde des paiements courants corrigé des termes de l'échange en corrigeant les flux commerciaux par les prix constants de 2003 des importations et des exportations. La partie F du graphique repose sur des moyennes annuelles des données mensuelles sur le chômage.

Sources : OCDE, Banque de la République (*Banco de la República*), Département administratif national de la statistique (DANE) et Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).

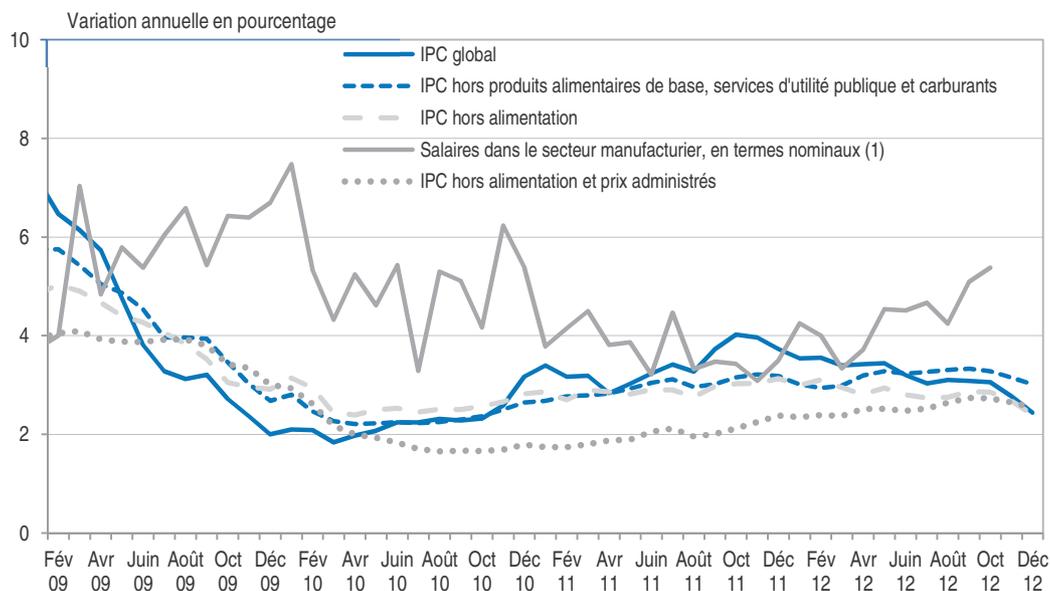
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764325>

du commerce extérieur), ce qui laisse entrevoir des problèmes de compétitivité dans les secteurs non miniers.

La soutenabilité du déficit des paiements courants est difficile à évaluer, en raison de la volatilité des prix des produits de base et des incertitudes qui entourent les volumes extraits. Néanmoins, en Colombie, certains facteurs améliorent cette soutenabilité. Les flux d'investissement direct étranger (IDE) liés aux activités minières représentent une part importante des entrées de capitaux. Les emprunts du secteur privé sont liés dans une large mesure au financement des échanges et à l'acquisition d'actifs étrangers par des sociétés colombiennes. En outre, les phénomènes d'asymétrie de devises et d'asymétrie d'échéances dans les secteurs des sociétés financières et non financières sont limités par les réglementations prudentielles et la crédibilité du régime de change flexible.

L'inflation a été ramenée dans la fourchette de 3 ± 1 % retenue comme objectif officiel depuis la mi-2009 et s'établissait à 2,4 % en décembre 2012, soit un niveau légèrement inférieur à l'objectif à long terme de la banque centrale fixé à 3 %. La réaction opportune des autorités monétaires, le recul des anticipations d'inflation, la baisse des cours du pétrole, les conditions météorologiques favorables en 2012 et la vigueur du taux de change sont autant d'éléments qui ont pesé lourdement dans la balance. Les mesures de l'inflation sous-jacente sont proches du taux d'inflation globale et ont convergé vers l'objectif à long terme de 3 % (graphique 5). Par ailleurs, on estime que l'écart de production est positif depuis 2011 (González et al., 2012), ce qui pourrait expliquer la hausse du taux d'inflation sous-jacente cette année-là et laisse entrevoir la possibilité de tensions inflationnistes. Les pressions à la hausse exercées sur les prix par la demande se sont accentuées au second semestre 2011, et se sont accompagnées d'une croissance vigoureuse du crédit. Elles ont entraîné un relèvement des taux d'intérêt par la banque centrale. Dernièrement, les pressions de la demande se sont atténuées, ce qui tient en partie au ralentissement économique mondial et au resserrement monétaire de 2011.

Graphique 5. **Évolution récente de l'indice des prix à la consommation (IPC) et des salaires nominaux**



1. Hors battage du café.

Source : Banque de la République (Banco de la República).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764344>

Les perspectives positives à court terme sont assombries par des risques orientés à la baisse

La croissance économique s'est légèrement tassée au début de 2012, mais la demande intérieure devrait rester dynamique et continuer de soutenir l'activité (tableau 2). Alors que la croissance s'est fortement ralentie au troisième trimestre de 2012 en raison de la chute du secteur du bâtiment et des travaux publics, elle s'est établie au-dessus de la moyenne des dix dernières années au premier trimestre 2012 et légèrement au-dessus de son niveau potentiel, estimé à 4.3 % pour 2012 par le gouvernement (ministère des Finances et du Crédit public, 2012). Bien que les investissements miniers aient récemment fléchi à la suite de l'effondrement des prix des produits de base, des projets de travaux publics de grande ampleur devraient entretenir cette dynamique de croissance à moyen terme. Le gouvernement prévoit notamment d'investir dans les infrastructures routière, ferroviaire et portuaire, afin de poursuivre les travaux de reconstruction consécutifs aux dégâts causés par les inondations de 2010 et de bâtir des logements destinés aux ménages vulnérables. La consommation continuera de bénéficier de la faiblesse des taux d'intérêt réels, des créations d'emplois et de la confiance des ménages. L'activité sera également stimulée par l'accord de libre-échange récemment conclu par la Colombie avec son principal partenaire commercial, les États-Unis, qui est entré en vigueur en mai 2012, ainsi que de l'amélioration de ses relations commerciales avec le Venezuela – qui a été le deuxième partenaire commercial de la Colombie jusqu'à la fin des années 2000.

Tableau 2. **Prévisions relatives à la Colombie**

	Principaux indicateurs			
	2010	2011	2012	2013
	Pourcentages de variation, en volume			
Produit intérieur brut (PIB)	4.0	5.9	4.4	4.4
Consommation finale	5.1	5.8	4.2	4.2
Formation brute de capital fixe	4.6	16.7	9.9	7.4
Indice des prix à la consommation	3.2	3.7	2.4	3.1
Solde des paiements courants (% du PIB)	-3.1	-3.1	-3.0	-3.1
Taux de chômage (moyenne, %) ¹	11.8	10.8	11	10.5

1. Prévisions du Fonds monétaire international (FMI) pour le taux de chômage. Les autres prévisions proviennent de la publication *Latin American Consensus Forecasts*. Les chiffres en italiques sont des données historiques. (décembre 2012).

Sources : *Latin American Consensus Forecasts* (décembre 2012) et *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI (Octobre 2012).

Certains risques entourent ces perspectives. Sur le front extérieur, le ralentissement de la croissance mondiale et, en particulier, l'aggravation de la crise en Europe vont peser sur les exportations, l'investissement direct étranger (IDE) et les envois de fonds des travailleurs émigrés. La possibilité que le ralentissement de l'économie chinoise se poursuive constitue également une source de préoccupation. La baisse connexe des prix des produits de base ferait diminuer les investissements miniers et les recettes publiques, même si le gouvernement table sur une poursuite de l'augmentation des recettes d'impôt sur les dividendes et d'impôt sur les sociétés provenant de la compagnie pétrolière publique Ecopetrol, de 1.4 % du PIB en 2011 à 2.3 % du produit intérieur brut en 2012.

Les risques intérieurs sont orientés de manière prédominante à la hausse. Les prix des actifs ont augmenté rapidement, en particulier ceux des logements (40 % depuis 2006). Certains indicateurs laissent à penser que cette hausse tient en partie à des facteurs

structurels : une baisse durable des taux d'intérêt réels (due à la réduction de la prime de risque, à l'amélioration de la sécurité et à l'assainissement des finances publiques), un renforcement de la croissance potentielle, ainsi que des contraintes foncières dans certaines villes colombiennes. Pour éviter une alternance de forte hausse et d'effondrement des prix des actifs, les autorités devraient continuer à suivre l'évolution de ces indicateurs. L'endettement des ménages a également progressé rapidement, mais, en proportion du revenu disponible des ménages, il reste inférieur à son niveau d'avant la crise de 1999. La croissance des crédits à la consommation a reflué à 16 % à l'automne 2012, tandis que le niveau des crédits hypothécaires reste bas, à 3.8 % du PIB. Les négociations de paix entre le gouvernement et la guérilla des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC, *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*) (encadré 2), si elles aboutissent, devraient permettre d'améliorer la situation en matière de sécurité et de renforcer la confiance des consommateurs ainsi que des investisseurs.

Un ajustement lent à un peso plus fort, conjugué à des pertes d'emplois, pourrait cependant freiner l'activité dans les secteurs exportateurs hors exploitation des ressources naturelles. L'indicateur avancé mensuel de l'activité économique de la banque centrale laisse entrevoir un ralentissement de la croissance au cours des mois à venir.

Les politiques macroéconomiques ont été prudentes et globalement expansionnistes

Les éléments disponibles laissent à penser que l'orientation de la politique budgétaire a été au mieux neutre, voire légèrement expansionniste. D'après les calculs du Fonds monétaire international (FMI), le solde budgétaire structurel s'est dégradé de 0.5 point de PIB environ en 2011. Néanmoins, il est difficile d'évaluer correctement l'orientation de la politique budgétaire faute de séries chronologiques cohérentes sur les recettes et les dépenses en données corrigées des variations cycliques. Les données disponibles concernant l'administration centrale et le secteur public non financier tendent à indiquer que le boom des produits de base et le cycle économique ont tiré les recettes fiscales vers le haut. Les recettes de l'administration centrale se sont hissées à 15.3 % du PIB en 2011, alors qu'elles s'établissaient à 13.8 % du PIB en 2010. La moitié environ de cette hausse tient à la progression des recettes fiscales et des dividendes versés par la compagnie pétrolière publique Ecopetrol. La réforme des impôts de 2010, qui visait à améliorer la discipline fiscale et a éliminé certaines niches fiscales, et le relèvement temporaire de l'impôt sur la fortune destiné à financer les mesures prises pour remédier aux conséquences des inondations ont également réduit le déficit. Globalement, le déficit du secteur public non financier a reculé de 3.1 % du PIB en 2010 à 1.8 % du produit intérieur brut en 2011, malgré les crédits d'urgence représentant environ 0.5 % du PIB débloqués à la suite des inondations de fin 2010.

Une gestion prudente de la dette a permis de réduire les risques de change et de taux d'intérêt assumés par l'État, ce qui a renforcé la confiance des marchés. Le ratio dette de l'administration centrale/PIB a reflué à 36.7 %, revenant à son niveau du début des années 2000 (graphique 6). La proportion de la dette publique composée d'emprunts à taux fixe est élevée. L'essentiel de la dette publique (75 %) est libellé en monnaie locale, ce qui tient à l'émission de titres de dette extérieure en pesos et à des opérations de rachat effectuées ces dernières années. En outre, la dépendance à l'égard des marchés étrangers s'est atténuée, tandis que l'échéance de la dette extérieure s'est allongée (tableau 3), réduisant les risques de refinancement. En conséquence, les trois agences de notation ont toutes révisé à la hausse leur évaluation des obligations en devises émises par la Colombie

Encadré 2. Le processus de paix

Un processus de paix entre le gouvernement et les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC, *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*) a été lancé en 2012. Malgré l'échec des négociations de paix de 2002, une écrasante majorité des Colombiens appuyaient la décision du gouvernement et se montraient plutôt optimistes quant aux négociations de paix actuelles.

Ces négociations se sont déroulées en plusieurs étapes, d'abord à Oslo (en Norvège), puis à la Havane (à Cuba) au second semestre de 2012. L'équipe de négociateurs du gouvernement est dirigée par d'anciens hauts responsables gouvernementaux, ainsi que par des représentants de la société civile. Les représentants des FARC sont des chefs de file politiques et idéologiques du mouvement, plutôt que des commandants militaires, et la plupart d'entre eux ont l'expérience des négociations. Les parties sont convenues de mener ces pourparlers de manière confidentielle.

Cinq points clés sont au menu des pourparlers :

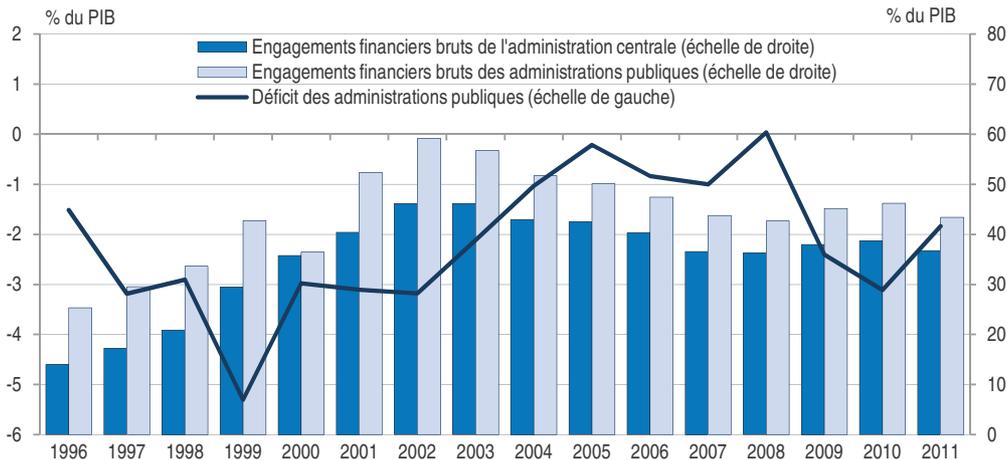
1. Développement rural : accès aux terres et utilisation des ressources foncières, programmes d'aménagement foncier, adaptation des infrastructures et des terres, développement social, incitations au développement de l'agriculture et politique alimentaire.
2. Participation politique : droits et garanties d'exercice d'activités d'opposition politique, mécanismes démocratiques assurant la participation des citoyens, et moyens efficaces de favoriser une plus grande participation politique aux niveaux national, régional et local.
3. Fin du conflit armé : cessez-le-feu, réintégration des membres des FARC dans la vie civile, socio-économique et politique, et garanties en matière de sécurité.
4. Trafic de stupéfiants : programmes de substitution, programmes de prévention de la consommation et de santé publique, et solutions apportées aux problèmes de la production et du trafic de stupéfiants.
5. Victimes : reconnaissance des atteintes antérieures aux droits humains et des droits fondamentaux des victimes.

La fin du conflit armé devrait avoir des effets économiques positifs considérables en termes d'amélioration du capital humain, physique et social. Ainsi, la cessation des hostilités permettrait de renforcer le capital humain en réduisant la pauvreté et les inégalités, d'accroître la population active et de rehausser le nombre d'enfants scolarisés, moins de familles étant déplacées par les violences. Une amélioration du développement rural et de l'état de droit dans les campagnes stimulerait la production agricole. En outre, la réduction des attentats terroristes commis contre des infrastructures matérielles permettrait de faire diminuer les destructions de capital physique, et ce climat plus sûr aurait un effet attractif sur l'investissement direct étranger (IDE) et le tourisme. Par ailleurs, la fin du conflit améliorerait la cohésion sociale, tout en réduisant la corruption et l'engorgement des tribunaux. Néanmoins, la conclusion d'un accord de paix aura également un coût économique considérable, et le gouvernement devrait être prêt à accroître les dépenses sociales pour relever les défis qui se profilent à l'horizon. Dans une récente étude gouvernementale, l'augmentation du PIB qui résulterait de la fin du conflit était estimée à 0.9 %.

en 2011, en les classant en catégorie « investissement », et la prime des contrats d'échange sur risque de défaillance (CDS, *Credit Default Swaps*) reste nettement inférieure à celles observées pour certaines économies émergentes et de l'OCDE (graphique 7).

Graphique 6. Résultats budgétaires

En pourcentage du PIB



Source : Ministère des Finances et du Crédit public (Ministerio de Hacienda y Crédito Público), Direction générale du Crédit public (Dirección General de Crédito Público).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932764363>

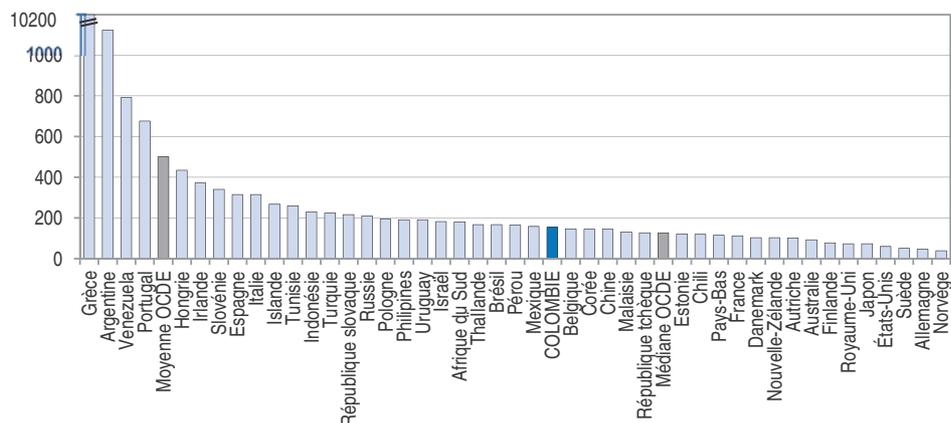
Tableau 3. La composition de la dette de l'administration centrale s'est nettement améliorée

Dette de l'administration centrale		1996	2008	2010	2011
Composition de la dette	Intérieure	46 %	67 %	71 %	70 %
	Extérieure	54 %	33 %	29 %	30 %
	Libellée en pesos	50 %	74 %	74 %	75 %
	Libellée en devises étrangères	50 %	26 %	26 %	25 %
Nature du taux d'intérêt sur la dette extérieure	Fixe	n.d.	81 %	80 %	79 %
	Variable	n.d.	19 %	20 %	21 %
Échéance (en années)	Dette extérieure	n.d.	4.3	4.7	5.0
	Dette intérieure	n.d.	10.1	10.6	9.7

Source : Ministère des Finances et du Crédit public (Ministerio de Hacienda y Crédito Público).

Graphique 7. Primes des contrats d'échange sur risque de défaillance (CDS, Credit Default Swaps) à 10 ans

En points de base, décembre 2011-décembre 2012



Note : Le Canada, le Luxembourg et la Suisse ne sont pas pris en compte dans les calculs de la médiane et de la moyenne de la zone OCDE.

Source : Datastream.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932764382>

Le régime de ciblage de l'inflation mis en place en 1999 a permis d'ancrer les anticipations inflationnistes. Après la crise bancaire et monétaire de 1998-99, qui a contraint les autorités à abandonner le régime de bandes de fluctuation mobiles du taux de change, le peso est devenu une monnaie flottante et la banque centrale a transformé son régime de politique monétaire en cadre pour le ciblage de l'inflation à part entière. L'attachement de la banque à ce cadre a renforcé sa crédibilité, et lui a permis de mettre en œuvre une politique monétaire anticyclique à la suite du ralentissement économique de 2009.

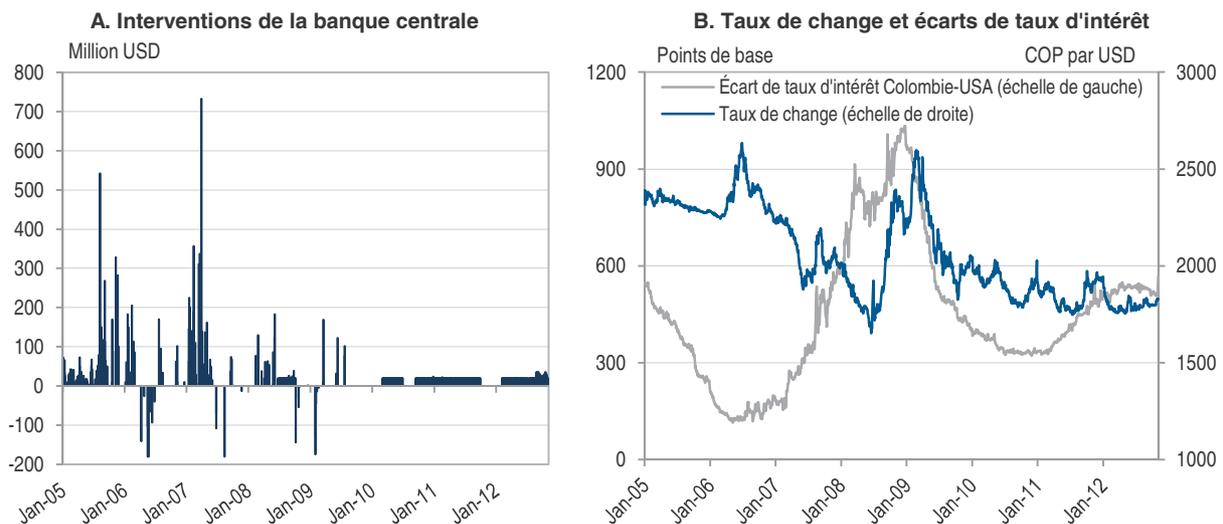
Le taux directeur a été réduit par étapes d'un pic de 10 % en juillet 2008 à 3 % en mai 2010. Parallèlement à la reprise, la banque centrale a relevé progressivement son taux directeur, pour le porter à 5.25 % en février 2012, afin de maintenir l'inflation au niveau de son objectif à long terme et de limiter la croissance du crédit.

Le récent ralentissement de l'économie mondiale, qui a affecté la Colombie, a amené la banque centrale à abaisser son taux directeur à quatre reprises, de 100 points de base au total, entre juillet et décembre 2012, pour le ramener à 4.25 %. Les anticipations d'inflation restent modérées. Néanmoins, le taux directeur de la banque centrale est maintenant légèrement en deçà du niveau estimé à l'aide d'une règle de Taylor, même si ce type d'estimation est très sensible au choix des variables retenues. Par conséquent, à moins que les risques de dégradation de l'activité ne se matérialisent, les pressions exercées par la demande pourraient de nouveau s'accroître, ce qui, conjugué à une croissance rapide du crédit, rendrait nécessaire une nouvelle hausse des taux d'intérêt.

Les autorités ont durci la réglementation prudentielle à la mi-2012 pour renforcer la stabilité financière. Les obligations de provisionnement relatives aux crédits à la consommation ont été revues à la hausse et une définition plus restrictive des capitaux propres a été adoptée. Outre le ratio de fonds propres, les autorités de réglementation ont défini une mesure plus stricte des exigences de fonds propres, suivant les recommandations de la Banque des règlements internationaux (BRI). Un décret dispose maintenant que les capitaux propres doivent représenter plus de 4.5 % des actifs pondérés des risques, une fois exclus certains actifs fixes liquides, tels que les biens immobiliers. Ces mesures prudentielles sont bienvenues et leur impact sur les crédits hypothécaires et les prêts à la consommation devrait faire l'objet d'un suivi attentif.

La politique de change est devenue plus libérale. Depuis la mi-2007, les interventions de grande ampleur sur le marché des changes destinées à lisser l'appréciation du peso ont été réduites, dans la mesure où ces opérations allaient souvent à l'encontre de la réalisation de l'objectif d'inflation (Banque de la République, 2011). La banque centrale a commencé à recourir en lieu et place à des adjudications directes quotidiennes de petits montants fixes sur des périodes annoncées à l'avance, stérilisant les liquidités excédentaires par le biais de réductions de sa position créditrice nette et, plus récemment, au moyen des dépôts du Trésor général auprès de la banque centrale (graphique 8). Le FMI a estimé que le taux de change était globalement conforme aux paramètres fondamentaux de l'économie en 2011. Telle qu'elle a été modifiée, la politique de change a sans doute réduit les opérations spéculatives, dans la mesure où elle ne donne aucun signal aux acteurs du marché quant à l'existence d'un objectif de niveau ou de volatilité du taux de change (Rincón et Toro, 2010 ; Vargas, 2011). Les achats d'avoires de réserve avaient essentiellement pour objectif d'accumuler des réserves internationales ou d'éviter une volatilité excessive.

Graphique 8. Taux de change et écarts de taux d'intérêt



Note : Les interventions de la banque centrale sont mesurées par ses achats de devises, une valeur négative correspondant à une vente de devises. L'écart de taux d'intérêt est mesuré par la différence entre le taux des certificats de dépôt colombiens à 3 mois et le taux des bons du Trésor des États-Unis à 3 mois.

Sources : Banque de la République (*Banco de la República*) et Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764401>

Bien qu'il soit difficile d'estimer le niveau optimal des réserves internationales, certains indicateurs montraient qu'elles devraient encore augmenter en Colombie (FMI, 2011 ; Calvo et al., 2012 ; Gerencia Técnica, 2012 ; Mejia, 2012). L'expérience des économies émergentes confrontées à des chocs externes ainsi que la volatilité des exportations et des flux internationaux de capitaux laissent également à penser qu'un niveau de réserves de change un peu plus élevé faciliterait l'ajustement à d'éventuels arrêts brutaux des mouvements de capitaux. Récemment, la banque centrale a accumulé des réserves pour renforcer sa position. Ses interventions sur le marché des changes ont permis à la Banque de la République (*Banco de la República*) de porter ses réserves aux environs de 10 % du PIB (soit l'équivalent de 6 mois d'importations ou de 150 % de la dette à court terme). La banque centrale accroît ses réserves en se fondant sur des indicateurs économiques clés et des caractéristiques fondamentales de l'économie (comme la modeste des asymétries de devises, la faible répercussion des variations de taux de change sur les prix et la forte crédibilité de l'objectif d'inflation). Le pays a également accès à une Ligne de crédit modulable du FMI, facilité de financement sans conditionnalité continue.

Une politique budgétaire plus restrictive faciliterait la conduite de la politique monétaire. De ce point de vue, le projet du gouvernement de durcir légèrement son orientation, comme prévu par la règle budgétaire, est bienvenu. En contenant les pressions exercées par la demande, ce resserrement réduira quelque peu les tensions inflationnistes et atténuera les pressions exercées sur le taux de change. L'orientation de la politique monétaire est pour l'instant globalement adaptée, mais la banque centrale devrait rester vigilante quant aux risques de surchauffe, en particulier si les mesures macroprudentielles récemment adoptées ne contribuent pas à endiguer le boom des crédits à la consommation et des prêts au logement.

Encadré 3. Recommandations concernant les politiques macroéconomiques

- Le projet du gouvernement de durcir progressivement l'orientation de la politique budgétaire, conformément à la règle budgétaire, est bienvenu.
- Il faudrait améliorer les données budgétaires afin qu'il soit possible d'évaluer correctement l'orientation de la politique budgétaire et le respect de la règle budgétaire.
- La banque centrale devrait continuer de surveiller la croissance du crédit à la consommation et les prix des logements et de recourir à des mesures prudentielles pour limiter les risques de surchauffe.
- Les autorités devraient continuer à laisser le jeu du marché déterminer le taux de change et intervenir uniquement pour lisser les fluctuations du taux de change ou étoffer les réserves internationales.
- Il faudrait accroître encore les réserves de change, tout en stérilisant cette accumulation, afin d'amortir les chocs externes.

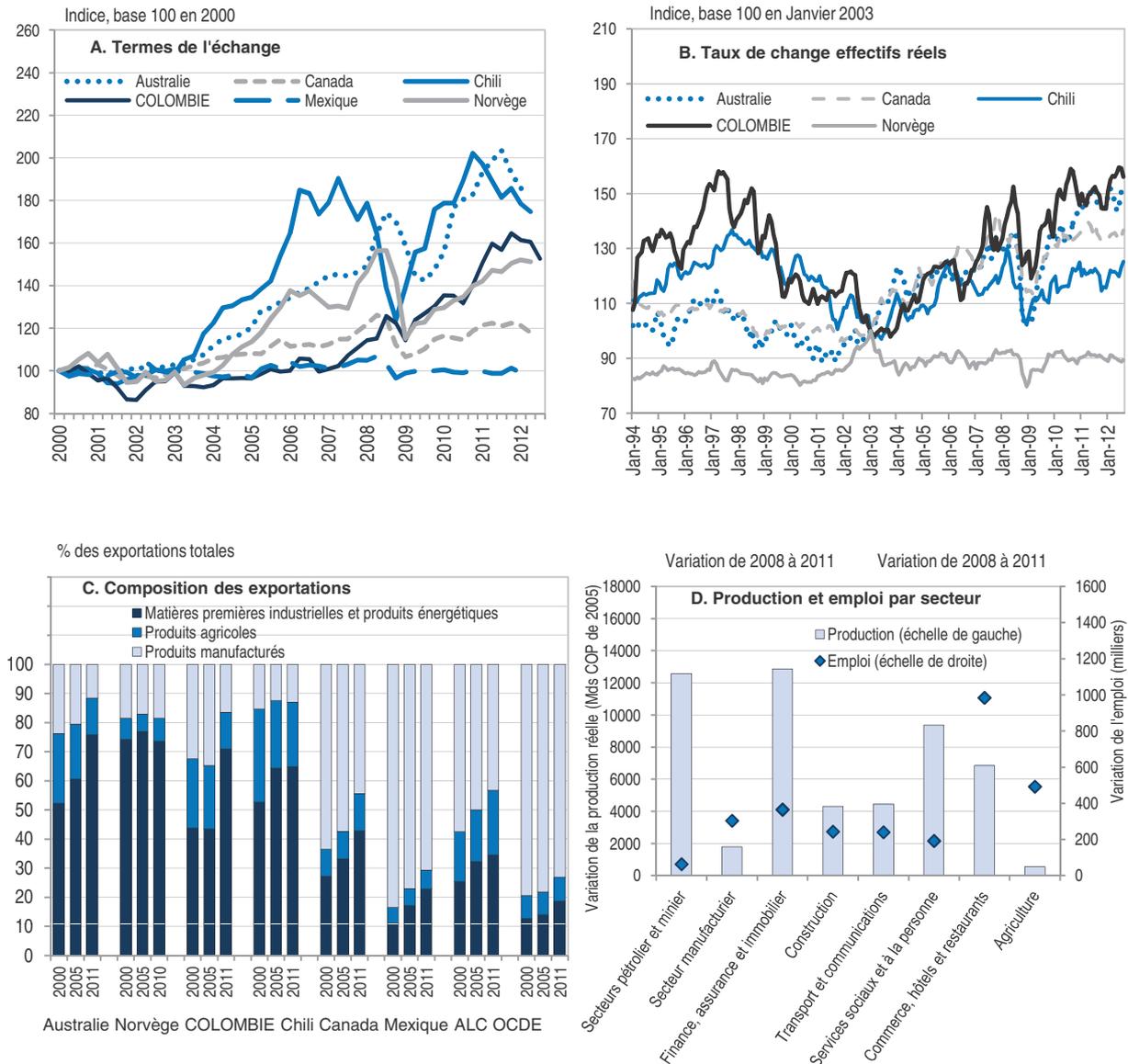
Ajuster l'économie au boom des produits de base et au renforcement du taux de change réel

L'expansion du secteur minier et la hausse des termes de l'échange se sont répercutées sur le niveau et la composition de l'activité économique

L'expansion rapide du secteur minier et l'envolée des termes de l'échange sont à l'origine de changements structurels importants. La hausse des termes de l'échange (graphique 9) attire des ressources dans le secteur minier, et la modification des prix relatifs réduit la compétitivité du secteur exportateur non minier (Corden et Neary, 1982 ; Ismail, 2010). En outre, la hausse des revenus associée au boom des produits de base alimente la demande intérieure, ce qui exerce des pressions à la hausse sur les prix, en particulier dans le secteur non exportateur. Les précédents booms des produits de base qu'a connus la Colombie ont déstabilisé l'économie. Ils se sont traduits par une baisse de l'épargne dans l'ensemble de l'économie ainsi que par d'amples déficits des paiements courants et ont été suivis de replis prononcés de l'activité (Echeverry et al., 2011b).

Ces effets dépendent de la taille du secteur minier et de la façon dont les recettes connexes sont gérées. En Colombie, le poids relatif des produits de base dans les exportations et dans l'économie a augmenté rapidement. Ils représentent aujourd'hui une part importante des exportations, même par rapport aux pays de l'OCDE richement dotés en ressources naturelles. En 2011, le secteur pétrolier et l'industrie minière représentaient 8 % du PIB, mais 70 % des exportations. Comme dans d'autres pays de l'OCDE riches en ressources naturelles qui ne mettent pas en réserve les recettes qu'ils en retirent (tels que l'Australie et le Canada, par exemple), le taux de change effectif réel s'est sensiblement apprécié ces dernières années. Par contre, la Norvège et, dans une certaine mesure, le Chili investissent l'essentiel ou une partie de ces recettes à l'étranger pour réduire les pressions à la hausse exercées sur le taux de change. La production des branches d'activité non exportatrices a également augmenté rapidement, et la plupart des emplois créés depuis 2008 l'ont été dans les secteurs de services non exportateurs. La part de marché mondiale des exportations colombiennes hors produits de base est restée stable depuis 2005, et la contribution du secteur manufacturier à la croissance du PIB a décliné davantage qu'en Australie et au Canada, par exemple.

Graphique 9. Évolution des prix, des exportations et de l'activité dans les pays riches en ressources naturelles



Note : Partie C du graphique : les matières premières industrielles et produits énergétiques recouvrent l'aluminium, l'argent, le bois, le caoutchouc, le charbon, le coton, le cuivre, l'électricité, l'étain, le gaz, les minerais métalliques, le nickel, l'or, le pétrole, le platine, le plomb et le zinc. Les calculs reposent sur les exportations en valeur. Le sigle ALC désigne la région de l'Amérique latine et des Caraïbes. Telle qu'elle est définie dans la *Base de données statistiques des Nations Unies sur le commerce des marchandises (COMTRADE)*, la région ALC comprend l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Équateur, le Guatemala, la Guyane, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, le Pérou, le Paraguay, la République dominicaine et le Venezuela.

Sources : OCDE, Banque de la République (*Banco de la República*), Banque des règlements internationaux (BRI), Département administratif national de la statistique (DANE), et *Base de données statistiques des Nations Unies sur le commerce des marchandises (COMTRADE)*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764420>

Il est probable que le boom des produits de base va se poursuivre, mais une incertitude considérable prévaut quant à sa durée et son intensité. On estime que les réserves prouvées de pétrole et de gaz représentent 7 à 8 ans de consommation. La durée de vie attendue des ressources en produits de base de la Colombie est cependant difficile à évaluer, dans la mesure où l'exploration a tout juste débuté dans une grande partie du

pays. Ainsi, la production de pétrole devrait atteindre un pic en 2015 à 1.2 million de barils par jour, puis diminuer lentement pour s'établir à moins de 0.8 million de barils par jour en 2035, mais l'incertitude qui entoure les futures découvertes est considérable. De même, les prévisions relatives aux prix des produits de base et aux termes de l'échange se caractérisent par d'amples marges d'erreur. Si les prix des produits de base peuvent diminuer parallèlement à l'apparition de nouvelles sources d'approvisionnement, leur niveau pourrait bien demeurer relativement élevé compte tenu de la demande croissante de l'Asie.

La poursuite des réformes peut faciliter le processus d'ajustement

L'appréciation tendancielle du peso ne peut être endiguée par des interventions des autorités monétaires

Le taux de change réel va probablement continuer de s'apprécier compte tenu de la vigueur attendue des exportations, de l'IDE et de la demande intérieure (FMI, 2011). Du fait de cette appréciation, divers secteurs ont exercé des pressions pour que la banque centrale intervienne. Dans la mesure où le boom des produits de base durera probablement, la banque centrale devrait faire clairement savoir qu'elle ne peut enrayer l'appréciation du peso sur le long terme, que le renforcement de la monnaie colombienne sera durable, et que le secteur privé doit s'y adapter. Toute tentative d'utiliser les instruments de la politique monétaire pour arrêter la montée du taux de change déboucherait à terme sur une augmentation de l'inflation sans grande modification du taux de change réel. La banque centrale a indiqué que, compte tenu des déterminants fondamentaux du taux de change réel, une dépréciation réelle durable ne pourrait être effectivement obtenue que par le biais d'augmentations significatives de l'épargne intérieure.

Un régime commercial plus ouvert permettrait de renforcer la concurrence

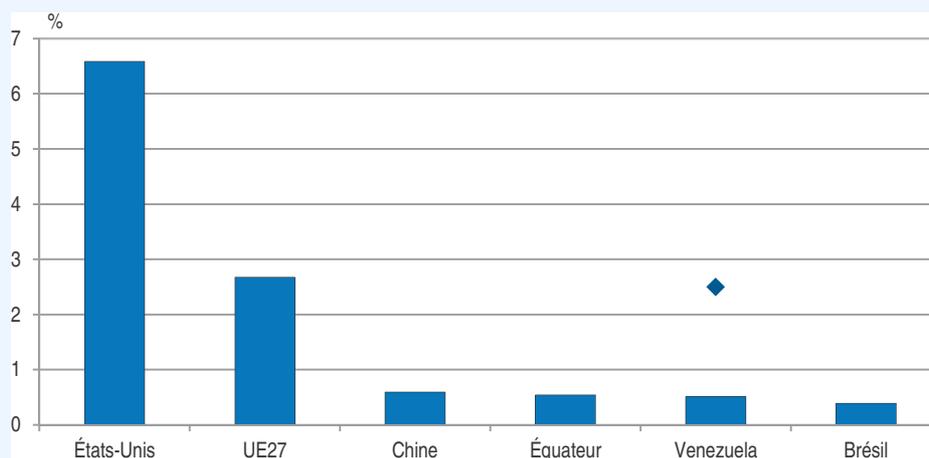
La Colombie a libéralisé ses échanges au cours des dix dernières années, ce qui pourrait se traduire par des gains de productivité et de compétitivité des exportations hors produits de base, facilitant l'ajustement à l'élévation du taux de change. Les droits de douane sur les intrants industriels et les biens d'équipement ont notamment été réduits (USTR, 2011) et le niveau moyen pondéré des droits de douane a reculé de 12 % en 2006 à 8 % en 2010, conformément aux recommandations formulées dans l'évaluation économique publiée en 2010 par l'OCDE. En outre, une réduction temporaire des droits appliqués à certains produits a ramené le taux de droits moyen à 6 % en août 2011. Néanmoins, la moyenne des droits de douane demeure nettement supérieure à la moyenne de l'OCDE, qui est de 3 % environ. En outre, l'écart considérable entre les droits appliqués aux consommations intermédiaires et ceux des biens finaux induit un biais défavorable aux secteurs à haute valeur ajoutée et représente un dispositif négatif de protection pour les industries alimentaires. Il faudrait réduire encore le niveau moyen des droits de douane, mais progressivement, pour permettre aux industries colombiennes de s'adapter à un régime commercial plus ouvert et éviter des pertes d'emplois excessives dans le secteur exportateur. La Colombie a conclu plusieurs accords de libre-échange (ALE), qui réduisent les droits effectifs (encadré 4). Elle pourrait tirer davantage parti du libre-échange en s'efforçant activement d'obtenir des réductions des droits de douane et en pérennisant les baisses temporaires appliquées. Un abaissement des droits de douane sur les produits agricoles, qui sont élevés pour la région, pourrait aussi se traduire par une diminution des prix des biens de consommation courante et contribuer ainsi à faire reculer la pauvreté absolue.

Encadré 4. Accords de libre-échange conclus par la Colombie

Pour promouvoir le commerce, la Colombie a conclu une vingtaine d'accords de libre-échange (ALE), essentiellement avec d'autres pays d'Amérique. Un ALE avec l'Union européenne (UE) est sur le point d'être ratifié et des négociations sont en cours avec la Corée, le Costa Rica, Israël, le Panama et la Turquie. Des négociations préliminaires sont également engagées avec le Japon et la Chine. Le récent accord conclu avec les États-Unis – qui est le principal partenaire commercial de la Colombie (graphique 10) et représente 38 % de ses exportations totales – pourrait contribuer de manière particulièrement importante à l'accroissement du PIB et selon, les estimations ressortant de certaines études, cela pourrait avoir un effet ponctuel sur l'activité économique compris entre 0.17 % et 0.75 % (Cárdenas et García, 2004 ; Umaña, 2011).

Graphique 10. Principaux partenaires commerciaux de la Colombie

Valeur des exportations en pourcentage du PIB, en 2011



Note : Le différend ayant opposé fin 2009 la Colombie au Venezuela a entraîné une chute des exportations colombiennes vers ce pays. Le niveau des exportations de la Colombie à destination du Venezuela en 2008 est indiqué pour information par un losange.

Source : Base de données statistiques des Nations Unies sur le commerce des marchandises (COMTRADE) et Banque de la République (Banco de la República).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764439>

Le nouveau cadre budgétaire et le fonds de stabilisation contribueront à isoler l'économie des fluctuations des recettes

Une nouvelle règle budgétaire a été approuvée en juin 2011 (encadré 5). La règle relative au solde budgétaire structurel de l'administration centrale contribuera à prévenir une utilisation inopportune des ressources instables provenant des produits de base et à renforcer la discipline budgétaire en fixant des objectifs clairs jusqu'en 2022. Elle permettra également d'isoler l'économie des fluctuations des prix des produits de base et du cycle économique, atténuant du même coup le biais procyclique de la politique budgétaire observé par le passé. Un Fonds d'épargne et de stabilisation (FAE, *Fondo de Ahorro y Estabilización*) a été créé. Il accumulera les recettes exceptionnelles pour financer des mesures budgétaires anticycliques en cas de fléchissement de l'activité et pour couvrir les coûts liés aux catastrophes naturelles (Echeverry et al., 2011a). L'expérience du Chili (OCDE, 2012a) laisse à penser qu'un tel fonds peut jouer un rôle important dans les pays, comme la Colombie, où les stabilisateurs automatiques sont limités par la petite taille des administrations publiques et par la composition des dépenses et recettes – sachant, en particulier, que les allocations de chômage sont modestes et que les impôts sur la consommation représentent l'essentiel de la ponction fiscale.

Encadré 5. La règle de solde budgétaire structurel de la Colombie

Les principaux objectifs de la règle budgétaire colombienne sont les suivants (Echeverry et al., 2011a) :

- Étayer la soutenabilité des finances publiques en réduisant la dette.
- Améliorer la gestion des recettes exceptionnelles : lorsque les recettes seront supérieures au niveau des recettes publiques structurelles tirées des produits de base et autres, l'excédent sera temporairement mis en réserve dans le Fonds d'épargne et de stabilisation (FAE, *Fondo de Ahorro y Estabilización*).
- Permettre la mise en œuvre d'une politique anticyclique, grâce au FAE.
- Faciliter la coordination des politiques monétaire et budgétaire.

Principes essentiels sur lesquels se fonde la règle :

- La règle s'applique à l'*administration centrale*, qui a le plus contribué au déficit global et à l'accumulation de la dette (87 %) du secteur public non financier par le passé.
- L'*objectif* visé est le suivant : le déficit structurel de l'administration centrale devrait être ramené à 1 % du PIB en 2022 (contre 2.7 % en 2011), les objectifs intermédiaires correspondant aux élections présidentielles, à savoir 2.3 % du PIB en 2014 et 1.9 % en 2018.
- Le *déficit structurel* est défini comme la différence entre les recettes structurelles et les dépenses structurelles. Les premières sont corrigées du cycle économique et des fluctuations inattendues ou transitoires des recettes liées aux produits de base (c'est-à-dire correspondant à des divergences par rapport au niveau de long terme de leurs prix et quantités). Les dépenses structurelles sont définies comme les dépenses totales diminuées des dépenses (discrétionnaires) à caractère spécifiquement anticyclique.
- Le nouveau cadre intègre un *Fonds d'épargne et de stabilisation* (FAE, *Fondo de Ahorro y Estabilización*), qui devra être géré par la banque centrale, et dans lequel devront être mises en réserve les recettes exceptionnelles (c'est-à-dire les surplus de recettes résultant d'un taux de croissance de l'économie ou de prix des produits de base supérieurs à leur niveau de long terme). Jusqu'à 10 % des ressources du Fonds peuvent être consacrés à des programmes de dépenses anticycliques.
- La règle intègre une *clause de sauvegarde*. Lorsque l'écart de production est négatif et que le taux de croissance réel escompté de la production est inférieur d'au moins 2 points de pourcentage au taux de long terme (estimé entre 4.3 % et 4.8 % par le gouvernement), un programme de dépenses anticyclique peut être lancé. Ces mesures de dépenses anticycliques doivent être démantelées progressivement dès lors que le taux de croissance économique a retrouvé son niveau de long terme, ou s'inscrit au-dessus, depuis deux ans.
- Deux *comités constitués d'experts indépendants* sont mis en place pour fournir des estimations du taux de croissance à long terme de l'économie et des recettes liées aux produits de base. Un autre comité d'experts indépendants – regroupant des professeurs d'université, des économistes et les présidents de la Commission économique du Congrès – évalueront les paramètres intégrés dans la règle budgétaire et les éventuelles modifications proposées par le gouvernement. Il assurera également un suivi de la mise en œuvre de cette règle et présentera au Congrès une évaluation indépendante.
- Chaque année, le gouvernement devra présenter au Congrès son propre *rapport sur la mise en œuvre de la règle*.

La règle budgétaire constitue un net progrès. Elle pourrait cependant être encore renforcée. *Premièrement*, les mesures correctives à prendre en cas de dérapage ne sont pas clairement définies. Pour améliorer encore sa crédibilité, le gouvernement pourrait mettre en place un « compte de compensation » virtuel, similaire au dispositif de frein à l'endettement appliqué en Suisse (suivant lequel les écarts par rapport à la règle se cumulent et doivent s'annuler globalement sur une période donnée). *Deuxièmement*, il faudrait que les profits ou pertes des entreprises et autres entités publiques (dans le secteur financier et celui de la santé, par exemple) soient explicitement pris en compte lors de l'évaluation du respect de la règle, dans la mesure où ils pourraient provoquer des dérapages budgétaires. *Troisièmement*, si l'application de la règle de solde budgétaire structurel est rendue difficile par le fait que déterminer des quantités et des prix de référence pour le secteur des produits de base n'est pas chose aisée (ainsi que l'ont montré l'expérience du Chili et celle du Mexique) ou par l'incertitude considérable qui entoure les estimations de la production potentielle, une règle de dépenses devrait être ajoutée au cadre.

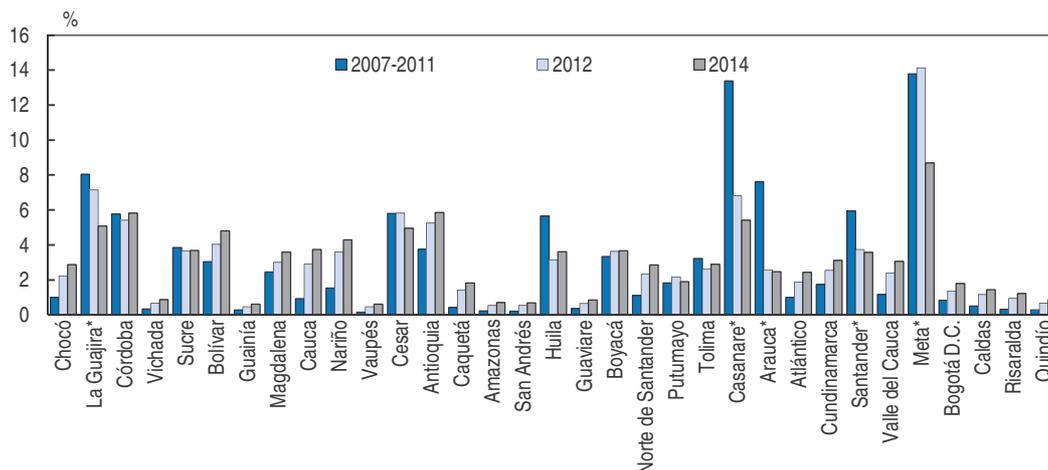
Réformer le système de répartition régionale des redevances et améliorer leur utilisation pour stimuler la croissance de la productivité

La récente réforme des redevances vise à assurer une meilleure répartition des recettes provenant de l'exploitation des ressources naturelles, ainsi qu'à favoriser la croissance de la productivité dans les secteurs économiques non liés aux produits de base. C'est un autre moyen de faciliter un ajustement positif à l'élévation du taux de change et de faire en sorte que les gains découlant du boom des ressources naturelles soient plus équitablement partagés. Par le passé, les régions productrices de produits de base ont reçu l'essentiel des redevances (près de 1.4 % du PIB en 2011), mais ces recettes n'ont ni renforcé sensiblement la croissance, ni réduit la pauvreté, et la corruption a été généralisée (Echeverry et al., 2011b). Pour améliorer la répartition des redevances entre régions et favoriser leur utilisation efficace, le gouvernement a adopté en 2011 une réforme ambitieuse. En conséquence, la part de ces redevances attribuée directement aux régions productrices de produits de base sera ramenée de 80 % sur la période 1994-2010 à 25 % en 2012, et 10 % en 2014 (graphique 11).

Les redevances non attribuées aux régions productrices seront dans une large mesure dépensées dans les domaines des infrastructures et de l'innovation, sous réserve qu'il existe un projet approuvé. Les dépenses de recherche-développement (R-D) représentent 0.15 % du PIB, contre 0.6 % en moyenne en Amérique latine et 2.3 % dans la zone OCDE. Un renforcement des investissements dans l'innovation devrait contribuer à étoffer les capacités d'innovation de la Colombie, qui, d'après l'expérience acquise par l'OCDE, joue un rôle clé dans la stimulation de la croissance. Les redevances seront réparties entre les administrations infranationales (départements et communes) sur la base de critères objectifs, dont la taille de la population, la pauvreté et les besoins fondamentaux non satisfaits (encadré 6). Les projets sont sélectionnés par des organes collégiaux d'administration et de décision (OCADs, *Órganos Colegiados de Administración y Decisión*), qui regroupent des représentants des autorités infranationales (maires, gouverneurs) et nationales (comme le ministre des Finances, le ministre des Mines et le directeur du Département national de la planification). Le Congrès a donné à l'administration centrale un droit de veto sur l'approbation des projets.

Bien que cette réforme soit susceptible de renforcer la productivité, de stimuler la croissance des régions concernées et de réduire les inégalités de revenus, certains risques

Graphique 11. Part des redevances totales attribuées aux différentes régions avant et après la réforme



Notes : Les départements sont classés dans l'ordre établi à partir d'un indicateur synthétique reposant sur les besoins fondamentaux non satisfaits et la population ; c'est pour le Chocó que la valeur de cet indicateur est la plus élevée. Le signe * indique quels sont les départements qui ont reçu les montants les plus élevés de redevances directes provenant de la production de produits de base en 2011 (à savoir les départements de : Meta, Casanare, Guajira, Santander et Arauca).

Source : Ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764458>

pèsent sur l'utilisation efficace des fonds. La préaffectation d'une partie des redevances au Fonds pour la science, la technologie et l'innovation risque d'empêcher une répartition efficace des ressources, dans la mesure où d'autres postes de dépenses pourraient offrir des taux de rendement social plus élevés. L'affectation de fonds publics à des projets d'investissement spécifiques peut également nuire à l'efficacité des dépenses en l'absence de coordination étroite entre les projets approuvés pour chaque département ou commune. En outre, l'impact économique des dépenses financées par les redevances dépend dans une large mesure de la qualité des institutions régionales (Olivera et Perry, 2009).

Un certain nombre de mesures pourraient favoriser l'utilisation efficace des redevances. *Premièrement*, l'administration centrale devrait prêter assistance, en termes de formation et de technologies de l'information et de la communication (TIC), aux communes et aux départements pour l'identification des projets pertinents et les conseiller sur leur mise en œuvre. Les études préliminaires de faisabilité devraient intégrer l'entretien des réalisations découlant des projets. *Deuxièmement*, le suivi et l'évaluation *ex post* des projets devraient être renforcés. Bien que les ressources du Département national de la planification consacrées au suivi des projets aient été renforcées, des moyens supplémentaires pourraient s'avérer nécessaires, compte tenu du nombre grandissant de projets et du niveau élevé de spécialisation requis. Il faudrait néanmoins prendre garde à ce que les coûts d'administration ne deviennent pas excessifs. *Enfin*, le système suivant lequel une part des redevances est transférée à chaque région devrait intégrer un mécanisme d'incitation, selon lequel l'enveloppe allouée aux régions serait d'autant plus volumineuse que leurs progrès seraient rapides dans la réalisation d'objectifs fondés sur des indicateurs clés, tels que les besoins fondamentaux non satisfaits, les résultats scolaires ou l'interconnexion des réseaux de transport. Il conviendrait de veiller à ce qu'un tel mécanisme ne débouche pas sur un traitement discriminatoire des régions les moins développées.

Encadré 6. **Le nouveau système de redevances**

Le nouveau Système général de redevances mis en application en 2012 répartit les redevances entre six principaux fonds :

- 10 % des redevances servent à financer le Fonds national d'épargne-retraite des entités territoriales (FONPET), géré par le ministère des Finances, qui est l'organisme de retraite des salariés des administrations publiques infranationales.
- 10 % des redevances sont affectés au Fonds pour la science, la technologie et l'innovation) qui est géré par le Département administratif de la science, de la technologie et de l'innovation (COLCIENCIAS). Les projets sont présentés par des organismes locaux publics ou privés et doivent être approuvés par l'Organe collégial d'administration et de décision (OCAD) compétent. Les universités régionales sont intégrées au processus de sélection.
- Jusqu'à 30 % des redevances sont attribués au Fonds d'épargne et de stabilisation infranational, qui est géré par la banque centrale. La première année, 25 % sont affectés à ce Fonds, et au cours des années suivantes, le montant épargné augmente à un rythme égal à la moitié de la croissance escomptée des recettes de redevances.

Les ressources restantes sont divisées en dotations directes aux régions productrices, au Fonds de compensation régionale et au Fonds de développement régional :

- La part des dotations directes aux régions productrices diminuera de 25 % en 2012 à 10 % à partir de 2014. Les fonds ainsi libérés bénéficieront aux fonds de compensation régionale et de développement régional.
- Le Fonds de compensation régionale, qui aura une durée de 30 ans, recevra 24 % des redevances à partir de 2014 et investira dans des projets locaux dans les régions et les communes les plus pauvres (plus de deux départements devrait être concernés). Au terme de la 30^e année d'existence du Fonds, ses ressources migreront vers le Fonds de développement régional.
- Le Fonds de développement régional recevra 16 % des ressources à partir de 2014, et les fonds ne seront pas préaffectés à des postes de dépenses particuliers. Ce fonds a une durée d'existence illimitée.

Le principal objectif des deux derniers fonds est d'améliorer la productivité des régions concernées, l'essentiel des ressources devant être consacré à des projets d'infrastructures.

Contenir les risques environnementaux

La Colombie est confrontée à de nombreux problèmes environnementaux, qui sont aggravés par le boom minier. Si les émissions de CO₂ sont relativement faibles du fait du recours important à l'hydroélectricité, la préservation de la vaste biodiversité est menacée par l'expansion de l'industrie minière. Certaines activités extractives, en particulier celles qui sont illégales, risquent aussi de polluer l'eau et les sols. La superficie consacrée à l'extraction de pétrole et aux activités minières a quadruplé entre 2005 et 2010 et représente aujourd'hui 5 % de la superficie totale des terres du pays. La plupart des quelque 9 000 permis d'extraction délivrés l'ont été dans des régions montagneuses, riches en biodiversité et très sensibles aux atteintes à l'environnement (Palmer et al., 2010). Toutefois, conformément au Plan national de développement 2010-14, les ressources naturelles ne peuvent plus être exploitées dans les régions dotées d'une vaste biodiversité, comme les parcs nationaux ou la lande andine. La biodiversité devrait aussi être mieux

protégée et mise en valeur en tant que ressource essentielle pour certaines activités telles que l'industrie pharmaceutique et le tourisme.

Le gouvernement a récemment mis en œuvre des programmes d'indemnisation qui obligent les pollueurs à remettre en état les zones dégradées ou à créer de nouvelles zones protégées. Afin de renforcer l'élaboration de la politique en matière d'environnement, le ministère de l'Environnement et du Développement durable s'est vu récemment attribuer des pouvoirs et des ressources accrues. L'Agence nationale pour les permis environnementaux a été créée et le délai de traitement des demandes a pu être réduit. La coordination avec le ministère des Mines et les autorités régionales responsables de l'environnement est importante pour que les autorisations environnementales puissent être délivrées avant le démarrage des projets miniers. Malgré la fermeture de plus de 100 sites d'extraction illégaux, ces pratiques dommageables pour l'environnement se perpétuent. Les efforts déployés récemment en vue de ramener dans le cadre de la loi les activités minières illégales devraient être poursuivis afin d'atténuer les dommages causés à l'environnement. Le suivi des autorisations est aussi important pour assurer le respect des normes environnementales.

Encadré 7. Principales recommandations visant à faciliter l'ajustement de l'économie au boom des produits de base

- Centrer l'effort sur les politiques structurelles afin d'améliorer la productivité, de favoriser la diversification et de renforcer la capacité d'adaptation de l'économie aux variations des prix relatifs.
- Promouvoir l'ouverture des échanges en réduisant encore les droits de douane, en pérennisant les baisses temporaires appliquées et en réduisant la dispersion des droits de douane. Un abaissement des droits de douane sur les produits agricoles, qui sont élevés pour la région, pourrait aussi se traduire par une diminution des prix des biens de consommation courante et contribuer ainsi à faire reculer la pauvreté absolue.
- Renforcer la règle budgétaire en précisant les mesures correctives à prendre et la trajectoire à suivre en cas de dérapage budgétaire.
- Veiller à ce que le nouveau système de répartition des redevances entre les régions favorise le lancement de projets viables qui rehaussent la productivité :
 - ❖ en aidant davantage les autorités infranationales à identifier les projets d'investissement les plus utiles et à les mettre en œuvre de manière efficiente ;
 - ❖ en assurant une bonne gouvernance par le renforcement du suivi et de l'évaluation *ex post* des projets d'investissement ;
 - ❖ en mettant en œuvre un mécanisme d'incitation selon lequel l'enveloppe allouée aux autorités infranationales serait d'autant plus volumineuse que leurs progrès seraient rapides dans la réalisation d'objectifs économiques et sociaux essentiels ;
 - ❖ en faisant en sorte que les administrations infranationales prennent pleinement en compte les coûts d'entretien des réalisations découlant des projets d'investissement.
- Si le rendement des projets d'investissement se révèle peu élevé ou si les redevances augmentent notablement, reconsidérer la répartition de ces redevances ou en affecter une part plus importante au Fonds d'épargne et de stabilisation infranational. Il faudrait envisager aussi de réduire la part préaffectée.

Encadré 7. Principales recommandations visant à faciliter l'ajustement de l'économie au boom des produits de base (suite)

- Renforcer les politiques d'environnement de façon que les projets miniers couvrent les coûts environnementaux et ne menacent pas la biodiversité. Faire respecter strictement les autorisations environnementales. La biodiversité devrait aussi être mieux protégée et mise en valeur.
- Ramener dans le cadre de la loi les activités minières illégales de manière à limiter et à atténuer les atteintes à l'environnement, par exemple en incitant les petits exploitants miniers à régulariser leurs activités, par le biais d'un soutien financier pour l'achat d'équipements et d'arrangements contractuels avec des entreprises minières plus importantes opérant en toute légalité.

Poursuivre les réformes structurelles pour stimuler une croissance économique durable et réduire les inégalités de revenu

La hausse du PIB par habitant et une distribution plus équitable des revenus sont deux enjeux majeurs pour la société colombienne. Les travaux récents de l'OCDE ont fait apparaître qu'un grand nombre de réformes structurelles pourraient bénéficier à la fois à la croissance et à l'équité (OCDE, 2012b). Faire en sorte que davantage de travailleurs exercent des emplois plus productifs devrait être un objectif prioritaire. Une grande partie de la population active reste sous-utilisée et le secteur informel est omniprésent. Le système d'enseignement contribue peu au rehaussement du capital humain et à la promotion de la mobilité sociale. En outre, les infrastructures devraient être renforcées pour améliorer la qualité de vie, réduire les coûts pour les entreprises et développer les débouchés commerciaux. Assurer la soutenabilité budgétaire est aussi indispensable pour l'équité intergénérationnelle et le maintien à un bas niveau des coûts d'emprunt. Pourtant, les passifs éventuels et les pressions s'exerçant sur les dépenses sociales sont importants, alors que le régime fiscal colombien ne génère que peu de recettes, suscite des distorsions marquées dans l'allocation des ressources et ne favorise guère l'amélioration de la distribution des revenus. Il ressort des comparaisons internationales que, malgré des progrès, la gouvernance du secteur public est encore considérée comme de qualité médiocre (Forum économique mondial, 2012).

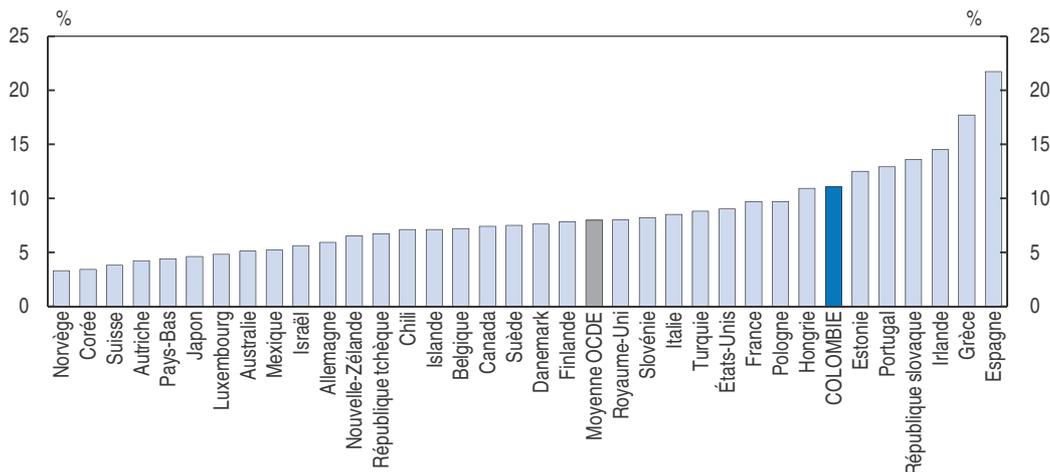
Améliorer le fonctionnement du marché du travail

Le chômage diminue régulièrement depuis le début des années 2000 et la création d'emplois est dynamique depuis 2010. Cependant, à 10,8 % en 2011, le taux de chômage reste bien supérieur à la moyenne de l'OCDE (graphique 12). En outre, la majorité de ceux qui travaillent sont employés dans des activités informelles et à faible productivité et un tiers d'entre eux déclarent être sous-employés. Les femmes et les jeunes sont particulièrement exposés au risque de chômage et les travailleurs peu qualifiés représentent la majeure partie des travailleurs informels.

Maîtriser les coûts de main-d'œuvre salariaux et non salariaux dans le secteur formel afin de réduire les activités informelles et d'améliorer la productivité

Les coûts de main-d'œuvre étant conséquents dans le secteur formel, les travailleurs à faible productivité se retrouvent soit dans le secteur informel, soit au chômage. Le salaire minimum en Colombie figure parmi les plus élevés du monde au regard du salaire moyen (graphique 13). Les écarts régionaux de revenu étant importants, le salaire minimum

Graphique 12. **Le taux de chômage est élevé**^{1, 2}
2011 ou dernière année connue



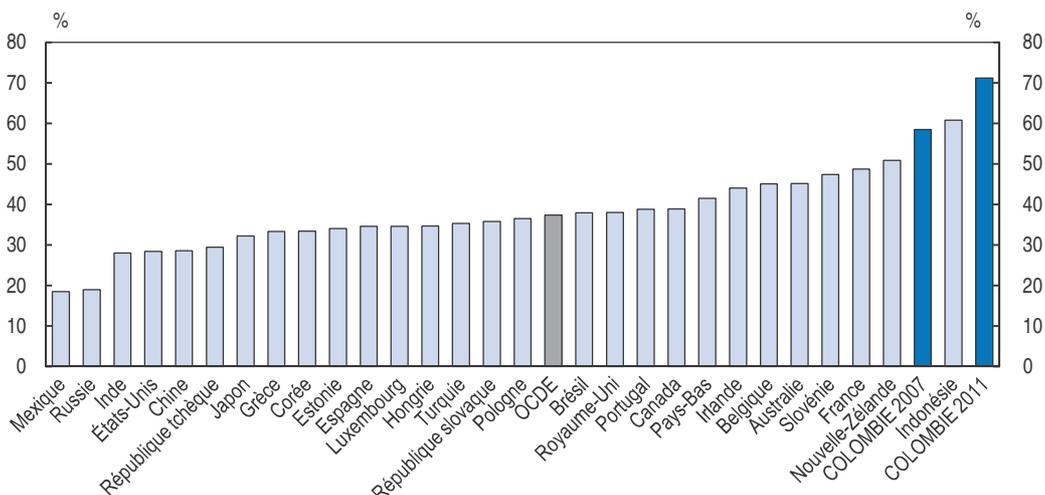
1. Les taux de chômage harmonisés de l'OCDE sont compilés pour les 34 pays membres de l'OCDE et sont conformes aux lignes directrices de la 13^e Conférence des statisticiens du travail de l'Organisation internationale du travail (appelées les lignes directrices de l'OIT). Autant que possible, les données ont été ajustés afin d'être comparables à travers le temps. Toutes les séries sont comparées à des estimations provenant d'enquêtes sur la population active. Les taux de chômage pour les membres de l'Union européenne (EU), la Norvège et la Turquie sont produits par l'Agence européenne des statistiques (Eurostat). Concernant les autres pays membres de l'OCDE, l'OCDE est responsable de la collecte des données et du calcul des taux de chômage. Veuillez vous référer à l'URL suivant pour les notes méthodologiques : www.oecd.org/dataoecd/21/0/44743407.pdf.

2. Moyenne pondérée.

Source : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE, 2012* ; Département administratif national de la statistique (DANE).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764477>

Graphique 13. **Le salaire minimum est relativement élevé**
Rapport entre le salaire minimum et le salaire moyen, 2011 ou dernière année connue



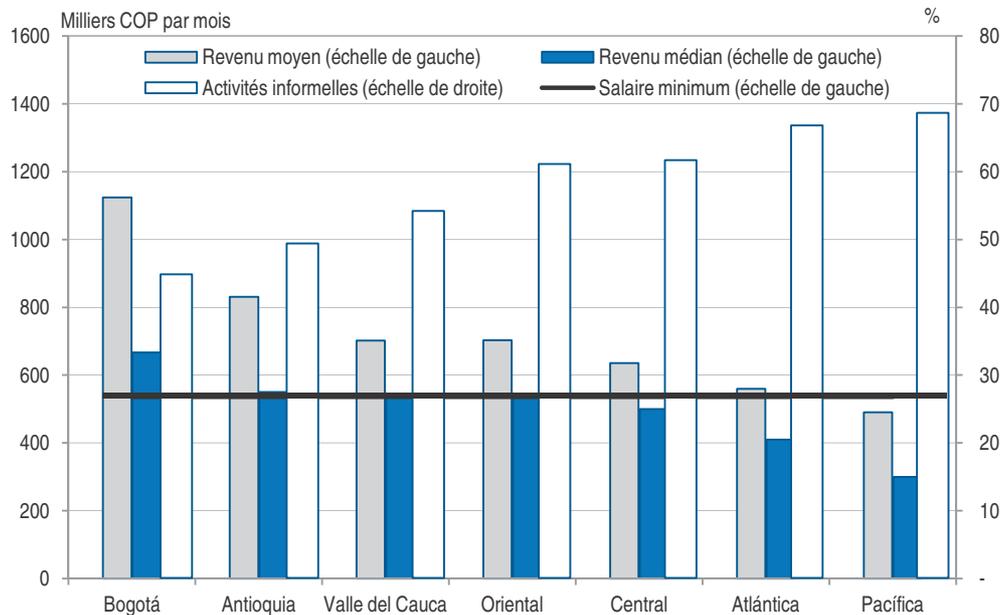
Note : Les pays de l'OCDE non représentés n'ont pas de salaire minimum légal à l'exception du Chili et d'Israël, pour lesquels on ne dispose pas de données. Les données concernent 2011 sauf dans le cas du Brésil, de la Chine, de l'Inde et de la Russie, pour lesquels les données se rapportent à 2010. S'agissant de la Colombie, le salaire moyen couvre à la fois les secteurs formel et informel.

Source : *Base de données des Perspectives de l'emploi et Objectif croissance, OCDE 2012* ; estimations de l'OCDE, DANE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764496>

national uniforme est égal ou supérieur au revenu moyen en dehors de la capitale. Cette situation a vraisemblablement contribué à l'importance des activités informelles dans les régions les plus pauvres (graphique 14). D'après la Constitution, les ajustements annuels du salaire minimum doivent au moins correspondre à l'inflation de l'année écoulée, majorée des gains de productivité. Ces ajustements ont parfois été utilisés à des fins politiques, avec de très fortes augmentations en termes réels certaines années pré-électorales. Le salaire minimum s'est ainsi accru en termes réels de 20 % environ depuis la fin des années 90.

Graphique 14. **Activités informelles, salaire minimum et revenus par région**



Source : Département administratif national de la statistique (DANE) – Grande enquête intégrée sur les ménages (GEIH), 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764515>

Les effets dommageables sur l'emploi formel sont renforcés par les coûts de main-d'œuvre non salariaux. À 82 % des salaires, ces coûts sont élevés, même par rapport à la norme dans la zone OCDE. En outre, les incitations à verser des cotisations de sécurité sociale sont réduites par la couverture universelle des services publics de base, comme les soins de santé. Les travailleurs informels ont maintenant accès à un système subventionné, qui est aussi généreux que celui auquel ont accès les travailleurs formels, alors que ces derniers paient une cotisation d'assurance-maladie de 12,5 % sur leurs salaires.

Les coûts de main-d'œuvre non salariaux devraient être réduits. Le recours aux cotisations de sécurité sociale pour financer les politiques redistributives (par exemple, les soins de santé dispensés aux pauvres, les allocations familiales et l'aide sociale destinée aux personnes âgées) ou des activités commerciales (comme les théâtres et les centres commerciaux appartenant aux *Cajas de compensación*, des entités privées sans but lucratif) devrait être reconsidéré, compte tenu de ses conséquences indésirables sur la création d'emplois formels. En outre, les incitations préjudiciables à rester dans le secteur informel, comme le risque de perdre l'accès aux soins de santé gratuits et aux transferts monétaires conditionnels, devraient aussi être réexaminées. Il convient cependant de noter que les

prestations sociales sous conditions de ressources restent relativement modestes par rapport à celles des pays de l'OCDE. Elles n'incitent donc guère les personnes en situation d'emploi informel à y rester et les prestations sociales ne sont sans doute pas la principale cause de l'importance du travail informel et du chômage.

Les pouvoirs publics ont mis en place des mesures pour réduire les coûts de main-d'œuvre dans le secteur formel. Une réforme de 2010 vise à encourager l'expansion des activités formelles et à stimuler l'emploi. Elle réduit les impôts sur le revenu, les prélèvements sur les salaires et les cotisations de sécurité sociale pour les sociétés nouvellement enregistrées et pour les entreprises créant des emplois pour les groupes de population souvent exclus du marché du travail formel, notamment les jeunes de moins de 28 ans, les femmes au chômage de plus de 40 ans, les personnes handicapées ou déplacées et les travailleurs à faible revenu. L'expérience des pays de l'OCDE, en particulier de la Turquie (OCDE, 2012c), donne à penser qu'une réduction significative des coûts d'emploi pour certaines catégories de travailleurs peut stimuler l'emploi formel. La réforme de 2010 est un pas dans la bonne direction, mais il faut veiller à ce qu'elle ne favorise pas la fraude fiscale et une évaluation de ses effets devrait être réalisée. La proposition de réforme des impôts présentée au Congrès en octobre 2012 intègre des réductions des coûts de main-d'œuvre non salariaux (voir ci-après).

Il faudrait faire davantage pour diminuer les coûts de main-d'œuvre et encourager l'emploi formel. Les nouvelles augmentations du salaire minimum ne devraient pas dépasser la hausse de l'indice des prix à la consommation. Un salaire minimum distinct (plus faible) pour les jeunes, qui ont un fort risque de chômage, ainsi que dans les régions où le coût de la vie est plus faible, devrait être envisagé. Des considérations liées aux dispositions constitutionnelles et à l'économie politique limitent, toutefois, la marge de manœuvre de l'État, du moins à court terme. Le projet de loi sur l'apprentissage (voir ci-après) est néanmoins une initiative bienvenue.

Améliorer les politiques du marché du travail

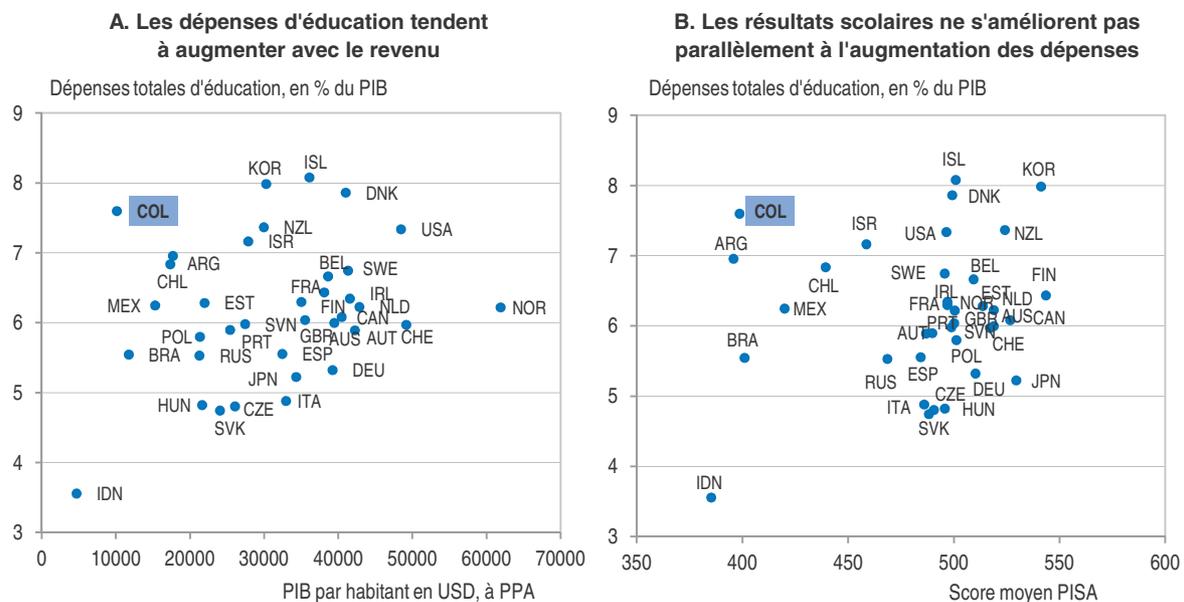
Renforcer les politiques actives et passives du marché du travail contribuerait également à améliorer le fonctionnement du marché de l'emploi et, partant, à réduire les inégalités de revenu. Le gouvernement a pris à cet égard différentes initiatives bienvenues. *Premièrement*, un projet de loi sur l'apprentissage a été présenté au Congrès en novembre 2012, en vue d'accroître le nombre de personnes titulaires de contrats d'apprentissage (donc couvertes par le droit du travail et le système de protection sociale) et de faciliter leur intégration sur le marché de l'emploi. Suivant ses dispositions, les apprentis sans diplôme universitaire seraient rémunérés à hauteur de 75 % du salaire minimum. Ce projet de loi permettrait également aux entreprises de mettre au point des programmes de formation supervisés par le Service national d'apprentissage (SENA). *Deuxièmement*, un service public de l'emploi est en train d'être conçu et mis en place afin d'améliorer l'appariement entre offres et demandes d'emploi. *Troisièmement*, il n'existe pas de système d'assurance chômage à part entière, mais le gouvernement envisage de mettre sur pied un système de comptes individuels d'épargne chômage complété par un fonds de solidarité.

Accroître l'efficacité des dépenses d'éducation et de formation

Il est nécessaire d'améliorer les compétences afin qu'elles correspondent mieux aux possibilités d'emploi. Le niveau des dépenses totales d'éducation, qui représentaient 7.6 %

du PIB en 2011, est plus élevé que la moyenne de l'OCDE (6.2 %) et que le chiffre enregistré dans la plupart des économies émergentes (graphique 15). La part privée de ces dépenses, qui s'établit à plus de 3 % du PIB, est nettement supérieure à la moyenne de l'OCDE (moins de 1 %), tandis qu'environ un cinquième des étudiants colombiens, issus essentiellement de familles favorisées, fréquentent des établissements privés (ce qui correspond environ à la moyenne de l'OCDE). Globalement, les résultats du système d'éducation restent cependant médiocres. Les scores obtenus par les jeunes Colombiens dans le cadre de l'enquête du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) sont bien inférieurs à la moyenne de l'OCDE ; le taux de chômage est plus élevé chez les travailleurs ayant suivi des études secondaires que chez ceux n'ayant pas fait de telles études (respectivement, 14.2 % et 5.8 % en 2011) ; et les travailleurs n'ayant pas ou peu de formation sont surtout employés dans le secteur informel. Or, l'échec scolaire est lourd de conséquences pour la société : il limite la capacité de croissance économique et d'innovation, nuit à la mobilité sociale et renforce les inégalités de revenu. L'optimisation de l'utilisation des ressources affectées à l'éducation exigerait un allongement du temps d'enseignement, notamment pour les élèves issus de milieux socio-économiques défavorisés, ce qui suppose la réduction de l'absentéisme des enseignants et du nombre d'établissements scolaires où les élèves sont répartis en deux ou trois groupes venant en cours à tour de rôle. La qualité de l'enseignement devrait également être relevée grâce à une sélection et à une formation plus rigoureuses des enseignants.

Graphique 15. **Les dépenses d'éducation sont plus élevées, mais leurs retombées plus modestes, en Colombie que dans nombre d'autres pays**



Source : *Regards sur l'éducation 2012* ; OCDE (2011a) ; Base de données de la Banque mondiale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764534>

Des améliorations s'imposent aussi concernant la couverture, la qualité et la pertinence de l'enseignement universitaire. Le taux brut d'inscription est faible (39 % en 2011), le taux d'abandon est supérieur à 40 % et la qualité globale est médiocre, notamment pour les filières techniques. La Colombie se situe au-dessous d'autres pays d'Amérique latine, comme l'Argentine, le Brésil, le Chili et le Mexique, dans les classements des

meilleures universités mondiales. En outre, les établissements d'enseignement supérieur collaborent peu avec les entreprises pour la conception des programmes et la détermination des compétences de base, ce qui limite la pertinence de la formation dispensée dans le cadre de leurs programmes d'études au regard des besoins du marché du travail.

La Colombie dispose d'un cadre d'évaluation de niveau international lui permettant d'apprécier la valeur ajoutée de l'enseignement supérieur, fondé sur des tests de performance que passent tous les étudiants avant et après leur licence. Ces bases de données et d'autres devraient être reliées et utilisées plus souvent comme instruments pour la prise de décisions. Il faut aussi contraindre davantage les établissements d'enseignement supérieur à rendre compte de leurs résultats et subordonner les financements qu'ils reçoivent à ces résultats (mesurés, par exemple, par le nombre d'étudiants ayant trouvé un emploi et les perspectives de gains). Les établissements devraient en outre être davantage incités à rechercher un agrément de haute qualité, car seulement 7 % d'entre eux en ont un actuellement. Par ailleurs, le Service national d'apprentissage (SENA), qui couvre 55 % des étudiants des filières technologiques, doit être totalement intégré dans le système d'enseignement supérieur et dans les bases de données correspondantes, afin d'améliorer la transparence. D'étroits liens devraient être noués entre les établissements et les entreprises afin d'assurer une meilleure adéquation des compétences acquises par les étudiants et des possibilités d'emploi. Enfin, des systèmes universels d'accumulation de crédits et de qualifications devraient être mis en place pour permettre aux étudiants de progresser jusqu'à l'enseignement supérieur, ou d'être en mesure de changer d'établissement sans avoir à recommencer leur formation depuis le début.

Encadré 8. **Principales recommandations pour favoriser l'emploi dans le secteur formel**

- Réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux, qui sont très élevés, en mettant en œuvre la réforme fiscale prévue et en réduisant encore les cotisations de sécurité sociale et les autres prélèvements obligatoires pesant sur le travail.
- Éviter que la hausse du salaire minimum ne soit supérieure à celle des prix. Envisager de différencier le salaire minimum par région et par âge, pour aligner les coûts de main-d'œuvre sur la productivité et tenir compte des différences de coût de la vie.
- Renforcer le capital humain en rendant le système d'enseignement et de formation plus réactif aux besoins de l'économie et en l'améliorant sur les plans quantitatif et qualitatif. Dans cette optique, il faudrait s'attacher à réduire l'absentéisme des enseignants et le nombre d'établissements où les élèves sont répartis en deux, voire trois, groupes venant en cours à tour de rôle. La qualité de l'enseignement devrait aussi être améliorée grâce à une sélection et à une formation plus rigoureuses des enseignants.
- Améliorer le système d'agrément des établissements d'enseignement supérieur. Élaborer des indicateurs de résultats pour le Service national d'apprentissage (SENA). Une meilleure adéquation entre les besoins des employeurs et les formations assurées par les établissements pourrait être obtenue en donnant davantage de poids aux services régionaux de l'emploi et aux tables rondes sectorielles que les pouvoirs publics organisent déjà avec le secteur privé et les publier.

Améliorer la gouvernance du secteur public et la réglementation des marchés de produits

La Colombie occupe une position tout à fait honorable pour ce qui est du climat des affaires (Banque mondiale, 2012b). Cependant, d'après les dirigeants d'entreprises, une meilleure exécution des contrats est absolument nécessaire. Il faut, par exemple, plus de trois ans pour résoudre un simple différend commercial. À titre de mesures à court terme, il faudrait encourager le recours à d'autres mécanismes de règlement des différends, comme l'arbitrage, afin d'atténuer les pressions qui s'exercent sur des tribunaux nationaux surchargés (OCDE, 2012d). La concentration excessive de certains secteurs pèse aussi sur la productivité. Par exemple, la concentration du secteur de la téléphonie mobile est l'une des plus fortes du monde, ce qui a une incidence négative sur les prix des services (Jullien et al., 2010). En outre, par le passé, un traitement douanier et fiscal favorable et des incitations à l'exportation ont été accordés pour des raisons politiques aux secteurs jugés prioritaires dans le programme de développement national, ainsi qu'aux régions où se trouvent une forte base électorale, des groupes d'affaires puissants ou de fortes connexions politiques (Eslava et Meléndez, 2009). Les secteurs industriels qui ont bénéficié le plus de ces privilèges sont notamment les produits alimentaires, les vêtements et les textiles et l'industrie florale.

Les affaires de concurrence ayant fait l'objet d'une enquête de la part de la Direction générale de l'industrie et du commerce (SIC), l'autorité de la concurrence colombienne, concernaient essentiellement des accords horizontaux. Les enquêtes ont porté sur des entreprises du secteur de l'alimentation et des boissons, des cimenteries, des compagnies d'assurance-maladie, des diffuseurs de télévision et des services de transport aérien (Cárdenas et al., 2007 ; OCDE, 2009 ; OCDE, 2012e).

La nouvelle loi sur la concurrence de 2009 a reconfiguré la politique de la concurrence, mais elle est trop récente pour avoir permis de sensibiliser le public et d'accumuler des données d'expérience dans la résolution des problèmes. Cependant, étant donné que les pouvoirs de l'autorité de la concurrence ont été renforcés à plusieurs égards, des poursuites plus efficaces des ententes et d'autres comportements illicites pourraient être engagées (OCDE, 2009). Parmi ces pouvoirs figure notamment la possibilité d'accorder une protection plus poussée aux personnes donnant des informations dans le cadre du programme de clémence. Plus précisément, la loi permet désormais d'exempter ceux qui donnent l'alerte des sanctions dont ils sont passibles en vertu du droit de la concurrence, même si elle ne les exonère pas de leurs responsabilités en cas de dommages dans un procès civil. La protection accordée devrait également les dégager de ces responsabilités, afin d'encourager les entreprises à participer au programme de clémence et à bénéficier de sa protection. En outre, si l'expérience des pays de l'OCDE montre que l'indépendance de l'autorité de la concurrence vis-à-vis des milieux politiques est indispensable, en Colombie, le Commissaire à la concurrence et son adjoint sont nommés et démis de leurs fonctions par le Président. Des enquêtes proactives de l'autorité de la concurrence peuvent aussi conduire à un accroissement du nombre de comportements illicites qui sont identifiés et font l'objet de poursuites. Il faudrait pour cela que la SIC puisse disposer de davantage d'effectifs, car elle doit s'acquitter d'autres tâches importantes en plus de la mise en œuvre de la politique de la concurrence, notamment l'octroi de brevets et la mise en œuvre du régime de contrôle de la qualité industrielle.

La Colombie s'efforce de lutter contre la corruption et a ratifié la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions

commerciales internationales. Pourtant, la corruption reste un problème et la perception de la corruption nuit au climat des affaires (Forum économique mondial, 2012). La corruption touche en particulier les administrations infranationales. En 2011, plus de 100 maires (sur 1 123 municipalités) ont été sanctionnés par l'Inspection générale et plus de 90 % d'entre eux ont été suspendus. En outre, des indicateurs montrent que le risque de corruption est important dans certaines des grandes institutions s'occupant de l'infrastructure, ce qui souligne la nécessité de meilleurs systèmes d'information ainsi que d'un renforcement de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes. Parmi ces institutions figurent notamment les Sociétés autonomes régionales (CAR), qui sont chargées d'accorder des permis environnementaux, et les gestionnaires des ports (ITN, 2010). Les CAR n'ont pas la capacité technique et administrative requise, sont apparemment soumises à des pressions politiques et utilisent des procédures non conformes aux exigences juridiques et de surveillance (Blackman et al., 2006). Par ailleurs, la structure institutionnelle accordant des permis environnementaux pour les activités minières crée des goulets d'étranglement et des retards, car plus de cinq entités sont impliquées. Il faudrait envisager d'améliorer la surveillance des CAR et rendre la nomination des responsables de ces autorités moins tributaire du cycle politique.

Encadré 9. Principales recommandations destinées à améliorer le cadre institutionnel et réglementaire des entreprises

- Examiner les obstacles à la concurrence sur certains marchés de produits, notamment dans les télécommunications, l'industrie alimentaire et le secteur financier, afin de veiller à ce que la réglementation de ces marchés ne fasse pas obstacle à l'entrepreneuriat.
- Donner à l'autorité de la concurrence une plus grande indépendance et la doter d'un personnel plus qualifié pour accroître son efficacité.
- Améliorer le climat des affaires en accélérant l'exécution des contrats. Il faudrait encourager le recours à des mécanismes d'arbitrage et à d'autres mécanismes de règlement des différends, afin d'atténuer les pressions qui s'exercent sur des tribunaux nationaux surchargés.
- Rationaliser l'application des procédures administratives, comme celles liées à l'octroi de licences, et améliorer le suivi des institutions exposées au risque de corruption.

Améliorer l'accès au crédit pour stimuler l'investissement privé et la productivité

La réglementation et la surveillance bancaires ont été renforcées

La réglementation et la surveillance bancaires ont été sensiblement renforcées depuis la crise financière de 1998-99 et les principaux indicateurs de la solidité financière des banques sont désormais satisfaisants par rapport à ceux des autres économies émergentes et à ceux des pays de l'OCDE qui obtiennent de bons résultats dans ce domaine. Le ratio de créances improductives est resté inférieur à 3 % en 2011 et les provisions ont atteint 180 % du montant de ces prêts. Le ratio de fonds propres s'est approché de 15 % – soit bien plus que les 9 % requis par l'autorité de surveillance. La feuille de route de la Direction générale des finances de Colombie pour 2011-14 devrait encore conduire à un renforcement de la surveillance (FMI, 2011), par exemple en améliorant la coordination et l'échange d'informations entre les diverses entités concernées (Banque centrale, Direction générale

des finances, ministère des Finances et Caisse d'assurance des dépôts) ainsi que la conception des politiques macroprudentielles.

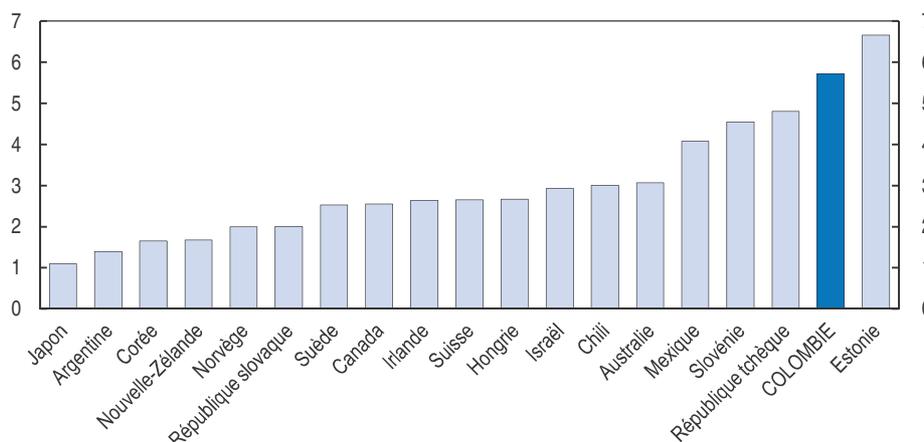
L'accès aux financements et les coûts restent des problèmes importants, en particulier pour les petites entreprises

Malgré la croissance rapide du crédit, le degré de financiarisation de l'économie, mesuré par le rapport des prêts au PIB, n'est que de 36 %, soit un niveau relativement faible par rapport ce qui est le cas dans les pays de l'OCDE et les marchés émergents. Si les micro, petites et moyennes entreprises représentent 99 % de l'ensemble des entreprises, 80 % de l'emploi privé et 35 % du PIB, elles ne reçoivent que 14 % des prêts aux entreprises. Il n'y a souvent pas de succursales commerciales des banques dans les régions éloignées du pays, ce qui limite l'accès des entreprises au crédit. Les difficultés d'accès aux financements ont été identifiées comme la quatrième préoccupation la plus importante des entreprises en Colombie, après la corruption, le manque d'infrastructures et l'inefficacité des services gouvernementaux (Forum économique mondial, 2012). La relation entre l'accès au crédit et la médiocrité de la productivité est plus forte pour les petites entreprises (Eslava et al., 2009).

Par ailleurs, le coût du crédit est élevé. La taxe sur les transactions financières, le plafonnement des taux d'intérêt et la faible exécution des contrats de prêt accentuent l'aversion au risque des banques et réduisent l'offre de crédit (Meléndez et Harker, 2009). Le coût total du crédit semble également gonflé par des marges d'intérêt de près de 6 points de pourcentage (graphique 16), même si les données internationales en la matière doivent être interprétées avec prudence, dans la mesure où les disparités observées tiennent en partie à la composition des prêts et des dépôts. L'ampleur de ces marges est due en partie aux réglementations, comme celles obligeant les banques à réaliser des investissements peu rentables dans le fonds agricole public, mais elle est peut-être imputable également à la faiblesse de la concurrence dans le secteur bancaire, bien que ce facteur soit difficile à évaluer.

Graphique 16. **Marges d'intérêt dans certaines économies de l'OCDE et d'Amérique latine**

En points de pourcentage, 2010



Note : La marge d'intérêt est la différence entre le taux d'intérêt débiteur et le taux créditeur. Plus précisément, il s'agit de la différence entre le taux d'intérêt appliqué par les banques aux crédits accordés à leurs clients de premier rang, et le taux d'intérêt auquel les banques commerciales ou similaires rémunèrent les dépôts à vue, à terme ou d'épargne.

Source : Banque mondiale, Base de données des Indicateurs du développement dans le monde.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764553>

Certaines mesures ont été prises pour améliorer l'accès des entreprises au crédit, mais d'autres changements sont requis. La suppression progressive de la taxe sur les transactions financières et le relèvement du plafond des taux d'intérêt sont bienvenus. Cependant, ce plafond devrait être totalement éliminé. Des mesures ont aussi été prises pour développer l'intermédiation financière. Des lignes de crédit à long et à moyen terme pour la réalisation d'investissements en capital par les micro, petites et moyennes entreprises sont offertes par Bancoldex, une banque publique de second rang. Son portefeuille de prêts représente 1 % environ du total des prêts commerciaux. Bancoldex a un meilleur ratio de solvabilité (20 %) que le secteur financier en moyenne (15 %) et est noté AAA par l'agence de notation Fitch.

Le programme *Banca de Oportunidades*, qui dépend de Bancoldex, permet d'assurer des services financiers dans les municipalités où il n'existe pas de succursales des banques commerciales. Ce programme a contribué à une augmentation du microcrédit, qui représente maintenant 1 % du PIB. Il ressort des données disponibles que les prêts ne sont plus consentis pour des raisons politiques et les entreprises qui empruntent ont sensiblement accru leur production, leur productivité et leurs effectifs (Eslava et al., 2012). Les retombées positives potentielles d'une expansion du rôle de Bancoldex devraient être étudiées.

Banco Agrario, banque publique qui fournit du crédit au secteur agricole, devrait tirer davantage parti de son important réseau de succursales dans les régions éloignées et nouer des partenariats avec les banques commerciales, afin d'assurer d'autres services financiers non agricoles. En outre, ses financements devraient être diversifiés. Si les pouvoirs publics souhaitent subventionner les prêts aux petites entreprises, ils devraient recourir à des moyens transparents et non à la répression financière (par exemple, des financements forcés à faible taux d'intérêt).

Les autorités encouragent aussi l'activité bancaire électronique pour améliorer l'intégration financière et réduire les coûts de transaction. En étroite collaboration avec le secteur privé, elles ont encouragé le paiement électronique des transferts monétaires aux ménages et sont en train d'élaborer une loi pour faciliter l'utilisation en toute sécurité des services bancaires mobiles. Ce dispositif permettra de développer les services financiers dans les régions où il y a peu de succursales bancaires et d'encourager les ménages à accéder aux services financiers. Ces initiatives gouvernementales devraient être renforcées afin de favoriser l'accès aux financements.

Encadré 10. Principales recommandations pour favoriser l'investissement privé en améliorant l'accès au crédit

- Améliorer l'accès des entreprises aux financements en éliminant progressivement le plafonnement des taux d'intérêt, le financement obligatoire par les banques du fonds agricole public (Finagro) et la taxe sur les transactions financières.
- Étudier les avantages d'une expansion des programmes de prêts de la banque de développement, Bancoldex, aux micro, petites et moyennes entreprises.
- Améliorer l'accès aux comptes bancaires et aux services financiers en nouant des partenariats entre Banco Agrario et les banques commerciales, pour mieux exploiter l'important réseau de succursales dont dispose Banco Agrario dans les régions éloignées.

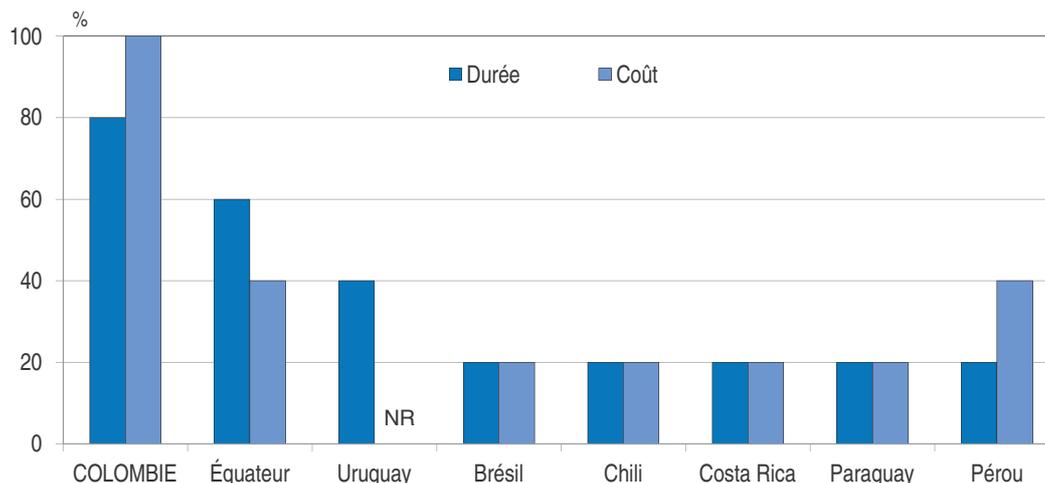
Investir dans l'infrastructure pour doper la productivité et réduire les disparités régionales

L'amélioration de l'infrastructure des transports renforcerait la productivité en élargissant l'accès des entreprises aux marchés et en leur permettant d'exploiter les économies d'échelle et de gamme. Elle pourrait aussi jouer un rôle important dans la réduction des fortes disparités régionales de revenu et dans la promotion du développement rural – l'un des cinq principaux points des négociations de paix entre le gouvernement et la guérilla. La Colombie est à la traîne pour ce qui est de l'infrastructure des transports (routes, réseaux ferroviaires et ports) par rapport à la fois aux pays en développement et aux pays développés. La densité du réseau routier représente moins d'un dixième de la densité moyenne dans les pays de l'OCDE, et la densité du réseau ferroviaire est aussi limitée.

Les autorités prévoient d'augmenter les dépenses au titre des infrastructures de transport. Près de 40 % des recettes tirées des redevances (actuellement 1½ pour cent du PIB environ) seront affectées par le biais des fonds régionaux de développement et de compensation et seront utilisées essentiellement pour financer des projets d'infrastructure. Cependant, pour mieux tirer parti de ces projets, il faudrait qu'ils soient mieux planifiés et supervisés. Jusqu'à une date récente, la plupart d'entre eux étaient hiérarchisés et planifiés sans étude de faisabilité préalable et sans évaluation de leur rentabilité (Bitran et al., 2013). La médiocrité de la conception et de la supervision des contrats de concession routière a aussi conduit à des renégociations fréquentes, ce qui a entraîné d'importants coûts et retards supplémentaires, bien supérieurs à ceux résultant de l'incomplétude des contrats inhérente aux partenariats public-privé (graphique 17). Par ailleurs, du fait de l'absence d'une planification de long terme et multimodale, des routes principales inadéquates ont été construites entre les principaux centres de production et les ports, ce qui nuit à la compétitivité et réduit les gains qui pourraient être tirés du commerce international (Benavides, 2010). Outre la réduction des coûts de transport, une plus grande utilisation des transports ferroviaires et fluviaux peut se traduire par une réduction des dommages causés à l'environnement, qui devrait constituer un objectif important des stratégies de planification d'un réseau de transport multimodal écologiquement rationnel.

La création de l'Agence nationale des infrastructures (ANI) et l'approbation d'une loi sur les partenariats public-privé sont des avancées dans la bonne direction. Cependant, davantage de temps et de ressources doivent être consacrés à la planification et à la hiérarchisation, en particulier pour l'élaboration et la révision des évaluations de l'optimisation de la dépense publique. Une amélioration du cadre institutionnel permettant d'assurer une évaluation impartiale des projets de partenariat public-privé et de mieux évaluer les incidences environnementales et sociales des projets d'infrastructure avant l'octroi de concessions contribuerait à accroître l'efficacité de ces partenariats. Par ailleurs, la stratégie visant à exploiter le potentiel de la Colombie en matière de transport fluvial et ferroviaire contenue dans le plan national de développement 2010-14 devrait être pleinement mise en œuvre, ce qui suppose un renforcement de la coordination entre les institutions chargées des projets d'infrastructure et celles chargées de la gestion des fleuves, tout en assurant aussi une planification rationnelle du réseau de transport multimodal.

Le renforcement de la participation privée pourrait accroître l'efficacité des dépenses s'il s'accompagnait de dispositions institutionnelles adéquates. Bien que certaines

Graphique 17. **Incidence de la renégociation des contrats de concession dans huit pays d'Amérique latine**

Note : Les chiffres concernent le pourcentage de contrats renégociés soit pour des raisons de durée, soit pour des raisons de coût du projet, sur le nombre total de contrats de concession. Enquête auprès des responsables. NR indique un manque de-réponse.

Source : Nieto-Parra et al. (2013).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764572>

compagnies minières aient investi dans les installations ferroviaires et portuaires pour faciliter l'accès aux marchés, la participation du secteur privé aux projets d'infrastructure est faible. Elle a concerné 23 % environ de tous les projets entre 1993 et 2006 et les partenariats public-privé (PPP) se situent aux alentours de 0.5 % du PIB, contre 2 % en moyenne dans la zone OCDE. Ces partenariats peuvent avoir d'importants avantages sur le plan de l'amélioration de l'efficacité des projets, de la mobilisation des financements et de la réduction des pressions budgétaires, lorsqu'ils sont réglementés de manière adéquate, notamment en ce qui concerne le transfert du risque entre le secteur privé et le secteur public. La récente loi sur les PPP couvre certaines de ces questions. Il est par ailleurs crucial que les autorités n'appliquent pas un taux d'actualisation élevé aux paiements futurs au titre des PPP, et qu'elles ne favorisent pas ces partenariats par rapport à la passation de marchés publics en visant essentiellement à réaliser des objectifs budgétaires à court et moyen termes. Une grande prudence s'impose lors de la mise en place de PPP, étant donné que le bilan de ces partenariats dans les pays de l'OCDE est mitigé (SAD, 2009 ; OCDE, 2008 ; Égert et al., 2009).

Faire face aux enjeux budgétaires : accroître les dépenses et renforcer l'efficacité fiscale pour répondre aux besoins économiques et sociaux

L'assainissement des comptes publics est soutenu par une amélioration du cadre budgétaire et de la gestion de la dette. La loi de 2003 sur la responsabilité budgétaire améliore la transparence et la viabilité des finances publiques en exigeant des autorités qu'elles fixent un objectif pour le solde primaire consolidé du secteur public non financier pour l'année à venir, qu'elles retiennent des objectifs indicatifs pour les dix prochaines années et qu'elles présentent au Congrès un cadre budgétaire à moyen terme. La règle budgétaire approuvée en 2011 complète la loi en fixant des objectifs clairs jusqu'en 2022, alignés sur le cycle politique (voir encadré 5). Les autorités publient aussi régulièrement des estimations des engagements conditionnels ainsi que des informations sur les

Encadré 11. Principales recommandations pour améliorer l'infrastructure

- Améliorer la définition des priorités et la planification des projets d'infrastructure, qui doivent être fondés sur des évaluations de l'optimisation de la dépense publique, de la faisabilité financière des projets et de leur impact sur l'environnement. L'exercice doit comprendre des analyses coûts-avantages et des évaluations comparatives des différents cadres contractuels.
- Mieux évaluer la pertinence des partenariats public-privé (PPP) pour les projets d'infrastructure et leur incidence à long terme sur les finances publiques.
- Améliorer le cadre institutionnel et réglementaire de l'infrastructure des transports, afin d'assurer une évaluation impartiale et minutieuse des PPP et une meilleure spécification des projets avant les appels d'offres.
- Améliorer la coordination entre les institutions chargées des transports et mieux exploiter les possibilités offertes par le transport multimodal.

dépenses fiscales. Pour assurer la discipline budgétaire au niveau des administrations infranationales, une loi adoptée en 2000 prévoit des limites à la croissance des dépenses récurrentes, complétant la loi de 1997 (appelée « loi sur les feux tricolores »), qui a introduit des limites d'endettement pour les entités infranationales.

Pour pouvoir faire face aux futures pressions exercées sur les dépenses par le vieillissement démographique, atteindre l'objectif de l'État en matière de réduction de la pauvreté, améliorer l'infrastructure et les services publics et s'adapter aux caractères potentiellement instable et déclinant des recettes liées aux produits de base à moyen terme, la Colombie devra mener des réformes budgétaires plus ambitieuses. Le cadre budgétaire à moyen terme prévoit une diminution du ratio déjà faible des dépenses publiques – les dépenses structurelles de l'administration centrale tomberaient de 18.4 % du PIB en 2012 à 16.1 % en 2023, ce qui paraît extrêmement difficile à réaliser et nécessitera des réformes ambitieuses pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques et atteindre les objectifs visés en matière d'équité et de services publics. Cependant, la réalisation des objectifs de l'État, comme l'amélioration des services publics, le développement de l'infrastructure sociale et matérielle du pays et la lutte contre la pauvreté, nécessitera une augmentation progressive du rapport des dépenses publiques au PIB au fil du temps. Outre l'amélioration de l'efficacité des dépenses, elle exigera une augmentation des recettes collectées, une réduction des distorsions et un renforcement de l'équité. La réforme actuelle des impôts va dans ce sens sur plusieurs points, et le gouvernement en attend une augmentation des recettes à moyen terme. Des efforts supplémentaires seront toutefois peut-être nécessaires.

L'atténuation de la pauvreté et la fourniture de services publics de meilleure qualité accentuent les pressions sur les dépenses

Bien que la couverture des principaux services publics (éducation et santé) ait été étendue, les zones éloignées manquent encore d'infrastructures de base et la nécessité d'améliorer la qualité des services publics dans tout le pays fait l'objet d'un large consensus. Les grands projets d'infrastructure se traduiront par des coûts immédiats et une augmentation des coûts d'entretien et d'exploitation à long terme.

Les autorités sont déterminées à réduire la pauvreté et l'inégalité des revenus et certaines des mesures qu'elles envisagent exigeront une augmentation des dépenses publiques. Pour dédommager et aider le grand nombre de personnes déplacées par les violences politiques – 3.9 millions (8.4 % de la population totale) entre 1999 et 2001 – une loi sur la restitution des terres a été adoptée en 2011. Elle exige des autorités qu'elles fournissent une aide par le biais de transferts monétaires et en nature ciblés et qu'elles facilitent la recherche d'un travail par les personnes concernées. Les coûts budgétaires totaux seront élevés – 8.9 % du PIB de 2011 entre 2012 et 2021. En 2012, l'État s'est également engagé à fournir 100 000 logements aux ménages vulnérables, pour un coût estimé à 0.6 % du PIB.

Les transferts aux ménages devraient être réformés pour accroître leur efficacité dans la lutte contre la pauvreté et l'amélioration de la productivité à long terme. *Familias en Acción*, programme assurant le versement de subventions monétaires aux familles pauvres sous réserve de la scolarisation des enfants et de leur suivi sanitaire, a permis de relever les taux de scolarisation. En outre, l'expérience du Chili et du Mexique confirme que ces transferts monétaires conditionnels peuvent contribuer à améliorer le bien-être des bénéficiaires et leur productivité. Ce programme pourrait être développé pour couvrir le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et son bénéfice subordonné aux résultats obtenus par les élèves.

Le subventionnement croisé des tarifs publics (électricité et gaz, eau et télécommunications), qui vise à maintenir les prix à un bas niveau pour les personnes dans le besoin, devrait être réexaminé. Les ménages considérés comme aisés paient une majoration sur leurs factures de services d'utilité publique pour subventionner la consommation des ménages à faible revenu. L'impact redistributif de ces subventions croisées est faible, toutefois, en raison des défaillances du système de ciblage et du fait que les ménages les plus pauvres ne sont pas tous nécessairement raccordés aux réseaux des services d'utilité publique (c'est le cas, par exemple, dans les zones éloignées). Pour ceux raccordés au réseau, la réduction des tarifs publics a généralement pour contrepartie des loyers et des valeurs de logement plus élevées (Medina et Morales, 2007). Par ailleurs, le système est de plus en plus déséquilibré, car la part des ménages acquittant la majoration est faible et a régulièrement diminué (3.5 % en 2008 contre 5.7 % en 1997, d'après Parra, 2011), ce qui exige de l'administration centrale et des municipalités qu'elles subventionnent la consommation d'électricité, d'eau et de télécommunications. La contribution de l'administration centrale au secteur de l'électricité a représenté près de 0.1 % du PIB en 2011. Dans la mesure où elles réduisent le prix de la consommation d'énergie et d'eau, il est possible que ces subventions soient dommageables pour l'environnement.

Réformer le système de retraite pour en réduire la régressivité et en élargir la couverture

Le système de retraite soulève de graves problèmes d'équité. La couverture du système contributif est faible et, du fait de l'absence d'une pension minimum du premier pilier, un grand nombre de personnes âgées vivent dans la pauvreté. Seulement 30 % de la population de retraités recevaient une pension en 2012, contre 80 à 90 % dans des pays comme l'Argentine, le Brésil, le Chili et l'Uruguay. Les travailleurs du secteur formel doivent avoir cotisé pendant une période suffisante sur la base d'une rémunération au moins égale au salaire minimum, et donc figurer parmi les plus nantis, pour avoir droit à une retraite. Moins de 30 % des personnes pourvues d'un emploi contribuaient au

financement du système de retraite en 2012. La valeur actuelle des prestations étant bien supérieure aux cotisations (Santamaría et al., 2010), le régime public de retraite est extrêmement généreux pour ses quelques heureux bénéficiaires. Dans la mesure où le calcul des droits à pension est fondé sur les revenus professionnels des dix dernières années de vie active, il tend aussi à bénéficier à ceux ayant des courbes de rémunération très pentues, c'est-à-dire souvent les personnes ayant le niveau le plus élevé de formation et un bon revenu. Par comparaison à une vingtaine de pays de l'OCDE utilisant comme base de calcul les revenus d'activité sur l'ensemble de la vie, alors qu'au Canada, aux États-Unis et en République tchèque, la pension est fondée sur 30 à 35 années de salaires (OCDE, 2011b). En outre, le régime fiscal des retraites est très généreux par rapport à ce qui est le cas dans les pays de l'OCDE. Les cotisations sont déductibles de l'assiette de l'impôt sur le revenu et les prestations sont dans une large mesure exemptées d'impôts, ce qui accentue encore les inégalités de revenu. Plus de 80 % des retraites vont au quintile de revenu le plus élevé, alors que les deux quintiles les plus pauvres en reçoivent moins de 2 % (Santamaría et al., 2010). Globalement, on estime que le système de retraite fait augmenter le coefficient de Gini (Moller, 2012).

Pour protéger les personnes âgées pauvres, les autorités envisagent de recourir à des *beneficios económicos periódicos* (BEPS) qui doivent couvrir 6 millions de personnes âgées au cours des vingt prochaines années. Ces BEPS sont des comptes de retraite individuels qui ciblent les travailleurs du secteur informel ayant des salaires irréguliers ou inférieurs au niveau minimum, ainsi que les travailleurs qui n'ont pas cotisé suffisamment au régime contributif pour avoir droit à une retraite (celle-ci devant, de par la loi, être au moins égale au salaire minimum). L'abondement par l'État des cotisations facultatives des individus aux BEPS serait de 20 %. Le système vise expressément les ménages à faible revenu : seuls ceux situés dans les trois couches socio-économiques les plus basses (les *Sisbén* 1 à 3) peuvent être couverts par les BEPS, le niveau maximum de l'épargne subventionnée étant fixé à 885 000 COP par an (c'est-à-dire moins de 490 USD), et la pension de retraite ne peut dépasser 85 % du salaire minimum. Le système des BEPS contribuera à élargir la couverture du système de retraite et devrait être mis en œuvre rapidement. En outre, les autorités devraient accroître la générosité du Programme de protection sociale des personnes âgées (PPSAM), un dispositif d'aide sociale destiné aux seniors pauvres. Son taux d'utilisation devrait également être rehaussé, comme le prévoit actuellement le gouvernement pour les années à venir.

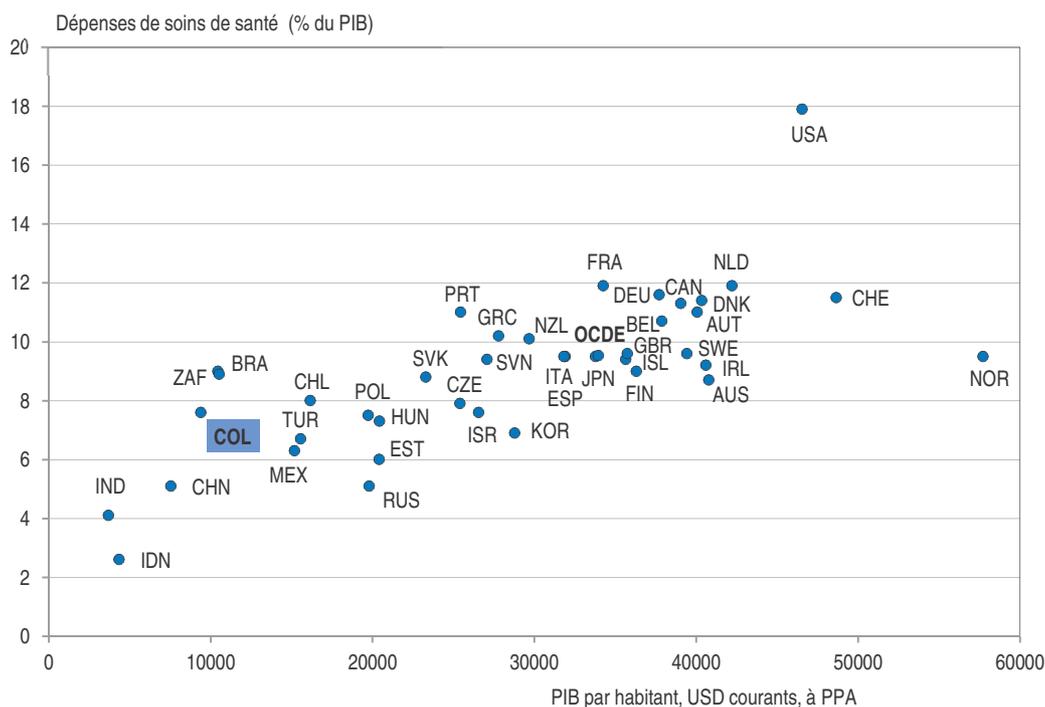
Pour élargir la couverture du système de retraite, il faudrait aussi étendre progressivement le régime contributif. Pour assurer la viabilité future du système, il est indispensable qu'il soit réformé. De fait, les transferts au système de retraite par répartition, à 3,3 % du PIB en 2011 (non compris les coûts des dépenses fiscales associées) ne sont pas très élevés par rapport aux normes de l'OCDE. Pourtant, ils ont représenté plus de 18 % des dépenses de l'administration centrale en 2011. L'extension du système de retraite impliquera des dépenses budgétaires importantes et devrait aller de pair avec une refonte de ses paramètres. L'âge légal de la retraite est très faible par rapport à la situation dans les autres pays : il est de 55 ans pour les femmes et de 60 ans pour les hommes. La réforme des retraites de 1993 les a relevés de deux années à partir de 2014, mais ils restent toujours bas. L'âge de la retraite devrait donc être encore relevé et ajusté à l'avenir en fonction de l'évolution de l'espérance de vie. Il conviendrait cependant de prendre garde à éviter toute exclusion des groupes les plus vulnérables, au premier rang desquels les personnes ayant travaillé dans le secteur informel. Le taux de remplacement – entre 65 %

et 85 % du salaire moyen des dix dernières années de vie active, contre 57 % du niveau moyen des revenus d'activité obtenus sur l'ensemble de la vie en moyenne dans la zone OCDE (OCDE, 2011b) – est aussi élevé. Il devra peut-être être réduit à mesure que la couverture des pensions est étendue. En outre, l'indexation des retraites sur le salaire minimum est généreuse et, à en juger par l'expérience des pays de l'OCDE, il faudra probablement la modifier pour passer à un système fondé au moins en partie sur la hausse des prix. Enfin, la règle selon laquelle les retraites ne doivent pas être inférieures au salaire minimum devrait être reconsidérée.

Améliorer l'efficacité des dépenses de santé

La Colombie a une couverture sanitaire quasi universelle et le panier de prestations devient peu à peu plus généreux pour les pauvres – ce qui est une évolution louable dans un pays où l'inégalité des revenus est grande. Pourtant, les dépenses au titre des soins de santé sont élevées par rapport aux pays ayant un niveau de revenu similaire (graphique 18). Il s'agit essentiellement de dépenses publiques, qui absorbent une part importante du budget de l'État par rapport à la plupart des pays de l'OCDE (graphique 19). Si les cotisations de sécurité sociale couvrent assez largement les dépenses de santé pour les travailleurs affiliés (au régime contributif), le déficit de financement est important et croissant, en raison de l'expansion de la couverture de santé subventionnée à laquelle ont accès les pauvres et de la convergence du panier de prestations entre les deux régimes. En 2012, seulement 47 % de la population relevaient du régime contributif.

Graphique 18. **Les dépenses de santé sont relativement élevées eu égard au niveau de revenu**
2010 (ou année la plus proche)

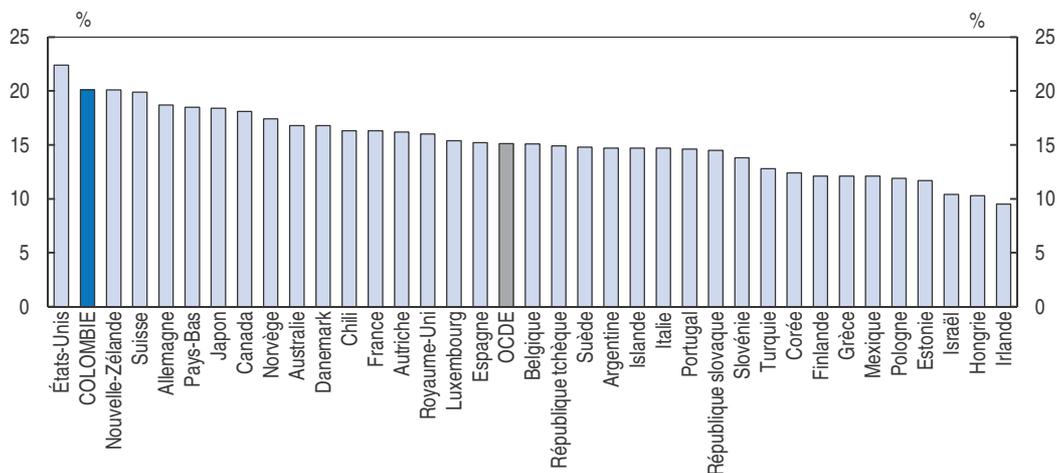


Source : Base de données des comptes nationaux annuels de l'OCDE ; Base de données de la Banque mondiale ; Base de données de l'OCDE sur la santé ; Base de données de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764591>

Graphique 19. Les dépenses de santé représentent une grande part des dépenses des administrations publiques

Dépenses des administrations publiques au titre de la santé en % des dépenses publiques totales, 2010 (ou année la plus proche)



Source : Organisation mondiale de la santé (OMS).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764610>

Une meilleure définition des priorités, et en particulier des services de santé pris en charge, contribuerait à la maîtrise des dépenses. De plus en plus de personnes saisissent la Cour constitutionnelle pour obtenir l'accès à des services de santé spécifiques, ou pour se plaindre de délais d'attente de plus en plus longs, en utilisant la procédure connue sous le nom de *tutela* (Bernal et al., 2012 ; Yepes et al., 2010). Le nombre de *tutelas* ayant abouti a atteint plus de 141 000 en 2008 et cette pratique est de plus en plus récurrente. Ses bénéficiaires sont appelés des *tutelitis* par les Colombiens. Pour améliorer la hiérarchisation et la visibilité des droits et des coûts en matière de soins de santé, les autorités devraient réviser et mieux définir le panier de soins de base. Leur projet d'aller dans ce sens est le bienvenu.

L'amélioration de l'organisation du système de soins de santé permettrait aussi de renforcer l'efficacité des dépenses. Ce système s'appuie sur plus de 99 assureurs privés et publics et est financé à partir d'une masse de cotisations sociales mises en commun. Ces compagnies d'assurance achètent des services à des prestataires de soins, mais l'intégration verticale entre assureurs et prestataires est fréquente. On l'a estimée à 50 % (Clavijo, 2009) mais elle a sans doute diminué depuis, une loi de 2007 ayant fixé une limite plus restrictive. Ce cloisonnement réduit les pressions de la concurrence au niveau des prestataires. Elle rend aussi difficile l'utilisation efficace de ressources rares et l'exploitation des économies d'échelle.

Dans les pays de l'OCDE, la fragmentation de l'assurance s'accompagne souvent d'importants coûts administratifs et réduit le pouvoir de monopsonne des payeurs, ce qui se traduit par un renchérissement des soins (Joumard et al., 2010). Ce pourrait être le cas en Colombie, bien qu'on ne dispose pas de données permettant de le confirmer. En Colombie, la fragmentation de l'assurance est aussi allée de pair avec des pratiques de corruption (Bernal et al., 2012 ; Clavijo, 2011). Pour utiliser de façon plus optimale les ressources dont dispose le système de soins de santé, il faudrait réduire la fragmentation du système d'assurance et le degré d'intégration verticale entre assureurs et prestataires. Le

renforcement des caisses d'assurance maladie améliorerait également leur pouvoir de négociation dans la fixation des prix des prestataires et permettrait de réduire les dépenses d'administration.

Les coûts budgétaires associés aux catastrophes naturelles et aux différends juridiques peuvent être importants

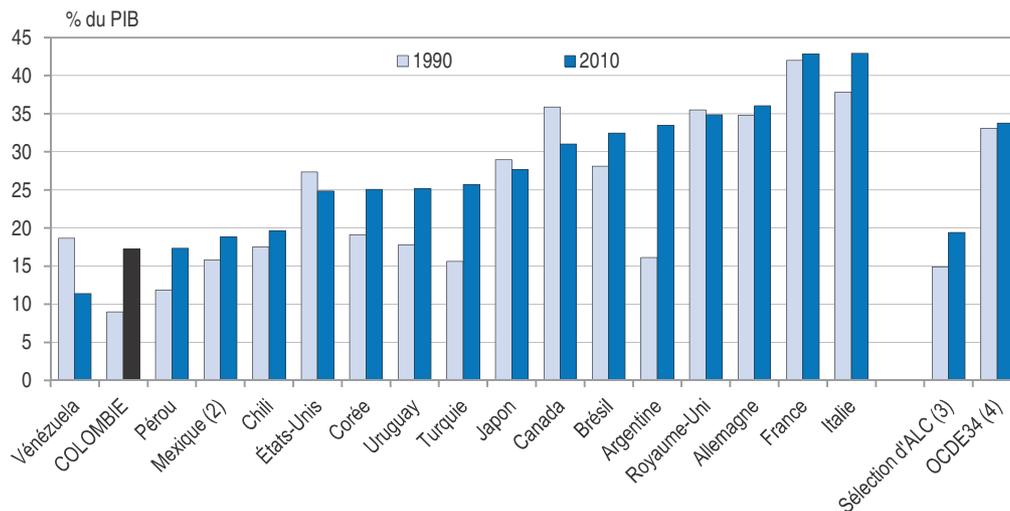
Les catastrophes naturelles donnent souvent lieu à d'importantes dépenses budgétaires et touchent plus fortement les ménages pauvres. Bien qu'il soit par nature difficile de prévoir la fréquence et les conséquences des catastrophes naturelles, les engagements conditionnels liés aux risques naturels pourraient être importants. Les graves inondations de 2010 associées au phénomène météorologique *la Niña* en sont un bon exemple. Elles ont touché près de 3 millions de personnes, qui ont perdu leur logement ou ont été privées de beaucoup de services publics. Près de 570 000 foyers, 813 écoles et 15 centres de santé ont été détruits et beaucoup de petits agriculteurs ont dû faire face à d'importants dommages sur leurs terres. Les dépenses publiques extraordinaires au titre de l'aide humanitaire et des investissements pour la reconstruction sur la période 2011-14 s'élèvent, selon les estimations, à 3 % du PIB de 2011.

Les différends juridiques ont aussi eu un coût budgétaire non négligeable par le passé. À titre d'illustration, la Cour constitutionnelle s'est à diverses reprises prononcée contre certains éléments des réformes des retraites approuvés par le Congrès, avec d'importantes implications pour les engagements conditionnels au titre des pensions. La révision constitutionnelle de 2011, qui a inscrit le principe de viabilité budgétaire dans la Constitution, contribuera également à atténuer ces pressions, même si son impact n'est pas encore tangible. La création d'une agence de défense juridique de l'État chargée de coordonner les moyens de défense mis en œuvre par les pouvoirs publics est bienvenue. Elle a déjà contribué à réduire de 69 % à 15 % du PIB de 2012 la perte estimée entre 2012 et 2021 en valeur actualisée nette.

Réformer le régime fiscal pour accroître les recettes et réduire les distorsions ainsi que l'inégalité des revenus

Le régime fiscal colombien ne génère que peu de recettes (graphique 20), crée de nombreuses distorsions, du fait de divers allègements et régimes spéciaux ainsi que de taux marginaux relativement élevés, et assure une redistribution, au mieux, très limitée. Il est aussi complexe et génère des charges administratives et des coûts de mise en conformité élevés, sans parler des pratiques généralisées d'évasion et de fraude fiscales. La réforme fiscale de 2010 a remédié à certaines lacunes et réduit des distorsions. L'élimination du crédit d'impôt pour les investissements en actifs fixes, qui bénéficiait aux activités à forte intensité de capital et à l'industrie minière surtout, l'élargissement de l'assiette et l'augmentation du taux de l'impôt sur la fortune et la diminution, à compter de 2013, de la surtaxe énergétique prélevée sur les entreprises sont des mesures qui vont dans le bon sens et qui devraient accroître les recettes d'environ ½ point de PIB d'ici à 2014.

Une réforme fiscale plus fondamentale est nécessaire pour lever des recettes supplémentaires, encourager la croissance économique et réduire l'inégalité des revenus. D'après une étude récente de l'OCDE sur la distribution des revenus et la croissance, plusieurs options de réformes fiscales doublement gagnantes existent (OCDE, 2012b ; Joumard et al., 2012). L'une d'entre elles consiste à réduire les taux d'imposition et à élargir l'assiette des prélèvements, tout en luttant contre la fraude et l'évasion fiscales. Le recours

Graphique 20. **Les recettes fiscales se sont accrues mais elles restent faibles**Recettes fiscales en pourcentage du PIB¹

1. Les données ne tiennent pas compte des recettes des administrations locales pour l'Argentine, le Pérou en 1990, l'Uruguay et le Venezuela.
2. Les droits prélevés sur la production d'hydrocarbures sont traités comme des recettes non fiscales.
3. Sélection de 15 pays de la région de l'Amérique latine et des Caraïbes (ALC). Le Chili et le Mexique font aussi partie du groupe OCDE34.
4. Moyenne non pondérée des données relatives aux pays de l'OCDE.

Source : OCDE (2011), *Revenue Statistics in Latin America 2012* ; *Statistiques des recettes publiques* de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764629>

aux dépenses fiscales s'est régulièrement accru depuis le début des années 2000 en Colombie, leur nombre passant de 127 à 201 entre 2000 et 2011. Les recettes perdues étaient estimées à un niveau compris entre 3 % et 4,5 % du PIB en 2010 (Banque mondiale, 2012a). Les importantes dépenses fiscales s'accompagnent de taux élevés d'imposition, qui faussent les incitations économiques. Ces dépenses – par exemple celles associées aux zones franches, aux régimes spéciaux, aux taux préférentiels pour les petites entreprises (SAS) et aux taux réduits et exemptions en matière de TVA – nuisent non seulement aux recettes mais rendent en outre le régime fiscal extrêmement complexe, et par conséquent, coûteux à administrer et à faire respecter, ce qui facilite l'évasion et la fraude.

À 33 %, le taux de l'impôt sur les sociétés est supérieur à la moyenne de l'OCDE (environ 25 %). Un régime plus transparent d'imposition des sociétés, avec moins d'exemptions et un taux plus faible, pourrait renforcer la capacité d'adaptation des entreprises à un renforcement du peso. Par exemple, l'Australie prévoit de réduire son taux élevé d'imposition sur les sociétés, de façon à favoriser l'investissement dans le secteur non minier, ce qui devrait contribuer à réduire le risque d'une économie à deux vitesses dans le contexte d'importantes variations des termes de l'échange (OCDE, 2010).

La structure des impôts devrait être revue. Les recettes au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont très faibles par rapport à ce qui est le cas dans les pays de l'OCDE (tableau 4). En outre, les taux très élevés de cotisations sociales nuisent à la création d'emplois dans le secteur formel et ne génèrent pas beaucoup de recettes. Le recours aux cotisations sociales pour financer les services de santé et certaines contributions parafiscales devraient être revus. En revanche, d'avantage de recettes pourraient être tirées des taxes environnementales qui sont extrêmement faibles par rapport aux niveaux observés dans les pays de l'OCDE (graphique 21). Davantage de recettes pourraient

également être levées au moyen des taxes sur les activités minières, des droits de succession et des taxes foncières, qui sont moins générateurs de distorsions et plus propices à la croissance que de nombreux autres prélèvements (Johansson et al., 2008).

Tableau 4. **L'impôt sur le revenu des personnes physiques génère peu de recettes, alors que les impôts sur la consommation jouent un rôle déterminant**

	2010			2010		
	% des recettes fiscales totales			% du PIB		
	Colombie ²	ALC	OCDE	Colombie ²	ALC	OCDE
Impôts sur le revenu et les bénéfices	27.9	24.5	33.3	4.8	4.8	11.3
Impôts sur le revenu des personnes physiques	6.1	6.0	24.9	1.1	1.2	8.4
Impôts sur les sociétés	21.7	12.2	8.6	3.8	2.4	2.9
Cotisations de sécurité sociale	12.2	18.8	27.0	2.1	3.6	9.1
Prélèvements sur les salaires¹	0.0	0.7	1.1	0.0	0.1	0.4
Impôts sur le patrimoine	8.9	4.3	5.3	1.5	0.8	1.8
Impôts périodiques sur la propriété immobilière	3.4	1.7	3.1	0.6	0.3	1.0
Impôts périodiques sur l'actif net	2.1	1.2	0.5	0.4	0.2	0.2
Impôts sur les transactions financières et immobilières	3.4	1.9	1.3	0.6	0.4	0.4
Impôts sur les biens et services	44.8	50.8	32.5	7.7	9.9	11.0
Impôts généraux sur la consommation	35.2	34.3	20.3	6.1	6.7	6.9
Impôts spécifiques sur la consommation	9.5	15.6	10.3	1.6	3.0	3.5
Autres impôts	6.3	1.2	0.6	1.1	0.2	0.2
Total	100.0	100.0	100.0	17.3	19.4	33.8

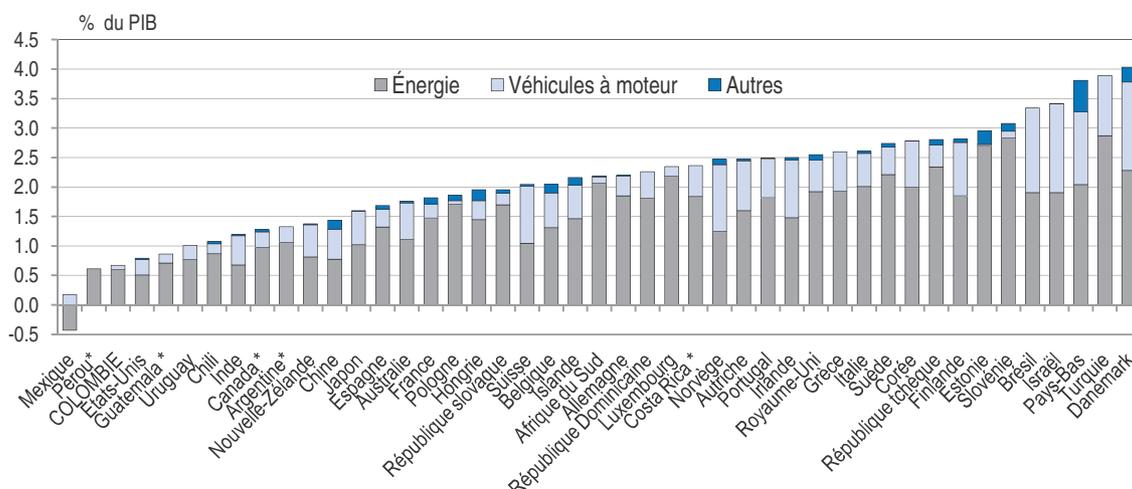
1. Les contributions parafiscales – qui servent à financer le Service national d'apprentissage (SENA), l'Institut colombien du bien-être familial (ICBF) et les Caisses d'allocations familiales (CCF) – figurent à la rubrique des cotisations de sécurité sociale dans la base de données de l'OCDE.

2. La ventilation des impôts sur le revenu et les bénéfices entre impôts sur les sociétés et impôts sur le revenu des personnes physiques est fondée sur Jorratt (2010).

Source : Statistiques des recettes publiques de l'OCDE ; OCDE (2012), *Revenue Statistics in Latin America 2012* ; Jorratt (2010).

Graphique 21. **Les recettes tirées des taxes environnementales sont faibles**

En pourcentage du PIB, sélection de pays, 2010



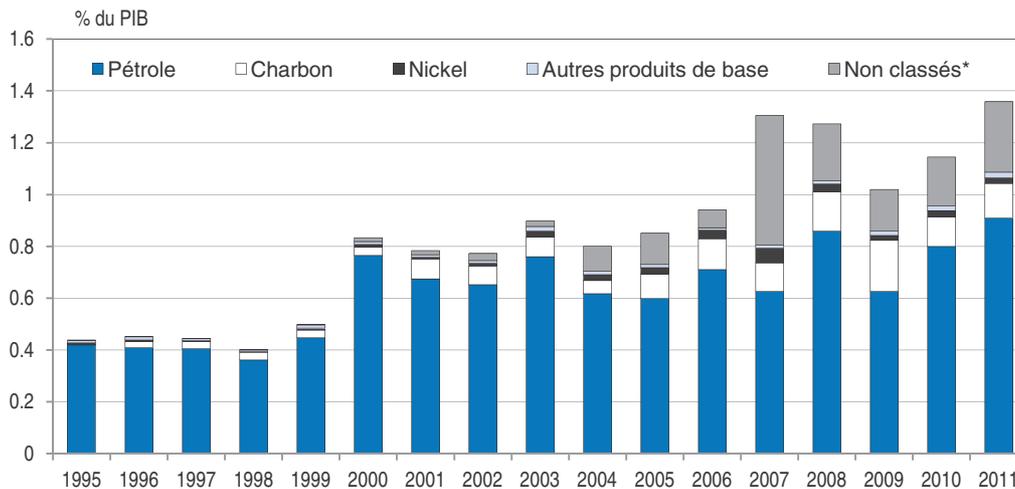
* Base de données de 2009. Au Mexique, le système utilisé pour stabiliser les prix des carburants automobiles pour les utilisateurs finals se solde par des recettes fiscales négatives les années où les prix du marché mondial de ces carburants sont élevés.

Source : Base de données OCDE/AEE sur les instruments utilisés pour la politique environnementale et la gestion des ressources naturelles.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764648>

Graphique 22. Les recettes tirées des redevances ont progressé depuis le milieu des années 90

En pourcentage du PIB



* À la rubrique « Non classés » figure le montant des recettes affectées au Fonds national d'épargne-retraite des entités territoriales (FONPET).

Sources : Ecopetrol, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Carbocol y Minercol, Ingeominas (aujourd'hui Agencia Nacional de Minería), Département de la planification nationale et ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764667>

Bien que les redevances sur l'extraction des ressources naturelles aient progressé pour passer de moins de ½ pour cent du PIB au milieu des années 90 à plus de 1,3 % en 2011 (graphique 22), les recettes à ce titre pourraient être encore accrues, du moins à moyen terme. Les autorités pourraient asseoir davantage l'imposition des entreprises qui exploitent des ressources naturelles sur leurs bénéfices, soit en relevant le taux actuel de l'impôt sur les bénéfices dans le secteur minier, soit en passant à une taxe sur les rentes tirés des ressources naturelles semblable à celle mise en œuvre en Australie (OCDE, 2010). Les redevances fondées sur le volume ou la valeur de la production découragent l'investissement dans l'exploration et la réalisation de projets moins rentables, car elles ne tiennent pas compte des coûts d'exploration, de développement et de fonctionnement. Les prélèvements assis sur le chiffre d'affaires et sur les rentes, en revanche, mesurent plus adéquatement l'excédent disponible pour le paiement des impôts. Les taxes sur les rentes impliquent également que l'État accepte d'assumer une plus grande part du risque lié à l'investissement. Ce régime est plus attrayant pour les investisseurs et assure aux pouvoirs publics un retour potentiellement plus important sur les projets plus rentables. L'abandon total des redevances au profit des taxes sur les rentes pourrait ne pas être souhaitable, toutefois, du moins à court terme. Les impôts sur les revenus et sur les rentes sont plus compliqués à administrer et exigent une capacité administrative plus sophistiquée. Plusieurs raisons pourraient justifier le maintien d'une part des recettes brutes pour l'État en attendant que se renforce l'expérience de l'administration des taxes sur les rentes, notamment la nécessité de disposer de recettes publiques dans les premières phases et de favoriser l'adhésion politique à une telle démarche.

L'impact redistributif du régime fiscal devrait être renforcé. L'impôt sur le revenu des personnes physiques joue actuellement un rôle très limité. Les recettes fiscales sont faibles en raison du grand nombre de travailleurs informels qui ne paient pas d'impôt sur le revenu. En outre, étant donné que la première tranche de revenu, qui est exemptée du

paiement de l'impôt, est importante et que les autres allègements sont extrêmement généreux, seulement la moitié des personnes présentant une déclaration acquittent l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire moins de 3 % de la population adulte. De plus, la progressivité du barème prévu par la loi est faible. Il existe aussi de généreux allègements fiscaux, qui bénéficient surtout aux plus nantis, notamment ceux accordés au titre des retraites et des investissements immobiliers et la déduction de 25 % au titre des revenus salariaux. Ces avantages fiscaux seront plafonnés de fait par l'impôt minimum de remplacement national (IMAN) dont l'instauration est prévue par le plan de réforme fiscale de 2012. La création d'un crédit d'impôt remboursable lié à l'exercice d'un emploi et ciblé sur les pauvres pourrait aussi être envisagée, sur le modèle des dispositifs en vigueur au Mexique et dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE. Un tel crédit d'impôt rendrait le régime fiscal plus progressif, étayerait le revenu des travailleurs pauvres et favoriserait le développement du secteur formel.

Pour améliorer l'impact redistributif des impôts immobiliers ainsi que des droits de succession, les généreuses déductions fiscales actuelles devraient être reconsidérées. Les exemptions et les taux réduits de TVA sur les biens de consommation de base visent à accroître le pouvoir d'achat des familles pauvres. Cependant, ce sont les plus nantis qui bénéficient le plus des subventions implicites – en valeur, la moitié des biens non ou moins taxés est consommée par le quintile supérieur de la population, alors que la part des pauvres dans la consommation est d'environ 5 % (Moller, 2012). En outre, le coût de cette subvention implicite est élevé – les moins-values sur recettes se chiffrent, selon des estimations de la Banque mondiale, à 1.5 % du PIB (2012a). Les dépenses au titre de la TVA et les taux réduits devraient être remplacés par des prestations monétaires sous conditions de ressources, même si les précédents efforts de réforme ont échoué en raison d'obstacles considérables relevant de l'économie politique.

Le plan de réforme fiscale de l'État (encadré 12) remédie à certaines des lacunes du système d'imposition. Il ramène à trois le nombre de taux de TVA, et cette simplification devrait contribuer à favoriser la réduction de l'économie informelle ainsi que le respect de la législation fiscale. Il introduit une dose de progressivité, avec l'impôt minimum de remplacement (IMAN), à l'extrémité supérieure de la distribution des revenus, c'est-à-dire dans le groupe des 4 % d'individus les plus riches. La réduction envisagée des coûts de main-d'œuvre non salariaux devrait permettre de créer des emplois formels, contribuant ainsi à atténuer les disparités de revenu du travail. Cependant, il faudrait faire davantage pour alléger les coûts de main-d'œuvre non salariaux, qui resteront bien supérieurs à la moyenne de l'OCDE et au niveau où ils se situent dans des pays similaires comme le Chili et le Mexique (graphique 23). En outre, une rationalisation des allègements fiscaux et des régimes spéciaux, en particulier pour l'impôt sur les sociétés, serait aussi souhaitable. Par ailleurs, les futures réformes fiscales devraient viser à lever davantage de recettes et à donner une plus grande place à des prélèvements moins générateurs de distorsions (par exemple, grâce à un relèvement des taxes environnementales et des impôts sur le patrimoine).

Encadré 12. Principaux aspects du projet de réforme fiscale d'octobre 2012

Le projet de réforme fiscale présenté par le gouvernement en octobre 2012 a trois objectifs principaux : accroître l'impact redistributif des impôts, favoriser l'emploi formel et réduire la fraude et l'évasion fiscales. Il est censé être neutre sur le plan des recettes à court terme, mais pourrait se traduire par une hausse des rentrées fiscales à moyen et long termes, en réduisant les distorsions liées à la fiscalité et en favorisant la réduction de l'économie informelle ainsi que la croissance économique.

L'impôt sur le revenu des personnes physiques sera simplifié et sa progressivité sera améliorée. Un impôt minimum de remplacement national (IMAN) sera mis en place. Il est associé à des procédures de déclaration simplifiées et assure une progressivité effective. Les pauvres et les classes moyennes – c'est-à-dire ceux qui gagnent moins de 3.35 millions COP par mois – seront assujettis à un taux d'imposition effectif nul, alors qu'il est actuellement supérieur à 6 %. Cela signifie que 96 % de la population seront exonérés d'impôt sur le revenu des personnes physiques. Pour les 4 % restants, le taux effectif d'imposition sera progressif, avec un taux maximum de 25 % pour les plus riches. L'allègement fiscal extrêmement généreux au titre des retraites sera légèrement réduit (les pensions supérieures à 10 millions COP, soit plus de 15 fois le salaire minimum en 2012, deviendront imposables).

Les coûts de main-d'œuvre non salariaux seront réduits. Certaines des contributions parafiscales – celles qui servent à financer l'Institut colombien du bien-être familial (ICBF) (2 %) et le Service national d'apprentissage (SENA) (3 %) – et les cotisations patronales d'assurance maladie (8.5 %) seront supprimées pour les entreprises employant des travailleurs dont le salaire mensuel est inférieur à 10 fois le salaire minimum mensuel. Le SENNA, l'ICBF, et le système de santé seront financés par le biais d'une « contribution à l'équité » prélevée sur les bénéficiaires des sociétés au taux de 8 %.

La base d'imposition des sociétés sera élargie. Le projet de réforme réduit le taux normal de l'impôt sur les sociétés pour le ramener de 33 % à 25 %, tout en créant un prélèvement supplémentaire de 8 %, appelé « contribution à l'équité », qui est appliqué à une assiette plus large, à savoir les bénéficiaires imposables plus certaines exemptions et déductions (par exemple au titre des dépenses d'investissement en actifs fixes). Ce nouveau prélèvement sera appliqué essentiellement aux entreprises d'extraction minière et de construction, ainsi qu'aux banques, son produit étant réservé au financement de l'ICBF, du SENNA et des soins de santé. Afin de garantir le financement de ces trois postes de dépenses, le gouvernement s'est engagé à maintenir le budget de 2013, revalorisé en termes réels à hauteur de 2 points de pourcentage par an.

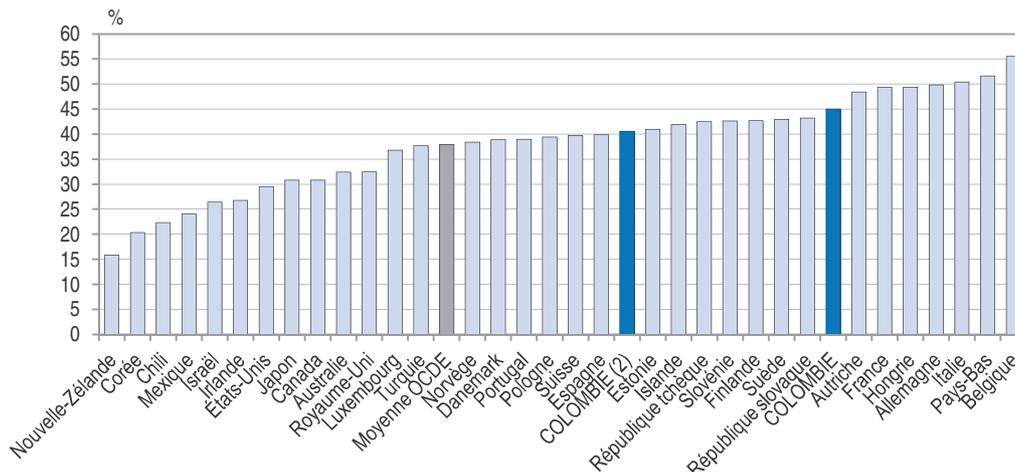
La TVA sera simplifiée. Les autorités ramèneront le nombre de ses taux de sept à trois, pour favoriser le respect des obligations fiscales et réduire l'évasion fiscale.

Une série de lois visant à **lutter contre l'évasion et la fraude fiscales** sera adoptée. L'administration des impôts sera notamment en mesure de lancer un contrôle fiscal avant que la justice n'ait prouvé qu'il y avait eu escroquerie fiscale. En outre, les plus-values, les successions et les paris seront imposés à un taux uniforme (de 10 %, 10 % et 20 % respectivement), au lieu d'un taux plus élevé et progressif.

Résultats escomptés de la réforme : Grâce à la progressivité de l'imposition des revenus découlant de l'IMAN, la réforme pourrait ramener le coefficient de Gini de 0.573 à 0.554. En réduisant le taux des cotisations sociales de 13.5 points de pourcentage, cette réforme vise à permettre la création de 400 000 à 1 million d'emplois formels.

Graphique 23. Les coûts de main-d'œuvre non salariaux sont élevés dans une perspective internationale

En pourcentage des coûts de main-d'œuvre, 2011¹



1. Coûts de main-d'œuvre non salariaux pour un célibataire sans enfant dont le niveau de revenu est celui du travailleur moyen. Les coûts de main-d'œuvre non salariaux se composent des prélèvements obligatoires fiscaux et non fiscaux, c'est-à-dire des paiements obligatoires avec et sans contrepartie effectués au profit d'organismes privés, d'organismes sociaux ou de régimes d'assurance sociale n'entrant pas dans le périmètre des administrations publiques, ainsi qu'au profit d'entreprises publiques. Au moment où cette étude a été finalisée, le niveau du salaire moyen de 2011 en Grèce n'était pas connu.
2. Colombie après le projet de réforme fiscale, présenté dans le tableau 1.1.

Source : Base de données fiscales de l'OCDE ; estimations de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764686>

Encadré 13. Principales recommandations pour faire face aux enjeux budgétaires et mieux satisfaire les besoins sociaux et économiques

Dégager peu à peu des marges de manœuvre budgétaires pour financer des transferts destinés aux personnes dans le besoin ainsi qu'une amélioration des infrastructures sociales et matérielles, en :

- Veillant à ce que la réforme fiscale proposée permette de collecter suffisamment de recettes pour satisfaire les besoins à moyen terme. Il faudrait envisager de modifier la structure fiscale pour donner davantage de poids aux prélèvements favorables à la croissance.
- Engageant de nouvelles réformes qui soient destinées à rendre la législation fiscale plus équitable et plus facile à appliquer. Il faudrait dans cette optique : élargir l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en réduisant les exemptions et en limitant le recours aux taux réduits ; faire diminuer les dépenses fiscales au titre des zones franches et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (en particulier au titre des retraites) ; accroître les recettes tirées des taxes environnementales ainsi que des impôts sur le patrimoine ; et envisager de passer des redevances à une autre forme d'imposition des bénéficiaires, moins génératrice de distorsions. D'autre part, les prélèvements sur les salaires devraient être encore réduits (en particulier les cotisations destinées aux Cajas) pour améliorer les incitations sur le marché du travail.

Encadré 13. Principales recommandations pour faire face aux enjeux budgétaires et mieux satisfaire les besoins sociaux et économiques (suite)

- Faisant en sorte que le système de retraite soit moins régressif et en élargissant sa couverture. Il faudrait pour cela : réduire le subventionnement implicite des retraites qui bénéficie aux riches, en relevant l'âge légal de la retraite et en allongeant la période d'activité de référence retenue pour le calcul des droits à pension ; reconsidérer la règle selon laquelle les retraites doivent être au moins égales au salaire minimum ; supprimer les régimes spéciaux ; indexer les retraites sur les prix et non sur le salaire minimum ; éliminer l'allégement d'impôt au titre des retraites ; et mettre en œuvre rapidement le dispositif de comptes individuels d'épargne retraite des BEPS. Il faudrait également étudier les options envisageables pour améliorer le revenu minimum garanti aux seniors pauvres par le Programme de protection sociale des personnes âgées (PPSAM).
- Améliorant l'organisation du système de soins de santé pour optimiser l'utilisation des ressources, par le biais d'une réduction de la fragmentation du système d'assurance et de l'intégration verticale entre assureurs et prestataires de soins.
- Ciblant mieux les aides sur les personnes dans le besoin, grâce à des transferts monétaires conditionnels, et en élargissant leur portée, tout en éliminant progressivement les taux réduits et les exonérations de TVA, ainsi que les subventions aux prix de l'eau et de l'électricité.

Bibliographie

- Banco de la República (2011), « Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República », *Banco de la República*, mars.
- Banque mondiale (2012a), *El Gasto Tributario en Colombia*, Estudio del Banco Mundial.
- Banque mondiale (2012b), *Doing Business in a more Transparent World*, Economy Profile, Colombia, <http://doingbusiness.org/~media/fpdkm/doing%20business/documents/profiles/country/COL.pdf>.
- Benavides, J. (2010), « Reformas para atraer la inversión privada en infraestructura vial », in *Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública*, Fedesarrollo 2010, Bogotá.
- Bernal, O., J.C. Forero et I. Forde (2012), « Colombia's Response to the Crisis », *British Medical Journal*, 21 avril, vol. 344, pp. 25-27, www.bmj.com/content/344/bmj.e802.
- Bitran, E., S. Nieto-Parra et J.S. Robledo (2013), « Opening the Black Box of Contract Renegotiations: An Analysis of Road Concessions in Chile, Colombia and Peru », *OECD Development Working Papers*, n° 317, Éditions OCDE, Paris.
- Blackman, A., R. Morgenstern et E. Topping (2006), *Institutional Analysis of Colombia's Autonomous Regional Corporations (CARs)*, Resources for the Future Report, juin.
- Calvo, G.A., A. Izquierdo et R. Loo-Kung (2012), « Optimal Holdings of International Reserves: Self-Insurance against Sudden Stops », *Working Paper*, n° 18219, National Bureau of Economic Research.
- Cárdenas, M. et F. García (2004), *El modelo gravitacional del comercio y el TLC entre Colombia y Estados Unidos*, Fedesarrollo.
- Cárdenas, M., C. Mejía et F. García (2007), « La industria del cemento en Colombia », *Working Paper Series*, 003024, Fedesarrollo.
- Clavijo, S. (2009), « Social Security Reforms in Colombia: Striking Demographic and Fiscal Balances », *IMF Working Paper*, WP/09/58, www.banrep.gov.co/documentos/conferencias/2010/Clavijo-IMF.pdf.
- Clavijo, S. (2011), « Estructura Fiscal de Colombia y Ajustes Requeridos », <http://anif.co/sites/default/files/uploads/Anif-Fiscal0711.pdf>.
- Corden, W.M. et J.P. Neary (1982), « Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy », *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 92(368), pp. 825-48, décembre.

- Corporación Andina de Fomento – CAF – (2009), « Caminos para el futuro: Gestión de la infraestructura en América Latina », *Reporte de Economía y Desarrollo*, CAF, Bogotá.
- Echeverry Garzón, J.C., G. Alonso Masmela et A. García Montaña (2011b), « Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías », *Notas Fiscales*, ministère des Finances et du Crédit public (Ministerio de Hacienda y Crédito Público) n° 2, janvier 2011.
- Echeverry Garzón, J.C., R. Suescún Melo et G. Alonso Masmela (2011a), « Regla fiscal para Colombia », *Notas Fiscales*, ministère des Finances et du Crédit public (Ministerio de Hacienda y Crédito Público), n° 4, janvier.
- Égert, B., T. Kozluk et D. Sutherland (2009), « Infrastructure Investment – Links to Growth and the Role of Public Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 686, Éditions OCDE, Paris.
- Eslava, M. et M. Meléndez (2009), « Politics, Policies and the Dynamics of Aggregate Productivity in Colombia », *RES Working Papers*, n° 4633, Research Department, Banque interaméricaine de développement.
- Eslava, M., J.C. Haltiwanger, A.D. Kugler et M. Kugler (2009), « Trade Reforms and Market Selection: Evidence from Manufacturing Plants in Colombia », *NBER Working Paper*, n° 14935, avril.
- Eslava, M., A. Maffioli et M. Meléndez (2012), « Second-tier Government Banks and Access to Credit: Micro-Evidence from Colombia », *IDB Publications*, n° 64578, Banque interaméricaine de développement.
- FMI (Fonds monétaire international) (2011), « Colombia, 2011 Article IV Consultation », *IMF Country Report*, n° 11/224, www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11224.pdf.
- Forum économique mondial (2012), *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, Forum économique mondial, Genève.
- Gerencia Técnica (2012), « Nivel óptimo y adecuado de reservas internacionales », *Borradores de Economía*, n° 727, Banco de la República de Colombia.
- González, A., S. Ocampo, J. Pérez et D. Rodríguez (2012), « Output Gap and Neutral Interest Measures for Colombia », *Borradores de Economía*, n° 726, Banco de la República, www.banrep.gov.co/docum/ftp/be_726.pdf.
- Hoeller, P., I. Joumard, M. Pisu et D. Bloch (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 1. Mapping Income Inequality Across the OECD », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 924, Éditions OCDE, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h297wxbnr-en>.
- Ismail, K. (2010), « The Structural Manifestation of the “Dutch Disease”: The Case of Oil Exporting Countries », *Working Paper 10/103*, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- ITN (2010), « Índice de Transparencia Internacional – Resultados 2008-2009 », *Colección Documentos 12*, Corporación Transparencia por Colombia, Bogotá.
- Johansson, A., C. Heady, J. Arnold, B. Brys et L. Vartia (2008), « Taxation and Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 620, Éditions OCDE, Paris.
- Jorratt, M. (2010), « Diagnóstico de la estructura tributaria de Colombia y propuesta de reforma tributaria », *Report for the Inter-American Development Bank*, juillet.
- Joumard, I., C. André et C. Nicq (2010), « Health Care Systems: Efficiency and Institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 769, Éditions OCDE, Paris.
- Joumard, I., M. Pisu et D. Bloch (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible? Part 3. Income Redistribution via Taxes and Transfers Across Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 926, Éditions OCDE, Paris.
- Jullien, B., W. Sand-Zantman et D. Bardey (2010), « Report on the Competitive Situation of the Colombian Mobile Telecommunication Market », Document non publié, 16 décembre.
- Medina, C. et L. Morales (2007), « Stratification and Public Utility Services in Colombia: Subsidies to Households or Distortions on Housing Prices? », *Journal of LACEA, Economía*, printemps. www.cid.harvard.edu/Economia/Mexico06%20Files/MedinaPaper100506.pdf.
- Mejía, L.F. (2012), « ¿Se encuentran las reservas internacionales en un nivel óptimo? », *Notas Fiscales*, n° 18, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- Meléndez, M. et A. Harker (2009), « Revisiting Economic Growth in Colombia. A Microeconomic Perspective », *Working Paper*, n° 46, Fedesarrollo, août.
- Ministère des Finances et du Crédit public (*Ministerio de Hacienda y Crédito Público*) (2012), *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2012*.
- Moller, L.C. (2012), « Fiscal Policy in Colombia: Tapping its Potential for a More Equitable Society », *The World Bank Policy Research Working Paper*, n° 6092.
- Nieto-Parra, S., M. Olivera et A. Tibocha (2013), « The Politics of Transport Policies in Colombia », *OECD Development Working Paper*, n° 316, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008), « Les partenariats public-privé – Partager les risques et optimiser les ressources », <http://dx.doi.org/10.1787/9789264042834-fr>.
- OCDE (2009), *Colombia – Peer Review of Competition Law and Policy*, IDB-Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Études économiques de l'OCDE – Australie 2010*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Résultats du PISA 2009 – Savoirs et savoir-faire des élèves – Volume I*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Panorama des pensions*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2012a), *Études économiques de l'OCDE – Chili 2012*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2012b), « Peut-on à la fois réduire les inégalités de revenus et stimuler la croissance ? », in *Objectif croissance*, Édition 2012.
- OCDE (2012c), *OECD Economic Surveys – Turkey*, Éditions OCDE, Paris (à paraître en français sous le titre *Études économiques de l'OCDE – Turquie 2012*).
- OCDE (2012d), *OECD Investment Policy Reviews: Colombia 2012*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2012e), « Annual Report on Competition Policy Developments in Colombia 2011 », Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises de l'OCDE.
- Olivera, M. et G. Perry (2009), « El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia », *Working Paper*, n° 2009/06, Société andine de développement (SAD), juillet.
- OMC (Organisation mondiale du commerce) (2012), *Examen des politiques commerciales: Colombie*.
- Palmer, M.A., E.S. Bernhardt, W.H. Schlesinger, K.N. Eshleman, E. Fofoula-Georgiou, M.S. Hendryx, A.D. Lemly, G.E. Likens, O.L. Loucks, M.E. Power, P.S. White et P.R. Wilcock (2010), « Mountaintop Mining Consequences », *Science* 8, vol. 327, n° 5962.
- Parra, M. (2011), « Infraestructura y pobreza: el caso de los servicios públicos en Colombia », *Fedesarrollo Working Paper*, n° 56, juillet.
- Rincón, H. et J. Toro (2010), « Are Capital Controls and Central Bank Intervention Effective? », *Borradores de Economía*, n° 625, Banco de la Republica de Colombia.
- Santamaria, M., R. Steiner, J.H. Botero, M. Martinez, N. Millan, M.A. Arias et E. Schutt (2010), « El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura », *Informe final*, Fedesarrollo.
- Umaña, C. (2011), « Una evaluación de la estrategia comercial de Colombia a la luz de un modelo de equilibrio general computable basado en la ecuación de la gravedad », *Archivos de Economía DNP*, Documento n° 379.
- USTR (*Office of the United States Trade Representative*, Services de politique commerciale des États-Unis) (2011), « Doing Business in Colombia – 2011 Country Commercial Guide for U.S. companies ».
- Vargas, H. (2011), « Monetary Policy and the Exchange Rate in Colombia », *BIS Papers*, n° 57 – *The influence of external factors on monetary policy frameworks and operations*, Banque des règlements internationaux, septembre.
- Yepes, F.J., M. Ramirez, L.H. Sanchez, M.L. Ramirez et I. Jaramillo (2010), *Luces y sombras de la reforma de la salud en Colombia*, IDRC edition.

Chapitre 1

Réduire les inégalités de revenu

Les inégalités de revenu se sont atténuées depuis le début des années 2000, mais elles restent extrêmement fortes au regard des moyennes internationales. La dispersion des revenus trouve principalement son origine dans le marché du travail, caractérisé par un taux de chômage encore élevé, un vaste secteur informel et d'amples écarts de salaires révélant un très net avantage pour ceux qui ont fait des études supérieures. Le patrimoine, et par conséquent les revenus du capital, sont également très concentrés. Le système de prélèvements et de prestations n'a guère d'effet correcteur sur les inégalités de revenu. Il est peu développé et dominé par des dispositifs de transferts non redistributifs, en particulier un système de retraite contributif et des taxes sur la consommation, qui sont généralement régressifs. De plus, la progressivité des impôts sur le revenu est mise à mal par de généreux avantages fiscaux qui profitent surtout aux ménages aisés et multiplient les possibilités d'évasion fiscale. Réduire les inégalités de revenu est l'un des principaux objectifs du gouvernement. Pour ce faire, il faudrait alléger les coûts de main-d'œuvre et améliorer la qualité du système éducatif de manière à stimuler la création d'emplois dans le secteur formel. Par ailleurs, une réforme de la fiscalité s'impose, afin d'accroître la progressivité de l'impôt et de dégager des recettes supplémentaires qui pourraient être utilisées pour développer les politiques sociales.

État des lieux : les inégalités de revenu et la pauvreté atteignent des niveaux très élevés

Si la croissance économique a fait nettement reculer la pauvreté absolue, mesurée en termes monétaires ou selon des critères plus larges (encadré 1.1), la réduction des inégalités de revenu disponible et de la pauvreté relative, elle, a été plus modeste. De fait, par comparaison avec la zone OCDE, les inégalités de revenu et la pauvreté, relative et absolue, restent extrêmement élevées (graphique 1.1). Leur réduction est l'une des priorités du gouvernement. Après un aperçu des principales tendances observées, on verra dans ce chapitre que l'inégalité des revenus trouve en grande partie son origine dans le marché du travail, du fait de plusieurs facteurs parmi lesquels un taux de chômage encore élevé, l'existence d'un vaste secteur informel et une grande dispersion des salaires dans le secteur formel. On verra ensuite pourquoi le système de prélèvements obligatoires et de prestations sociales n'a, globalement, que peu ou pas d'effet redistributif.

Encadré 1.1. La pauvreté : mesures, incidence et évolution récente

La réduction de la pauvreté est l'un des trois piliers du Plan national de développement pour la période 2010-14, intitulé « Prospérité pour tous ». Pour surveiller l'évolution de la pauvreté, évaluer les politiques publiques et mesurer les progrès réalisés au regard des Objectifs du Millénaire pour le développement, les autorités colombiennes ont mis au point de nouvelles mesures, dont celles de la pauvreté monétaire et de la pauvreté multidimensionnelle sont les plus importantes.

Les différentes mesures de la pauvreté dans les pays de l'OCDE et en Colombie

Cela fait cinquante ans que les mérites comparés des différentes mesures de la pauvreté sont en débat. La pauvreté, on le sait, peut se mesurer en termes absolus – en calculant le seuil de revenu en deçà duquel il est impossible d'acheter un panier prédéfini de biens indispensables à la survie – ou en termes relatifs – en fixant un seuil correspondant à un certain pourcentage du revenu médian (généralement 50 % ou 60 %). Sen (1983), lui, considère que ce qui importe réellement, pour appréhender le niveau de vie, ce ne sont pas les biens essentiels ni l'utilité mais les capacités ou les fonctionnements. Dans les pays de l'OCDE, un consensus s'est peu à peu formé pour privilégier les mesures de la pauvreté relative, les États-Unis constituant une exception notable à cet égard (Pisu, 2012). En Colombie, les pouvoirs publics ont mis au point plusieurs mesures de la pauvreté pour aider à comprendre et à combattre ce phénomène, qui mettent l'accent sur la pauvreté absolue et la pauvreté multidimensionnelle, une approche voisine de celle préconisée par Sen.

Encadré 1.1. La pauvreté : mesures, incidence et évolution récente (suite)

Les efforts déployés récemment pour mieux mesurer la pauvreté en Colombie

En 2011, la Colombie a adopté une nouvelle méthode pour mesurer la *pauvreté monétaire*, et elle a publié récemment une nouvelle définition statistique des seuils de pauvreté et d'extrême pauvreté. Est considérée comme « pauvre » une personne qui ne dispose pas du revenu nécessaire pour acheter un panier minimal de biens alimentaires essentiels et satisfaire d'autres besoins fondamentaux (en matière de soins de santé, d'éducation ou d'habillement, par exemple), et comme « extrêmement pauvre » un individu qui ne dispose pas du revenu nécessaire pour consommer quotidiennement un minimum de calories. La démarche est la suivante. D'abord, on calcule les dépenses courantes par habitant en appliquant un coefficient d'ajustement spatial des prix pour tenir compte des différences de coût du panier de base selon les régions. On classe ensuite les ménages selon cette mesure, puis on sélectionne par itération la population de référence (centiles 30 à 59). Cela définit le panier minimal de consommation. Pour obtenir le seuil de pauvreté extrême, on procède à un ajustement normatif en fonction des besoins caloriques minimaux. Le taux de pauvreté est calculé suivant la méthode mise au point par la CEPALC pour tous les pays d'Amérique latine afin d'améliorer la comparabilité des mesures dans l'ensemble de la région.

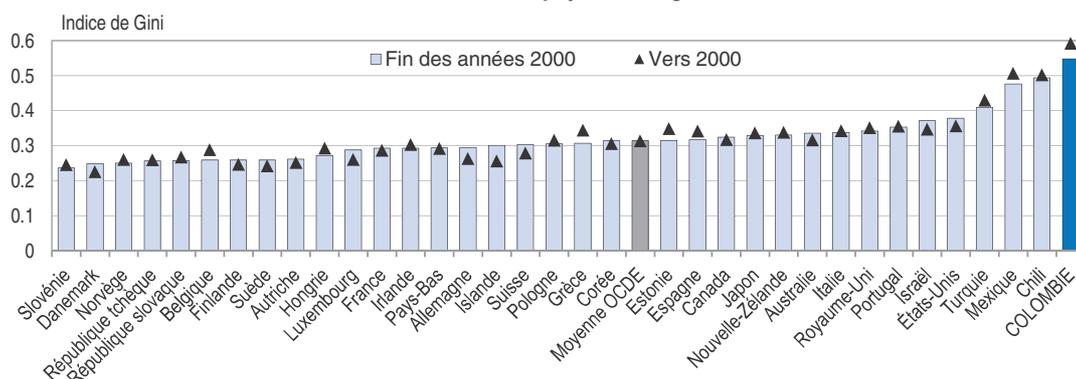
Cette nouvelle méthode a l'avantage de donner des résultats à jour, plus précis et plus faciles à comparer avec les mesures en vigueur dans d'autres pays d'Amérique latine. Elle permet notamment de suivre en continu l'évolution des habitudes de consommation et d'utiliser une meilleure mesure du revenu.

En Colombie, les statistiques officielles montrent que la pauvreté absolue est tombée de 49 % en 2002 à 34 % en 2011 (voir graphique 1.1, partie C). La pauvreté extrême a elle aussi reculé, revenant de 18 % à 11 %, au cours de la même période. Malgré ces résultats remarquables, le taux de pauvreté reste deux fois plus élevé en milieu rural qu'en milieu urbain. Le gouvernement a pour objectif de ramener le taux de pauvreté à 32 % et le taux d'extrême pauvreté à 9.5 % d'ici à 2014.

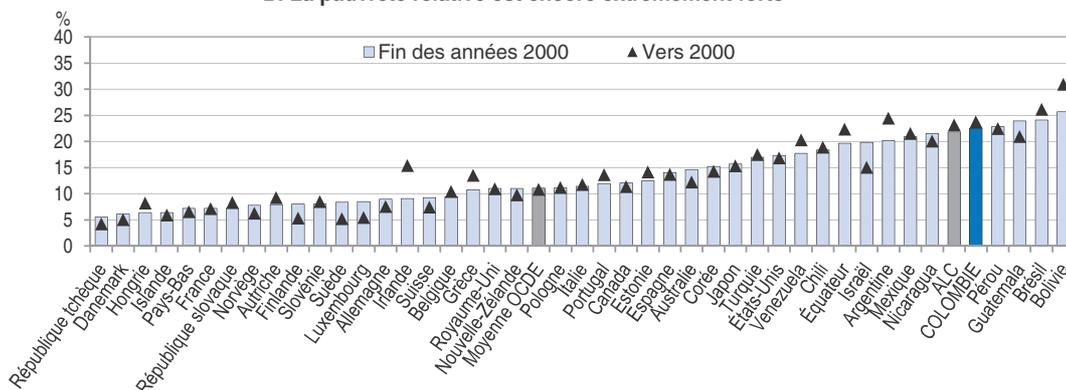
Cela étant, le revenu ne donne qu'une image partielle de la pauvreté et du bien-être individuel (Stiglitz et al., 2009). Afin de dépasser ce cadre, le gouvernement colombien a adopté en 2011 un autre indicateur mis au point à l'université d'Oxford, *l'indice de pauvreté multidimensionnelle*. Pour les besoins de cette mesure, 5 dimensions et 15 variables du bien-être ont été retenues par le Département national de la planification (DNP, *Departamento Nacional de Planeación*) : i) niveau d'éducation (niveau d'instruction, analphabétisme) des ménages ; ii) situation des enfants (scolarisation, redoublements, accès aux services de garde d'enfants, travail des enfants) ; iii) emploi (chômage de longue durée, travail déclaré) ; iv) santé (assurance maladie, accès aux soins en fonction des besoins) ; et v) accès aux services publics et conditions de logement (accès à l'eau propre, évacuation des eaux usées, qualité du sol et des murs extérieurs, promiscuité). Une personne est considérée pauvre si elle est privée d'au moins 33 % de ces 15 variables, compte tenu de leur poids relatif. L'indicateur reflète l'incidence, l'intensité, la gravité et la nature de la privation. Calculé de cette façon, le taux de pauvreté a diminué de moitié, tombant de 60 % en 1997 à 29 % en 2011 (graphique 1.1, partie D), principalement grâce à l'extension de la couverture maladie, à l'augmentation des taux de scolarisation parmi les jeunes de 6 à 16 ans, à un meilleur accès aux services de garde d'enfants, et à la réduction du chômage de longue durée. L'écart entre milieu rural et milieu urbain est plus important avec l'approche multidimensionnelle que si l'on tient compte uniquement du revenu, en raison notamment du grave manque d'infrastructures (en particulier de réseaux d'adduction d'eau et d'égouts), du faible niveau d'instruction et de la prévalence de l'emploi informel dans les campagnes. En 2011, 300 000 personnes sont sorties de la pauvreté multidimensionnelle. Le gouvernement prévoit maintenant de ramener celle-ci de 29 % à 22.5 % d'ici à 2014.

Graphique 1.1. **Pauvreté et inégalités de revenu : évolutions récentes dans une perspective internationale**

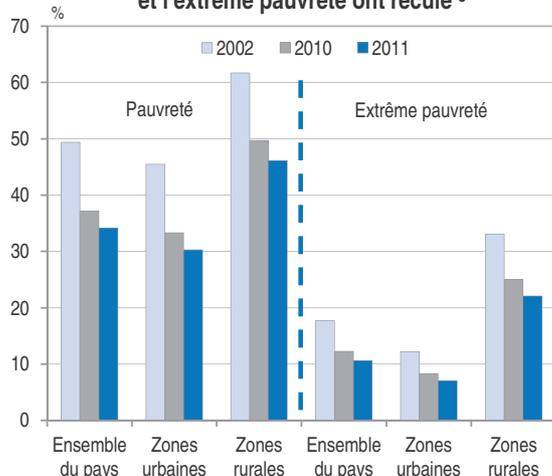
A. La Colombie est un pays très inégalitaire ¹



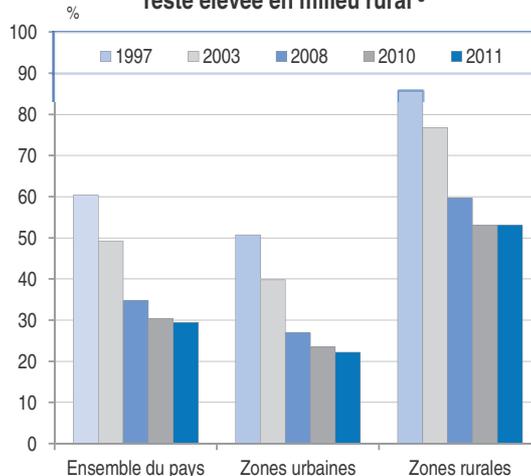
B. La pauvreté relative est encore extrêmement forte ²



C. La pauvreté monétaire et l'extrême pauvreté ont reculé ³



D. La pauvreté multidimensionnelle reste élevée en milieu rural ³



1. Indice de Gini du revenu disponible des ménages (revenu marchand après prélèvements et prestations) pour la population totale.
 2. Taux de pauvreté relative après prélèvements et prestations (seuil fixé à 50 % du revenu médian).
 3. La pauvreté monétaire et la pauvreté multidimensionnelle sont mesurées en termes absolus. Les données indiquent l'incidence de la pauvreté en pourcentage de la population totale. Pour la pauvreté multidimensionnelle, les critères pris en compte sont décrits dans l'encadré 1.1.
 Sources : OCDE ; Base de données socio-économiques pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean) ; Département administratif national de la statistique (DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística), calculs fondés sur les données de la Grande enquête intégrée sur les ménages (GEIH, Gran Encuesta Integrada de Hogares) ; Département national de la planification (DNP, Departamento Nacional de Planeación).

La violence politique contribue à la pauvreté

La violence politique, qu'elle soit imputable à la guérilla – en particulier les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC, *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*) – ou aux anciens groupes paramilitaires, a surtout sévi dans les zones rurales et a contribué à la pauvreté. En décourageant l'investissement, le risque persistant d'expropriation a confiné les ménages ruraux dans des activités peu productives et le piège de la pauvreté s'est refermé sur eux. La violence politique a également provoqué des déplacements massifs de populations – 3.7 millions de personnes (8 % de la population totale) ont été déplacées au cours de la période 1997-2011 (Acción Social, 2012). Il s'agissait pour la plupart de paysans, qui ont ainsi perdu leur terre et leur revenu – le montant de ces pertes est évalué à 3 % du PIB (Ibáñez et Velásquez, 2009).

Forcés à émigrer vers les grandes villes, les déplacés ont beaucoup de mal à trouver du travail car leur formation et leurs qualifications ne correspondent pas à la demande urbaine de main-d'œuvre (Ibáñez et Moya, 2009a et 2009b). La grande majorité de ces populations est donc pauvre (Fernández et al., 2011). En 2008, 98 % des personnes déplacées vivaient sous le seuil de pauvreté et 74 % sous le seuil d'extrême pauvreté (Garay, 2008). Longtemps négligées par les autorités, les populations déplacées bénéficient désormais d'un soutien croissant sous forme de prestations monétaires et en nature (en particulier en matière d'éducation et de santé). La loi de 2011 sur la restitution des terres marque une étape décisive à cet égard, mais elle aura un coût élevé pour le budget (54 milliards COP sur la période 2012-21, soit 8.9 % du PIB de 2011).

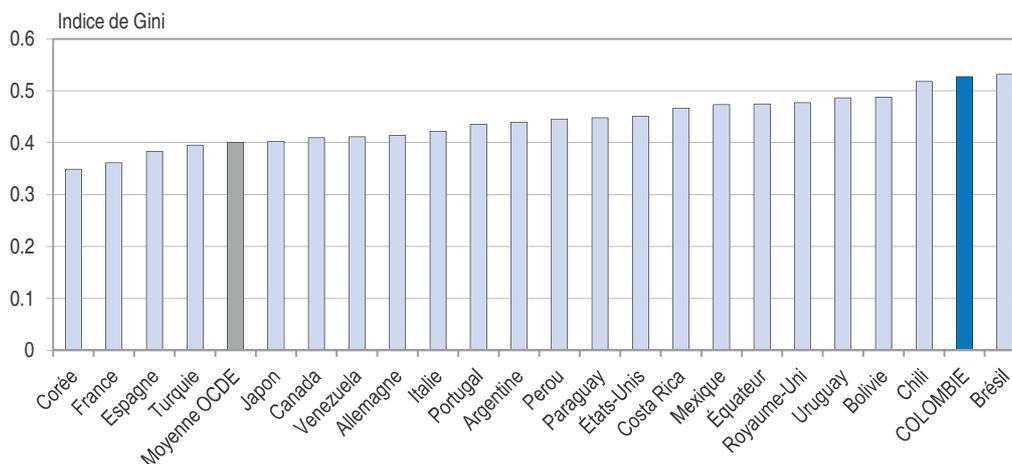
Les inégalités de revenu du travail sont extrêmement fortes à l'échelle internationale

En Colombie comme dans les pays de l'OCDE et d'Amérique latine, les inégalités de revenu sont en grande partie liées au marché du travail (Hoeller et al., 2012 ; López-Calva et Lustig, 2010). Bien que les revenus du capital soient généralement plus concentrés que ceux du travail, ils n'entrent que pour une part modeste dans le revenu marchand total – environ 7% en moyenne dans la zone OCDE. En Colombie, les inégalités de revenu du travail atteignent un niveau élevé par rapport aux pays de l'OCDE, et elles sont plus marquées que dans la plupart des autres pays d'Amérique latine (graphique 1.2). D'après des données d'enquête tirées de la Base de données socio-économiques pour l'Amérique latine et les Caraïbes (SEDLAC, *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean*), en 2010, les 10 % de ménages les plus riches représentaient plus de 40 % du total des revenus du travail. L'inégalité des revenus du travail est imputable à trois principaux facteurs. *Premièrement*, le taux de chômage, de 11 % en 2011, reste élevé par comparaison avec les pays de l'OCDE et d'Amérique latine. *Deuxièmement*, une grande partie de la population active travaille dans le secteur informel où les rémunérations sont, dans la majorité des cas, largement inférieures au salaire minimum. *Troisièmement*, la très grande dispersion des salaires témoigne de l'existence d'un avantage salarial important lié au niveau d'éducation et de qualification. En outre, de nombreux travailleurs en activité (environ un tiers en 2012) sont sous-employés.

Le niveau élevé des coûts de main-d'œuvre contribue à alimenter un fort taux de chômage et un vaste secteur informel

Un salaire minimum relativement généreux et uniforme, conjugué à des coûts non salariaux élevés, nuisent aux perspectives d'emploi légal des travailleurs à faible

Graphique 1.2. **Les inégalités de revenu du travail sont très fortes**
2010 ou dernière année connue



Note : Indice de Gini des revenus du travail des ménages (y compris l'emploi informel) pour la population totale.
Sources : Base de données socio-économiques pour l'Amérique latine et les Caraïbes, SEDLAC (CEDLAS et Banque mondiale), Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764724>

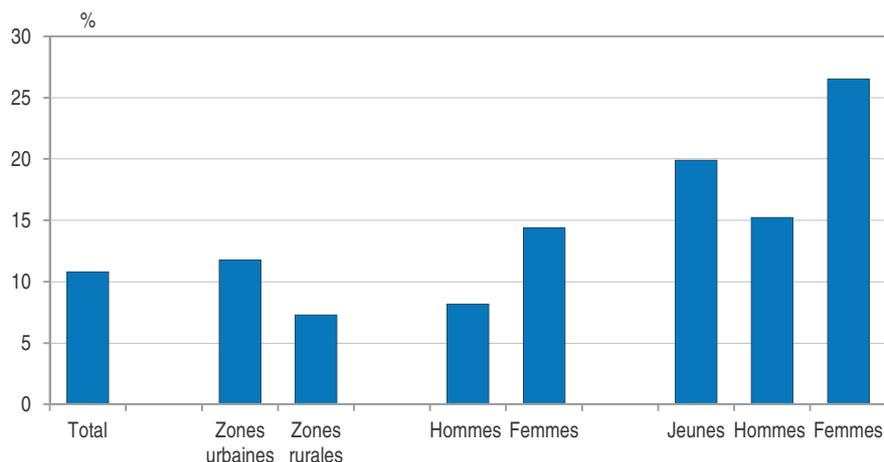
productivité, en particulier les jeunes, les travailleurs peu qualifiés et les personnes vivant dans des zones reculées. Comme le confirment de nombreuses études empiriques (voir, par exemple, Mondragón-Vélez et al., 2010 ; Sánchez Torres et Alvarez Vos, 2011 ; et Santamaría et al., 2010), des coûts de main-d'œuvre élevés dans le secteur formel se traduisent par un grand nombre d'emplois non déclarés et un chômage assez important, ces deux facteurs aggravant les inégalités de revenu. En particulier, Mondragón-Vélez et al. (2010) montrent que la hausse des coûts de main-d'œuvre non salariaux et du salaire minimum entre les années 90 et 2006 a eu pour effet non seulement d'exclure les travailleurs peu qualifiés du marché du travail légal, mais aussi d'enclencher un basculement de l'emploi déclaré vers l'emploi non déclaré, qui s'est ainsi amplifié.

Le chômage et l'emploi informels prédominent, mais leur ampleur varie selon les groupes

Malgré une diminution progressive depuis le début des années 2000, le taux de chômage reste élevé, en particulier chez les jeunes, les femmes (le taux de chômage chez les femmes de 14 à 26 ans s'élevait à 27 % en 2011) et les habitants des zones urbaines (graphique 1.3).

Quelle que soit la façon dont on le mesure (encadré 1.2), le secteur informel paraît très développé (Bernal, 2009), même par comparaison avec d'autres pays d'Amérique latine (BIT, 2011). L'activité informelle a connu une expansion rapide au cours des années 90, surtout parmi les moins instruits, en particulier les jeunes dépourvus d'expérience professionnelle et les travailleurs âgés (graphique 1.4). Pourtant, plus d'un quart des diplômés de l'université sont des travailleurs non déclarés – et ne cotisent donc pas au régime de retraite obligatoire. Cela donne à penser que cette situation n'est peut-être pas systématiquement imposée par l'employeur ni liée à l'exclusion du secteur formel, mais résulte parfois d'un choix personnel, celui de payer le moins d'impôts possible. L'activité informelle est aussi beaucoup plus répandue en milieu rural que dans les zones urbaines lorsqu'on la mesure par la taille des entreprises. Cela concorde avec le faible niveau de productivité de l'économie rurale.

Graphique 1.3. **Taux de chômage par âge, par sexe et par zone d'habitation**
2011

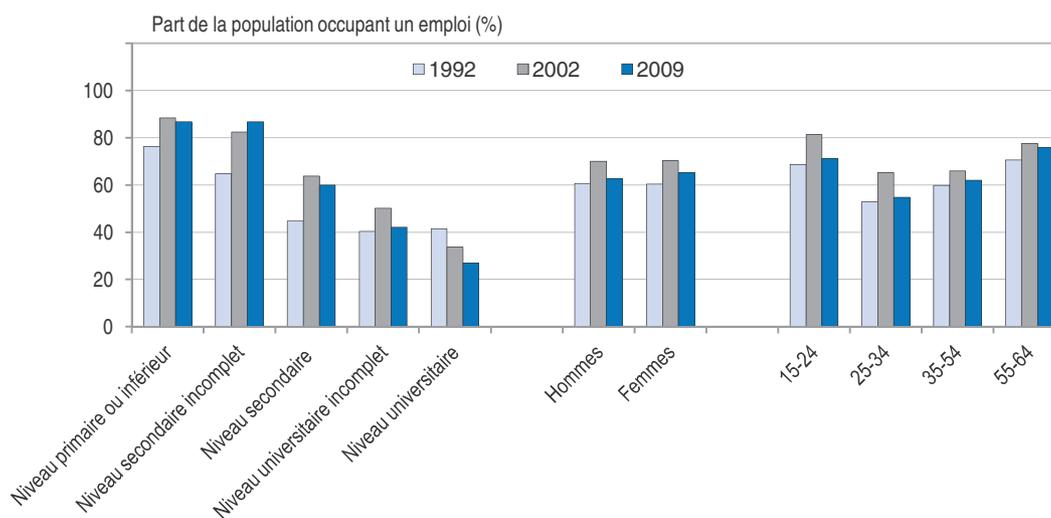


Note : On entend par jeunes le groupe d'âge des 14-26 ans.

Source : DANE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932764743>

Graphique 1.4. **L'ampleur de l'activité informelle varie au fil du temps et selon les groupes de population**



Note : l'activité informelle est mesurée par le pourcentage de travailleurs ne cotisant pas au régime de retraite.

Sources : Sanchez Torres et Alvarez Vos (2011) ; DANE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932764762>

Les rémunérations sont plus basses dans le secteur informel, accentuant les inégalités de revenu

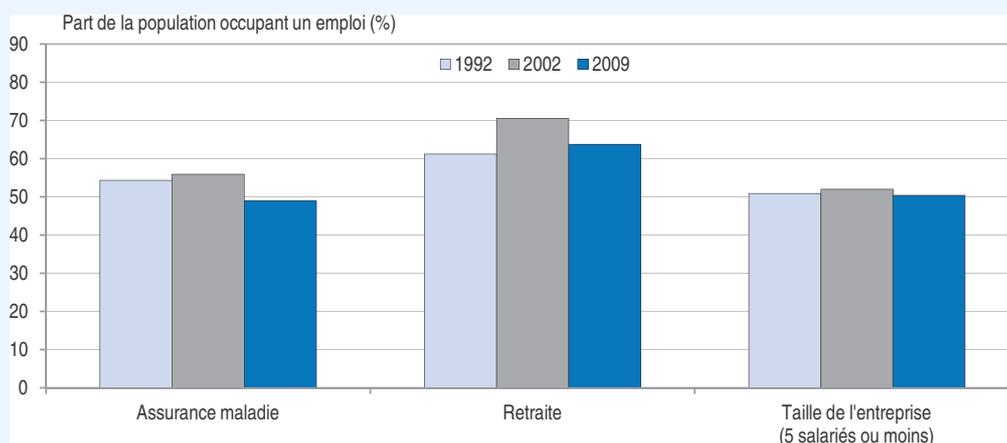
L'ampleur du travail informel est l'une des principales causes des inégalités de revenu étant donné que, dans ce secteur, les conditions de travail sont souvent mauvaises et les filets de protection sociale inexistant, ce qui expose ces travailleurs à un fort risque de pauvreté en cas de perte d'emploi ou de départ à la retraite. Plus des deux tiers des travailleurs non déclarés gagnent moins que le salaire minimum. Entre le secteur formel et le secteur informel, le rapport des rémunérations a régulièrement augmenté au cours des années 90, passant de 1.4 en 1992 à près de 2.2 en 2002. Malgré une légère diminution

Encadré 1.2. Définitions et taille du secteur informel

Le Département administratif national de la statistique (DANE, *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*) définit le secteur informel sur la base de deux critères, la taille des entreprises et l'emploi : le secteur informel est constitué des salariés et propriétaires d'entreprises employant moins de cinq personnes, ainsi que des travailleurs familiaux non rémunérés et des employés de maison. Selon cette définition, environ 50 % de la population active occupée travaillait dans le secteur informel au début de 2012, niveau à peu près stable depuis la fin des années 90 (graphique 1.5).

Si l'on considère que les travailleurs informels sont ceux qui ne cotisent ni à l'assurance maladie ni au régime de retraite, c'est alors 70 % de la population active occupée qui travaille dans le secteur informel ; la proportion est toutefois moins importante lorsque l'on envisage les deux régimes séparément.

Graphique 1.5. L'ampleur de l'activité informelle varie selon les définitions



Notes : Les colonnes « assurance maladie » et « retraite » représentent la part des actifs occupés qui ne cotisent pas à ces régimes. La colonne « taille de l'entreprise » correspond à la part de la population occupée qui travaille dans des entreprises employant cinq personnes ou moins. Pour cette colonne, les données sont celles des années 2007, 2009 et 2012 (en lieu et place de 1992, 2002 et 2009).

Sources : Sanchez Torres et Alvarez Vos (2011) ; DANE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764781>

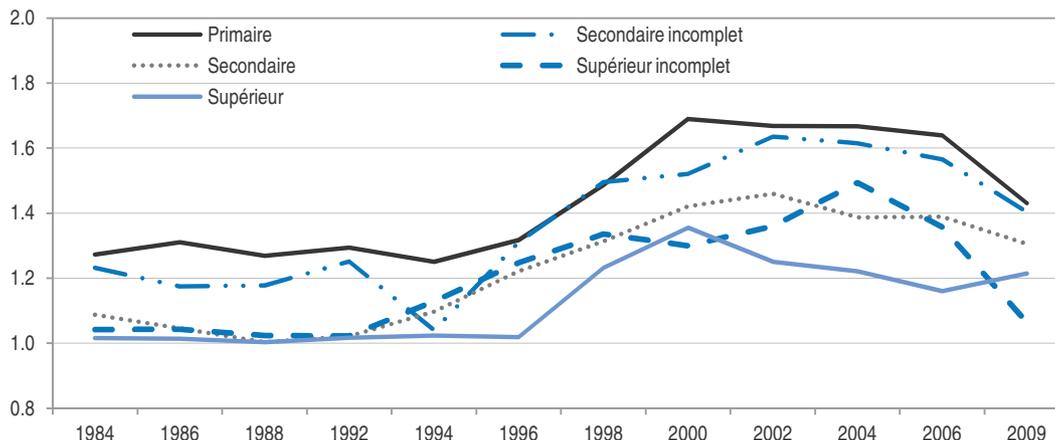
depuis lors, il demeure élevé (Sánchez Torres et Alvarez Vos, 2011). Si cet écart tient en partie à un effet de composition – le secteur formel emploie davantage de personnes qualifiées –, les travailleurs du secteur informel sont aussi moins bien payés que ceux du secteur formel à qualification égale, et la différence est particulièrement marquée pour les moins instruits (graphique 1.6).

Le niveau élevé du salaire minimum contribue à l'emploi informel

L'incidence du salaire minimum sur l'emploi est une question qui fait largement débat dans les études empiriques mais, finalement, il semble démontré qu'un salaire minimum trop élevé a pour effet d'exclure les moins productifs ou les moins expérimentés du marché du travail officiel (Bassanini et Duval, 2006 ; Koske et al., 2012). En Colombie, le salaire minimum annuel est ajusté dans le cadre d'un processus de négociations centralisé entre représentants des syndicats, du patronat et de l'État. En vertu de la législation, la revalorisation du salaire minimum devrait refléter l'objectif d'inflation de la banque

Graphique 1.6. Écart de revenu entre travailleurs du secteur formel et du secteur informel, à niveau d'instruction égal

Rapport entre les rémunérations du secteur formel et du secteur informel

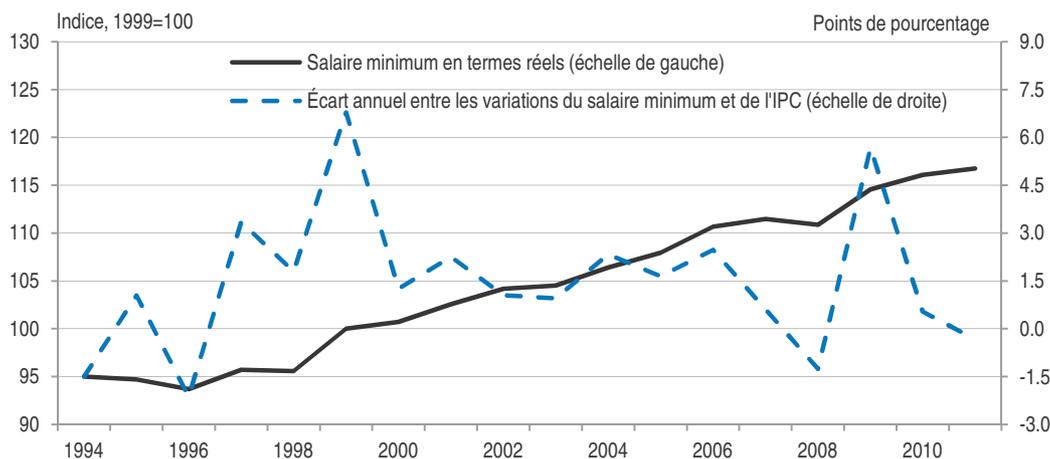


Note : « L'enseignement supérieur » (« educación superior » en Colombie) recouvre toutes les études postsecondaires.
Source : Sanchez et Alvarez (2011), d'après les enquêtes nationales sur les ménages du DANE de la Colombie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764800>

centrale pour l'année et tenir compte des variations de la productivité. Depuis 1999, la Constitution impose en outre que les ajustements annuels du salaire minimum doivent être au moins égaux à l'inflation de l'année écoulée. Ce dispositif institutionnel est à l'origine de pressions à la hausse qui ont fait grimper le salaire minimum de 21 % en termes réels entre 1998 et 2010 (graphique 1.7), soit une progression bien supérieure à celle de la productivité (Hofstetter, 2006). En 2011, le salaire minimum représentait 71 % du salaire moyen, l'un des ratios les plus élevés du monde, contre 58 % en 2007 (graphique 1.8). Le salaire minimum est particulièrement contraignant dans les régions les plus pauvres, à faible productivité, où il dépasse les revenus médian et moyen et où l'activité informelle est en outre particulièrement développée (graphique 1.9).

Graphique 1.7. Le salaire minimum augmente régulièrement en termes réels depuis la fin des années 90

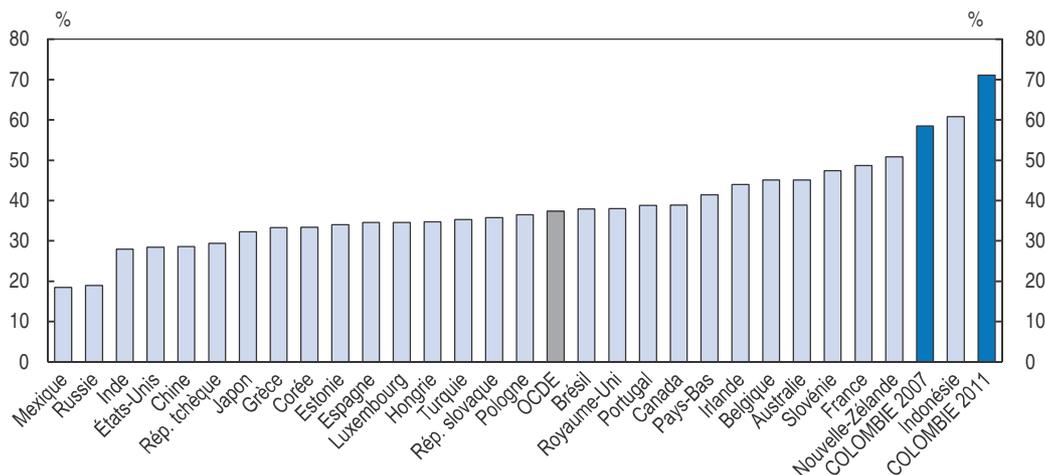


Note : Salaire minimum mensuel dans le secteur urbain, compte non tenu de l'allocation de transport. Depuis 1999, la Constitution prévoit que les ajustements annuels du salaire minimum doivent être au moins égaux à l'inflation de l'année écoulée.

Sources : Calculs du Secrétariat de l'OCDE à partir des données du DANE de la Colombie et de la Banque mondiale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764819>

Graphique 1.8. Le salaire minimum est relativement élevé
Ratio salaire minimum/salaire moyen, 2011 ou dernière année connue

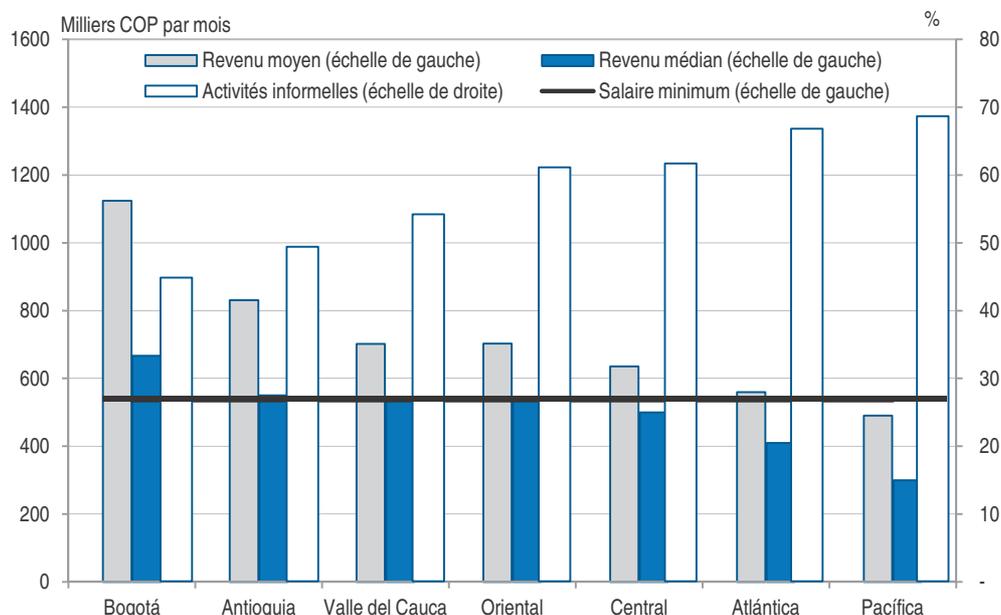


Note : Les pays manquants n'ont pas de salaire minimum légal, excepté le Chili et Israël, pour lesquels on ne dispose pas de données. Les données sont celles de l'année 2011, hormis dans le cas du Brésil, de la Chine, de l'Inde et de la Russie, pour lesquels les données se rapportent à 2010. S'agissant de la Colombie, le salaire moyen couvre à la fois les secteurs formel et informel.

Source : Base de données des Perspectives de l'emploi et d'Objectif croissance, OCDE 2012 ; estimations de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932764838>

Graphique 1.9. Salaire minimum, revenus moyen et médian et prévalence de l'informalité par région



Source : DANE – GEIH, 2011.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932764857>

Le niveau élevé des coûts de main-d'œuvre non salariaux décourage aussi la création d'emplois déclarés

Des coûts de main-d'œuvre non salariaux très élevés aggravent les effets du salaire minimum sur l'emploi déclaré. Des pressions en faveur de dépenses sociales accrues

s'accumulent depuis le début des années 90 et la protection sociale est principalement financée par les cotisations de sécurité sociale (et non par l'impôt). En conséquence, les coûts de main-d'œuvre non salariaux sont montés en flèche. Le taux des cotisations de sécurité sociale au titre de l'assurance maladie et de la retraite a augmenté de 15 points de pourcentage, passant de 14 % à 29 %, depuis le début des années 90 (tableau 1.1). Globalement, les coûts de main-d'œuvre non salariaux, qui représentent 45% des coûts de main-d'œuvre totaux pour un salarié moyen en 2011, sont beaucoup plus élevés que dans la plupart des pays de l'OCDE, et soutiennent encore moins bien la comparaison avec d'autres pays d'Amérique latine et économies émergentes (graphique 1.10). De plus, comme la cotisation sociale minimale est fixée par rapport au salaire minimum à temps plein, les coûts de main-d'œuvre non salariaux sont sensiblement plus élevés pour le travail à temps partiel. Le projet de réforme fiscale d'octobre 2012 prévoit la suppression des cotisations patronales d'assurance maladie, ainsi que des cotisations au titre de la prise en charge des enfants et de la formation professionnelle, ramenant ainsi le montant des charges sociales à 41 % des coûts de main-d'œuvre totaux. Ce serait certes une amélioration, mais les coûts de main-d'œuvre non salariaux resteraient quand même nettement au-dessus de la moyenne de l'OCDE et du niveau observé dans des pays comparables d'Amérique latine comme le Chili et le Mexique.

Il n'est guère avantageux de payer des cotisations de sécurité sociale

Certaines cotisations sociales sont affectées à des prestations liées à la situation au regard de l'emploi, en particulier les pensions de retraite et les indemnités de chômage, qui peuvent être considérées comme faisant partie de la rémunération du travail. D'autres, en revanche, financent des prestations accessibles à tous les citoyens, qu'ils cotisent ou non (par exemple, la formation professionnelle et la prise en charge des enfants), ou répondent à un objectif de redistribution. Dans ces cas-là, les cotisations sont déconnectées des prestations, ce qui réduit les incitations à contribuer au système.

Le fait que le financement du système de santé universel repose sur les cotisations de sécurité sociale incite fortement à rester dans le secteur informel. Le passage à la couverture maladie universelle s'est fait progressivement à partir de la réforme de 1993. Depuis cette époque, deux systèmes de santé cohabitent. Les salariés du secteur formel paient des cotisations sociales, et font donc partie du « régime contributif », ce qui leur donne accès ainsi qu'aux personnes à leur charge (conjoint, enfants ou un parent) à une palette de services de santé et de médicaments connue sous le nom de *Plan Obligatorio de Salud* (POS). Le « régime subventionné », lui, est financé par un transfert de 1 % du régime contributif et de divers fonds publics locaux et nationaux, et permet aux ménages pauvres (catégories *Sisbén* 1 et 2) d'accéder gratuitement aux services et aux médicaments du *Plan Obligatorio de Salud Subsidiado* (POSS).

Bien que le régime subventionné ait longtemps été moins généreux que le régime contributif, leur couverture s'est peu à peu uniformisée à la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle en 2008. Depuis juin 2012, les deux régimes sont devenus similaires, ce qui incite encore moins à payer des cotisations d'assurance maladie. Le régime subventionné est même plus généreux du point de vue de la couverture des ayants droit – dans une famille bénéficiaire du POSS, tous les membres sont couverts, quel que soit leur lien avec le chef de ménage. Les familles nombreuses ont donc vivement intérêt à rester dans le secteur informel. De plus, un salarié déclaré qui perd son emploi peut aussi perdre sa couverture sociale, sans être en mesure d'accéder rapidement au régime subventionné.

Tableau 1.1. **Taux des cotisations de sécurité sociale en 1992, 2011 et tels que prévus dans le projet de réforme fiscale de 2012**

Sur la base du salaire moyen

			1992	2011	Après la réforme
			%		
Salarié	Cotisations de sécurité sociale	Assurance maladie	2.3	4.0	4.0
		Retraite	2.2	4.0	4.0
	Sous-total salarié		4.5	8.0	8.0
Employeur	Cotisations de sécurité sociale	Assurance maladie	4.7	8.5	0.0
		Retraite	4.3	12.0	12.0
		Risques professionnels	0.0	0.5	0.5
	Contributions parafiscales	Allocations familiales et aides en nature (<i>Cajas</i>)	4.0	4.0	4.0
		Prise en charge des enfants (ICBF)	3.0	3.0	0.0
		Formation professionnelle (SENA)	2.0	2.0	0.0
	Autres prélèvements obligatoires non fiscaux	Prime de service	8.3	8.3	8.3
		Prime de Noël	8.3	8.3	8.3
		Congés payés	4.2	4.2	4.2
		Indemnités de licenciement	9.3	9.3	9.3
		Indemnités pour licenciement abusif	4.2	4.2	4.2
	Allocation de transport	4.6	7.5	7.5	
Sous-total employeur		57.0	71.8	58.3	
Coin moyen des prélèvements obligatoires (% du revenu d'activité mensuel moyen)			62.7	81.8	68.3
Pour mémoire					
Coin moyen des prélèvements obligatoires (% des coûts de main-d'œuvre totaux)			38.5	45.0	40.6

Note : Les données ne tiennent pas compte de la contribution forfaitaire légale pour l'emploi. Étant donné que le salaire moyen est égal à moins de quatre fois le salaire minimum pour les années considérées, le taux de cotisation des salariés pour la retraite ne comprend pas la majoration. La cotisation au titre des risques professionnels dépend des caractéristiques de l'emploi, mais le taux de 0.52 % est le plus courant (FMI, 2011). La prime de Noël est obligatoire pour tous les employés du secteur public, mais facultative dans le secteur privé. La somme versée au salarié en cas de licenciement abusif dépend du type de contrat (à durée déterminée ou indéterminée) et de la durée de service. Le taux retenu ici correspond à la rémunération minimale, égale à 15 jours de travail. L'allocation de transport est une somme forfaitaire due aux salariés dont la rémunération est inférieure à deux fois le salaire minimum et qui vivent à plus d'un kilomètre de leur lieu de travail. Dans le tableau, ce montant est exprimé sous la forme d'un pourcentage du revenu d'activité mensuel moyen. Pour les primes et indemnités de licenciement, les taux de cotisation s'appliquent au salaire net et à l'allocation de transport. Cela explique pourquoi le coin moyen des prélèvements obligatoires ne correspond pas à la somme des parts patronale et salariale.

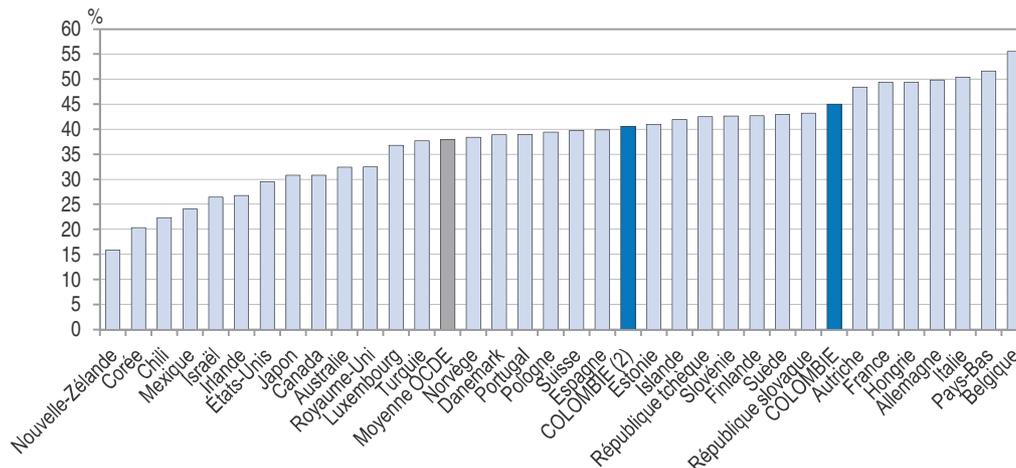
Source : Secrétariat de l'OCDE.

D'autre part, étant donné que les bénéficiaires du régime subventionné (c'est-à-dire les pauvres) ont également droit à diverses autres prestations sociales (au titre de *Familias en Acción*, par exemple), la perte potentielle de celles-ci est un facteur supplémentaire qui joue à l'encontre de l'emploi déclaré. En fin de compte, Camacho et al. (2009) ont estimé que la loi de 1993 avait entraîné une hausse inattendue de l'emploi informel – défini comme la part des salariés âgés de 12 à 65 ans qui ne cotisent pas à l'assurance maladie dans le cadre de l'emploi – de 4 points de pourcentage. En 2012, plus de la moitié de la population était couverte par le régime subventionné, contre un tiers environ au milieu des années 90. Il convient cependant de noter que les prestations sociales soumises à conditions de ressources restent modestes par rapport à celles des pays de l'OCDE. Elles n'incitent donc guère les personnes en situation d'emploi informel à y rester. Les prestations sociales ne sont donc sans doute pas la principale cause de l'importance du travail informel et du chômage.

Trois contributions dites *parafiscales* (taxes sur les salaires affectées à des utilisations spéciales) financent des programmes d'aide sociale et de formation. Elles sont prélevées au

Graphique 1.10. Les coûts de main-d'œuvre non salariaux sont élevés par rapport aux autres pays

En pourcentage des coûts de main-d'œuvre, 2011¹



1. Coûts de main-d'œuvre non salariaux pour un célibataire sans enfant dont le niveau de revenu est celui du travailleur moyen. Les coûts de main-d'œuvre non salariaux se composent des prélèvements obligatoires fiscaux et non fiscaux, c'est-à-dire des paiements obligatoires avec et sans contrepartie effectués au profit d'organismes privés, d'organismes sociaux ou de régimes d'assurance sociale n'entrant pas dans le périmètre des administrations publiques, ainsi qu'au profit d'entreprises publiques. Les données relatives au salaire moyen en 2011 n'étaient pas disponibles pour la Grèce.
2. Colombie après le projet de réforme fiscale, tel que présenté dans le tableau 1.1.

Source : Base de données fiscales de l'OCDE ; estimations de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764876>

taux de 9 % et ont rapporté l'équivalent de 1.3 % du PIB en 2009 (Jorratt, 2010). Outre leur effet négatif sur la création d'emplois déclarés, leur utilité, leur efficacité et leur redistributivité posent problème. La principale contribution parafiscale, de 4 %, est collectée et gérée par plusieurs organismes privés, les *Cajas de Compensación Familiar* (CCF). Elle sert à financer des prestations familiales destinées aux travailleurs déclarés dont la rémunération ne dépasse pas 4 fois le salaire minimum. Comme les travailleurs non déclarés et les chômeurs n'y ont pas droit, ce sont en fait les plus aisés qui en bénéficient le plus : le quintile le plus riche reçoit 32 % du total, et le plus pauvre, seulement 2 % (Moller, 2012). Les CCF financent aussi des activités culturelles, touristiques et commerciales, et sont propriétaires de supermarchés, de théâtres, d'hôtels et d'autres installations. On a toutefois rarement évalué l'efficacité économique de leurs services (Alm et López-Castaño, 2005).

Les deux autres contributions parafiscales financent des programmes destinés aux nécessiteux, mais leur efficacité économique laisse à désirer. Une première contribution de 2 % est affectée à des programmes de stages, en particulier pour les jeunes et les personnes déplacées, au travers du *Servicio Nacional de Aprendizaje* (SENA). Le SENA propose aussi une assistance aux entreprises pour des projets de développement technologique et la mise en place de systèmes d'information. Les dépenses administratives de cette institution sont élevées (20 % de l'ensemble du budget en 2002, d'après Alm et López-Castaño, 2005). Surtout, il n'existe guère de données sur ses résultats et les évaluations qui ont été faites de l'impact des services du SENA sur l'emploi et les salaires mettent en doute leur efficacité eu égard à leur coût (Saavedra et Medina, 2012). D'autres programmes de formation sont sans doute préférables (Barrera et Corchuelo, 2003). À cela s'ajoute un

contribution parafiscale supplémentaire de 3 % qui finance la garde des enfants, l'alimentation scolaire, la prise en charge des enfants en difficulté et la distribution de suppléments nutritionnels aux personnes âgées par l'intermédiaire de l'*Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)* – plus de 10 millions de personnes bénéficiaient des prestations de l'ICBF en 2011.

Des réformes du marché du travail peuvent promouvoir l'emploi déclaré

Les réformes engagées récemment pour réduire les coûts de main-d'œuvre vont dans la bonne direction, mais il est peu probable qu'elles parviennent à faire reculer l'activité économique informelle et les inégalités de revenu qui en découlent. La loi de 2010 pour la régularisation de l'emploi informel a réduit les coûts de main-d'œuvre non salariaux pour certaines catégories de salariés et d'entreprises (encadré 1.3). Il est néanmoins difficile d'évaluer son impact sur la création d'emplois, étant donné que des entreprises et des emplois auraient été créés même en l'absence de la loi. Celle-ci encourage les scissions d'entreprises ainsi qu'un processus de destruction/création dont le but est de tirer parti de coûts de main-d'œuvre plus bas, qui semble inefficace. D'après les estimations de Sánchez Torres et Alvarez Vos (2011), au niveau du salaire minimum, la réduction des coûts de main-d'œuvre serait d'environ 12 %, c'est-à-dire bien moins que l'écart de coût entre le secteur formel et le secteur informel – environ 50 % pour les travailleurs qui n'ont pas été jusqu'au bout des études secondaires. Le ministère du Travail prépare une évaluation de la loi pour la régularisation de l'emploi informel.

Encadré 1.3. La loi de 2010 pour la régularisation de l'emploi informel et la création d'emplois

La loi de 2010 (*Ley de Formalización y Generación de Empleo*) a un double but :

- Régulariser davantage d'emplois dans le secteur des petites entreprises (celles qui comptent moins de 50 salariés et dont l'actif est inférieur à 5 000 fois le salaire minimum), l'objectif étant de régulariser 2.5 millions d'emplois sur une période de quatre ans.
- Créer des emplois déclarés, avec un objectif de 500 000 emplois créés sur une période de quatre ans, en particulier pour les jeunes, les personnes déplacées, les anciens membres de groupes armés illégaux (guérillas et paramilitaires), les handicapés, les femmes de plus de 40 ans et les pauvres.

Régularisation des petites entreprises du secteur informel

Les principaux avantages offerts aux petites entreprises nouvellement créées qui s'enregistrent auprès d'une chambre de commerce, y compris celles qui viennent du secteur informel, sont les suivants :

- Accès aux programmes d'aide publics, c'est-à-dire notamment aux programmes de microcrédit destinés aux jeunes de moins de 28 ans, ainsi qu'à la formation technique et aux aides financières.

Encadré 1.3. **La loi de 2010 pour la régularisation de l'emploi informel et la création d'emplois** (suite)

- *Taux réduits de prélèvements fiscaux et de cotisations de sécurité sociale* pendant quelques années. *Premièrement*, les entreprises ne paient qu'une fraction de l'impôt sur les sociétés, qui augmente progressivement au rythme suivant : exonération pendant les deux premiers exercices, puis imposition à 25 %, 50 % et 75 % respectivement chacun des trois exercices suivants, pour arriver à 100 % à partir de la sixième année (les entreprises installées dans les régions peu peuplées d'Amazonas, de Guainía et de Vaupés bénéficient d'un traitement plus généreux). Les entreprises sont par ailleurs autorisées à reporter leurs pertes pendant cinq exercices supplémentaires. *Deuxièmement*, les entreprises ne paient qu'une fraction des contributions dites *parafiscales* (une catégorie de cotisations sociales ; voir plus haut), selon le même barème que pour l'impôt sur les sociétés (avec, là encore, un traitement préférentiel pour les entreprises implantées dans les régions peu peuplées). *Troisièmement*, les entreprises bénéficient de réductions sur les taxes industrielles et commerciales prélevées par les administrations infranationales. *Quatrièmement*, les droits qu'elles ont à payer pour l'immatriculation au registre du commerce et son renouvellement sont réduits comme suit : aucun paiement n'est dû la première année, puis 50 % du montant des droits la deuxième année, 75 % la troisième et 100 % à partir de la quatrième.
- *Procédures administratives et juridiques simplifiées* : les procédures administratives, commerciales, etc., sont simplifiées pour faciliter la régularisation de toutes les entreprises.

Imposition du travail et du revenu des groupes de population vulnérables

- *Des allègements d'impôt sur le revenu et de prélèvements sur les salaires* seront accordés aux entreprises pour l'embauche de salariés relevant de l'une ou l'autre des catégories suivantes : i) moins de 28 ans ; ii) population déplacée ; iii) personnes en voie de réinsertion ; iv) handicapés ; v) femmes de plus de 40 ans sans contrat de travail depuis au moins 12 mois ; vi) personnes gagnant moins de 1.5 fois le salaire minimum. Ces allègements portent sur les contributions parafiscales et les contributions au fonds de solidarité et de garantie (FOSYGA) et au fonds du minimum vieillesse. Ils sont limités à deux ou trois années, selon la catégorie à laquelle appartient le salarié embauché.
- *Un prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu plus juste* pour les travailleurs indépendants : les travailleurs indépendants ayant des contrats de service d'un montant inférieur à un certain seuil (égal à près de 14 fois le salaire minimum en 2012) sont assujettis aux mêmes taux marginaux d'imposition que les salariés.

Le projet de réforme fiscale présenté en octobre 2012 prévoit une baisse des coûts de main-d'œuvre non salariaux pour la plupart des emplois, et non pas seulement ceux qui viennent d'être créés ou régularisés, ce qui atténuera donc les distorsions. Certaines contributions parafiscales – celles destinées à l'ICBF (2 %) et au SENA (3 %) – et les cotisations patronales d'assurance maladie (8.5 %) doivent être supprimées pour les salaires inférieurs à 10 fois le salaire minimum. En réduisant de 13.5 points de pourcentage le taux des cotisations prélevées sur les salaires, la réforme vise à créer entre 400 000 et 1 million d'emplois. Les coûts de main-d'œuvre non salariaux resteront néanmoins supérieurs à la moyenne de la zone OCDE et au niveau observé dans la plupart des autres pays d'Amérique latine. Promouvoir l'emploi déclaré est un objectif qui pourrait nécessiter une réforme plus ambitieuse afin d'alléger les coûts du travail, en particulier pour les travailleurs à faible productivité. On pourrait envisager, par exemple, de réduire encore la

part des cotisations de sécurité sociale (en particulier les cotisations salariales d'assurance maladie) et d'augmenter celle d'autres prélèvements dans le financement de certains programmes publics. En outre, dans le cas des *Cajas de Compensación Familiar*, qui financent des activités commerciales, il semble souhaitable de remplacer les cotisations obligatoires par des cotisations volontaires. Autre piste de réflexion : instaurer un salaire minimum minoré pour les jeunes et/ou dans les zones rurales, où le coût de la vie est plus bas.

Améliorer les politiques du marché du travail

Renforcer les politiques actives et passives du marché du travail contribuerait également à améliorer le fonctionnement du marché de l'emploi et, partant, à réduire les inégalités de revenu. Le gouvernement a pris à cet égard différentes initiatives bienvenues. *Premièrement*, un projet de loi sur l'apprentissage a été présenté au Congrès à l'automne 2012, en vue d'accroître le nombre de personnes titulaires de contrats d'apprentissage (donc couvertes par le droit du travail et le système de protection sociale) et de faciliter leur intégration sur le marché de l'emploi. Suivant ses dispositions, les apprentis sans diplôme universitaire seraient rémunérés à hauteur de 75 % du salaire minimum. Ce projet de loi permettrait également aux entreprises de mettre au point des programmes de formation supervisés par le Service national d'apprentissage (SENA, *Servicio Nacional de Aprendizaje*). *Deuxièmement*, un service public de l'emploi est en train d'être conçu et mis en place afin d'améliorer l'appariement entre offres et demandes d'emploi, dans une optique régionale. *Troisièmement*, il n'existe pas de système d'assurance chômage à part entière, mais le gouvernement envisage de mettre sur pied un système de comptes individuels d'épargne chômage complété par un fonds de solidarité.

Éducation : les problèmes d'accès et de qualité accentuent les inégalités de revenu du travail

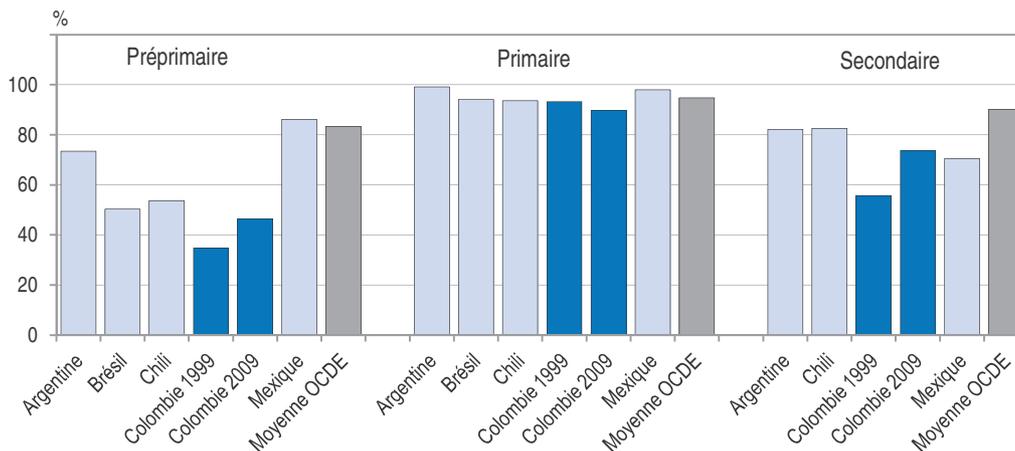
Dans la mesure où elle améliore les perspectives d'emploi et de gains parmi les groupes marginalisés sur le marché du travail, la politique suivie en matière d'éducation est un levier important pour réduire les inégalités de revenu. Les données empiriques montrent, en ce qui concerne les pays de l'OCDE, qu'en augmentant la proportion de diplômés de l'enseignement secondaire du deuxième cycle et de l'enseignement supérieur, et en développant l'offre d'accueil et d'éducation pour les jeunes enfants, on peut atténuer les inégalités de revenu (OCDE, 2012a ; Koske et al., 2012). Au contraire, un accès inégalitaire à l'éducation, de grandes disparités dans la qualité de l'enseignement entre écoles privées et publiques ou des contraintes financières persistantes perpétuent les inégalités de revenu. L'expérience des pays de l'OCDE donne à penser que l'éducation est aussi un facteur essentiel de mobilité sociale (OCDE, 2010). En Colombie, toutefois, ce lien est peut-être moins évident (Angulo et al., 2012) : la scolarisation fait certes des progrès, en particulier au niveau du secondaire, mais l'amélioration très lente de la qualité de l'enseignement constitue un obstacle à la mobilité sociale.

La scolarisation progresse mais n'atteint pas encore la moyenne de la zone OCDE ou de l'Amérique latine

Des efforts ont été faits pour développer l'éducation, et les taux nets de scolarisation ont sensiblement augmenté aux niveaux préprimaire et secondaire (graphique 1.11), mais cela ne suffit pas. Lancé en 2001 à l'intention des plus démunis, le programme de transferts monétaires conditionnels connu sous le nom de *Familias en Acción* a fait monter les taux de

Graphique 1.11. **Taux de scolarisation en Colombie, dans certains pays d'Amérique latine et dans la zone OCDE**

2009 ou dernière année connue



Note : Le taux net de scolarisation est le rapport entre le nombre d'enfants d'âge scolaire (selon la Classification internationale type de l'éducation de 1997) qui vont à l'école et l'effectif de population du même groupe d'âge. Les taux de scolarisation dans le secondaire ne sont pas disponibles pour le Brésil.

Source : Base de données de l'Institut de statistique de l'UNESCO.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764895>

fréquentation scolaire, en particulier chez les jeunes ruraux de 12 à 17 ans (Attanasio et al., 2005). D'autre part, les taux d'abandon scolaire sont tombés de 32 % en 1999 à 14 % en 2011 dans les familles ayant un revenu inférieur au salaire minimum. Cela étant, avant l'âge de 6 ans et après l'âge de 15 ans, très peu d'enfants vont à l'école. Dans la tranche d'âge 15-17 ans, le taux net de scolarisation n'était que de 40 % en 2009. Par ailleurs, les enfants issus d'un milieu socio-économique défavorisé – catégorie Sisbén 1 – ne vont à l'école que 5.2 ans en moyenne, contre 12.7 ans pour ceux de milieux plus aisés – catégorie Sisbén 6 (Barrera et al., 2012).

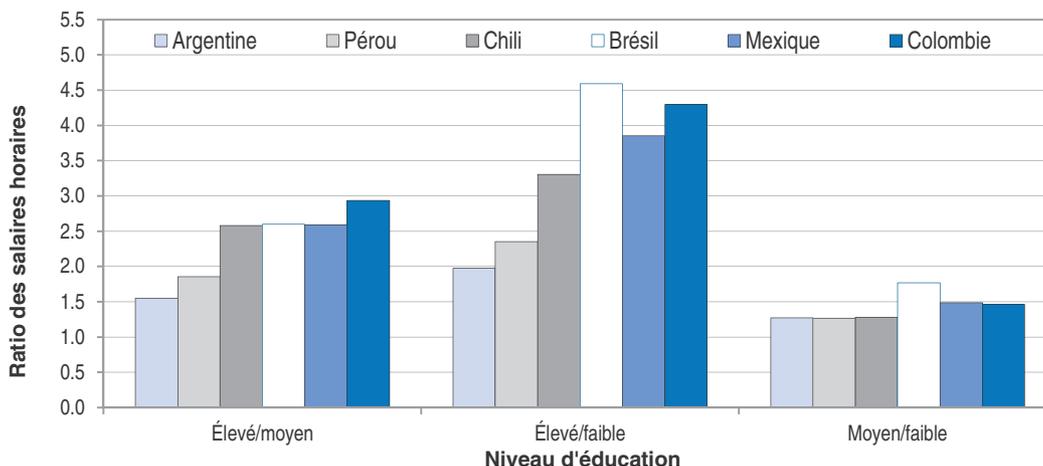
Les plus instruits bénéficient d'un avantage salarial très important. Cela pourrait encourager à faire des études, mais il en résulte aussi un creusement des inégalités de revenu. Le taux net de scolarisation dans l'enseignement supérieur a progressé sensiblement, passant de 17 % en 2002 à 24 % en 2010, mais il est encore faible par rapport aux pays de l'OCDE (OCDE, 2012b). L'offre limitée de diplômés de l'enseignement supérieur sur le marché du travail se reflète dans le large écart de salaire qui apparaît en haut de l'échelle des revenus (graphique 1.12). À titre d'exemple, en 2011, une personne qui sortait de l'université avec un diplôme gagnait en moyenne six fois plus qu'un diplômé du secondaire. De plus, si les plus pauvres ont désormais accès à l'enseignement supérieur, les écarts de scolarisation liés au revenu n'ont fait qu'augmenter : les taux d'inscription sont beaucoup plus élevés parmi les jeunes issus de familles aisées et ceux qui vivent en zone urbaine (graphique 1.13).

Améliorer la qualité et les résultats du système éducatif devrait être une priorité

Malgré des améliorations, les résultats scolaires demeurent en deçà de la moyenne de l'OCDE et de ceux de beaucoup d'autres économies émergentes (graphique 1.14). L'enquête PISA révèle notamment que les acquis des élèves issus de milieux socio-économiques défavorisés sont particulièrement médiocres. D'ailleurs, comme ces élèves sont sous-représentés, puisqu'ils ont moins de chances d'aller à l'école en Colombie que dans les pays de l'OCDE, les résultats des évaluations du PISA surestiment probablement les

Graphique 1.12. **Écart de salaire par niveau d'éducation dans certains pays d'Amérique latine**

2010 ou dernière année connue

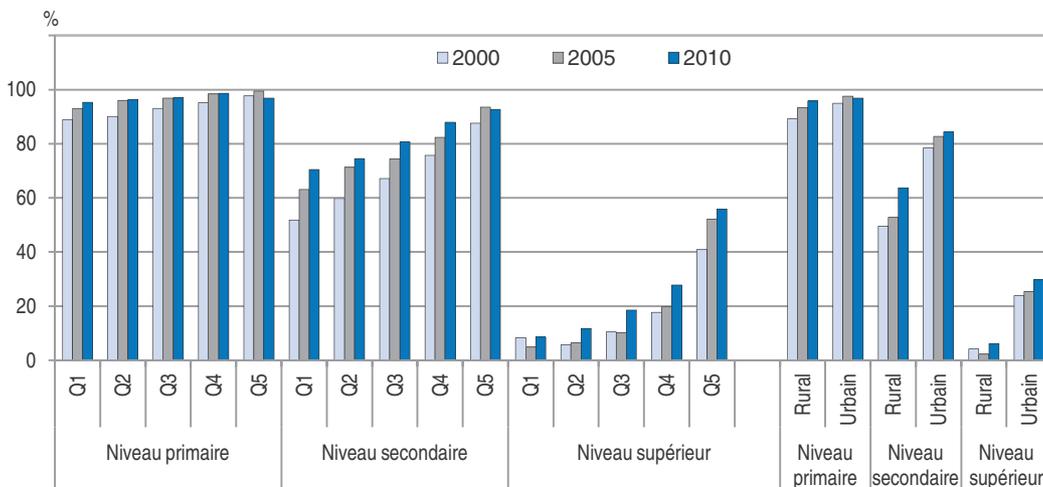


Notes : Les trois niveaux d'éducation sont définis comme suit : faible = 0 à 8 ans d'enseignement scolaire ; moyen = 9 à 13 ans ; élevé = plus de 13 ans.

Source : SEDLAC (CEDLAS et Banque mondiale).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932764914>

Graphique 1.13. **Taux nets de scolarisation par quintile de revenu et par zone d'habitation**



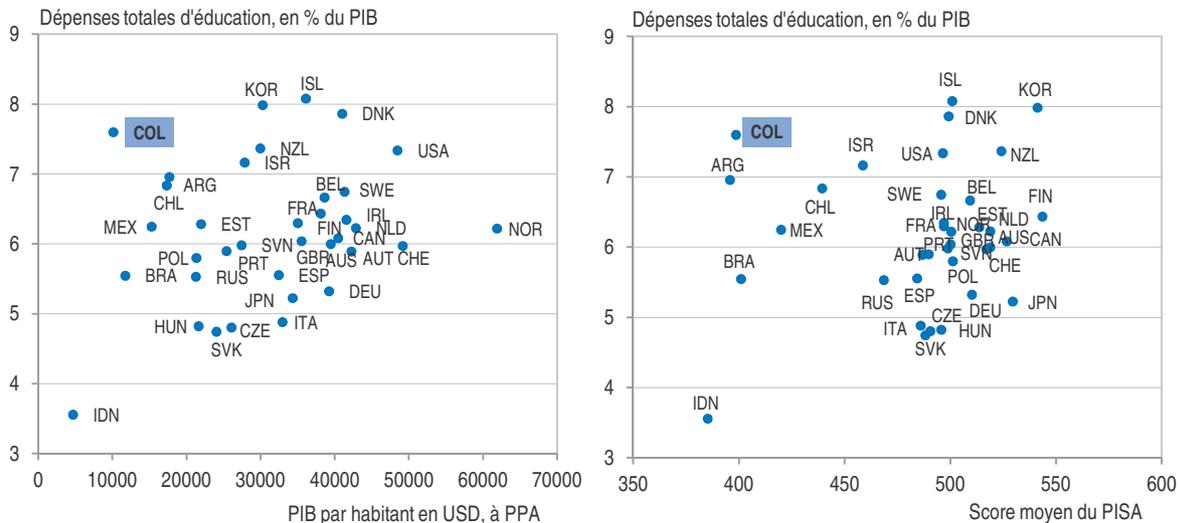
Source : SEDLAC (CEDLAS et Banque mondiale).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932764933>

performances colombiennes par rapport à celles de la zone OCDE (Ferreira et Gignoux, 2011). Ces résultats relativement médiocres ne peuvent pas être attribués à un manque de ressources : en 2011, la Colombie a consacré au total l'équivalent de 7.6 % de son PIB à l'éducation, soit plus que la moyenne de l'OCDE et que beaucoup d'autres pays ayant un revenu par habitant comparable. La part privée de ces dépenses, qui s'établit à plus de 3 % du PIB, est nettement supérieure à la moyenne de l'OCDE (moins de 1 %), tandis qu'environ un cinquième des étudiants colombiens, issus essentiellement de familles favorisées, fréquentent des établissements privés (ce qui correspond environ à la moyenne de l'OCDE). Accroître l'efficacité de ces dépenses devrait donc être une priorité.

Graphique 1.14. **Des dépenses d'éducation plus élevées en Colombie, mais des résultats plus modestes que dans nombre d'autres pays**

A. Les dépenses d'éducation augmentent généralement avec le revenu B. Les résultats scolaires ne s'améliorent pas parallèlement à l'augmentation des dépenses



Sources : *Regards sur l'éducation 2012* ; OCDE (2011b) ; Base de données de la Banque mondiale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764952>

Les résultats du système éducatif souffrent de plusieurs problèmes. *Premièrement*, certains élèves reçoivent peu d'heures d'enseignement étant donné que de nombreuses écoles fonctionnent selon un système d'alternance, à raison de deux ou trois classes par jour. Moins de 11 % des enfants inscrits à l'école publique ont droit à une journée scolaire complète, contre 46 % de ceux qui fréquentent l'école privée (Barrera et al., 2012). Comme les écoles privées accueillent surtout les enfants des familles aisées (cela est encore plus vrai en Colombie que dans beaucoup d'autres pays, OCDE, 2012c), de nombreux élèves de milieux défavorisés sont en outre condamnés à fréquenter des écoles de moindre qualité. *Deuxièmement*, la sélection et la formation des enseignants nuisent à la qualité de l'éducation. Les étudiants qui se préparent à devenir enseignants obtiennent souvent des notes très basses, par rapport à ceux des autres filières, aux tests d'aptitudes intellectuelles tels que *Saber PRO* (Barón et Bonilla, 2011). *Troisièmement*, malgré l'introduction récente de certains éléments liés à la performance dans le système de rémunération et de promotion, ainsi que la possibilité de licencier les enseignants les moins performants, l'absentéisme des enseignants est encore très élevé (on l'estime à 10 % en moyenne et à 40 % dans les zones rurales). L'expérience de l'Inde montre qu'un système de suivi assorti d'incitations financières fondées sur l'assiduité peut réduire les taux d'absence des enseignants et améliorer les résultats éducatifs (Duflo et al., 2012). *Quatrièmement*, si les écoles disposent d'une large autonomie quant au choix des programmes d'enseignement et des manuels, elles n'ont pratiquement aucune marge de manœuvre en ce qui concerne la gestion de ressources (pour la sélection des enseignants, par exemple).

Bien qu'en matière d'éducation la responsabilité incombe dans une large mesure aux administrations infranationales, des mesures ambitieuses ont été prises récemment à l'échelon central en vue d'améliorer la qualité de l'enseignement primaire, en particulier dans les zones les plus déshéritées. Les autorités ont mis en place un programme de mentorat destiné aux enseignants de 3 000 écoles peu performantes (environ un cinquième du total), une initiative prometteuse dont il faudra évaluer les résultats en temps utile. De nombreux pays – dont la Chine, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Suisse –

ont recours au système du mentorat, et la recherche montre que tous les enseignants en tirent avantage, les nouveaux venus comme les plus expérimentés (OCDE, 2012c). Le gouvernement coopère aussi étroitement avec les autorités infranationales, qui sont chargées de concevoir les programmes, en leur fournissant des manuels de qualité.

Le gouvernement a fait un effort important pour étendre la couverture et améliorer la qualité des programmes destinés aux enfants de moins de 5 ans. Des interventions bien ciblées et bien conçues peuvent avoir des effets durables en améliorant les aptitudes cognitives et socio-affectives ainsi que la santé des enfants défavorisés (Carneiro et Heckman, 2003 ; Heckman, 2008). Entre 2007 et 2011, 590 000 enfants ont ainsi bénéficié d'une prise en charge en matière de soins, de nutrition, de garde et d'éducation préscolaire. À l'appui de ces efforts, le gouvernement a lancé en 2011 la *Estrategia de Cero a Siempre*, un plan qui prévoit de venir en aide à 1.2 million d'enfants de moins de 5 ans en 2014, pour un coût de 5 600 milliards COP (3 milliards USD). Des initiatives ciblées sur les ménages pauvres ayant des enfants de 1 à 2 ans ont été mises en œuvre récemment dans le cadre de cette stratégie. Les ménages concernés, qui bénéficient déjà des prestations de *Familias en Acción*, reçoivent des suppléments en micronutriments ainsi qu'une aide pour développer les compétences cognitives et langagières de leurs enfants. Les premiers résultats laissent entrevoir une amélioration aussi bien en ce qui concerne le développement intellectuel des enfants que la qualité de l'environnement éducatif à la maison (Attanasio et al., 2012).

Il faudrait faire davantage pour rendre l'accès à l'éducation plus équitable

Les études de l'OCDE montrent que les systèmes éducatifs les plus performants sont ceux qui allient équité et qualité (OCDE, 2012c). En Colombie, des réformes ont été récemment mises en œuvre pour rendre plus équitable l'accès à l'éducation. Dans le primaire et le secondaire, il a été décidé que les écoles publiques seraient gratuites à compter de 2012, ce qui devrait concourir à rehausser le taux de fréquentation des enfants d'origine sociale défavorisée. De plus, la formule utilisée pour l'affectation des ressources entre les communes a été révisée en 2011 de manière à mieux refléter le milieu socio-économique des élèves (Barrera et al., 2012). Malgré cela, les taux de scolarisation varient encore sensiblement en fonction du revenu familial, et les taux d'abandon dans l'enseignement supérieur sont très élevés parmi les étudiants d'origine modeste (CEDE, 2009). Le système d'aide aux étudiants (ICETEX) offre des prêts comprenant un élément de don dont le montant dépend du niveau de revenu du bénéficiaire. Le nombre de ces prêts a pratiquement triplé entre 2003 et 2011. Cependant, comme les effectifs de l'enseignement supérieur ont augmenté, les étudiants sont proportionnellement moins nombreux à en bénéficier (OCDE, 2012b). En outre, à cause du système des *estratos*, qui évalue très mal les revenus, toutes les ressources d'ICETEX ne sont pas concentrées sur ceux qui en ont le plus besoin (encadré 1.4).

Encadré 1.4. Ciblage des programmes sociaux en fonction des caractéristiques des ménages et du logement : systèmes Sisbén et Estratos

On utilise en Colombie deux types de classifications pour sélectionner les bénéficiaires des programmes sociaux : i) le système *Sisbén*, qui classe les individus selon leurs caractéristiques socio-économiques et qui sert de filtre d'accès aux programmes de transferts monétaires et aux services sociaux en nature (dans le domaine de la santé, en particulier), et ii) le système dit des *estratos*, qui repose sur les caractéristiques des logements et sert essentiellement à déterminer qui peut bénéficier des services publics subventionnés.

Encadré 1.4. Ciblage des programmes sociaux en fonction des caractéristiques des ménages et du logement : systèmes *Sisbén* et *Estratos* (suite)

Sisbén (Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales – système de sélection des bénéficiaires des programmes sociaux)

Le système *Sisbén* permet d'identifier les bénéficiaires potentiels des programmes de transferts sociaux. Il a été conçu en 1994 pour filtrer l'accès des ménages au système de santé subventionné. En 2010, 8 organismes et 31 programmes sociaux (dont le programme *Familias en Acción* et le SENA) fondaient leurs critères d'admissibilité sur cette classification. Le *Sisbén* a pour but d'évaluer le niveau de vie des ménages à partir d'enquêtes (29 millions de personnes sont concernées) prenant en compte cinq grands critères : santé ; éducation ; logement et accès aux services publics ; vulnérabilité individuelle (âge et handicap) ; et vulnérabilité sociale (risques environnementaux et de santé publique, sécurité). Sur la base de leurs réponses aux questions, les ménages sont rattachés à l'un des six niveaux du système – le niveau 1 correspond au groupe le plus démuné ; les ménages classés aux niveaux 1 et 2 sont admis à bénéficier du système de santé subventionné.

Les estratos

Les *estratos* (strates) sont des catégories socio-économiques qui ont été créées à l'origine pour déterminer le tarif des services publics (en particulier l'eau, l'électricité, le gaz et le téléphone) que l'usager devra payer, mais elles ont été utilisées ensuite pour cibler d'autres dispositifs (tels que les prêts étudiants ou l'ICETEX). Chaque logement est classé dans l'une des six catégories du système en fonction de ses caractéristiques physiques (type de garage, état de la façade, type de toit, etc.), de son environnement (état des routes, présence de trottoirs, etc.) et de sa situation géographique ; la catégorie 1 correspond au groupe le plus pauvre.

Limites de ces instruments

Ces deux systèmes présentent un certain nombre de défauts, notamment celui de ne pas être intégrés, avec les coûts inutiles et les problèmes d'incohérence qui peuvent en résulter. En outre :

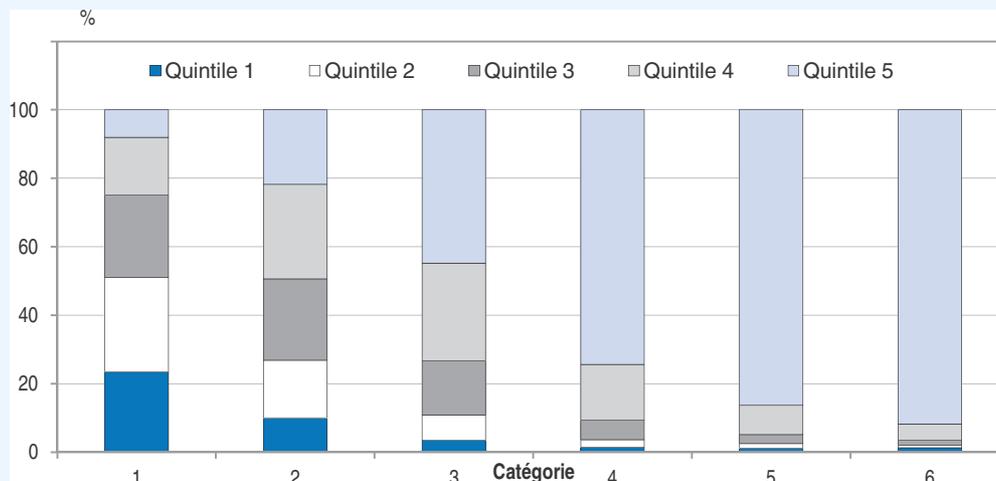
- Les deux systèmes sont à l'origine de nombreuses erreurs de classement : d'après Camacho et al. (2010), près d'un cinquième des pauvres ne seraient pas pris en compte aux niveaux 1 et 2 du *Sisbén*, tandis qu'un quart des personnes classées à ces niveaux ne seraient pas pauvres, ce biais de sélection étant en partie imputable au clientélisme étant donné que le *Sisbén* est géré par les maires. D'ailleurs, Camacho et Conover (2011) constatent une augmentation du nombre d'entrées dans le système juste avant les élections et/ou une concentration des scores juste en dessous des seuils à ne pas dépasser pour pouvoir bénéficier des programmes sociaux, ce qui donne à penser que les réponses ont été manipulées. La nouvelle méthode statistique utilisée depuis 2012 (3^e version du *Sisbén*) devrait cependant corriger ce problème. En ce qui concerne le système des *estratos*, les études réalisées tant par la Banque mondiale que par les autorités colombiennes tendent à montrer que cette classification ne reflète plus correctement la répartition du revenu (graphique 1.15). En effet, 90 % des Colombiens se concentrent désormais dans les catégories 1, 2 et 3. De plus, comme il est possible de classer n'importe quel logement en fonction de la moyenne du quartier dans lequel il se trouve, les erreurs sont inévitables dès lors que de nombreux ménages auxquels s'applique la moyenne d'un quartier pauvre sont en fait des familles aisées. Ainsi, à l'heure actuelle, près de 50 % des ménages classés dans la deuxième catégorie la plus pauvre selon le système des *estratos* appartiennent par ailleurs au deux quintiles de revenu les plus élevés, contre 31 % en 2003. D'après certaines observations ponctuelles, il semble bien que les évaluations aient été faussées afin d'élargir l'accès aux subventions pour des raisons politiques. Une vérification plus systématique des informations paraît donc nécessaire ; elle pourrait être facilitée par l'utilisation d'un numéro d'identification unique, tel que la cédula, pour tous les renseignements recueillis en matière sociale et fiscale.

Encadré 1.4. Ciblage des programmes sociaux en fonction des caractéristiques des ménages et du logement : systèmes *Sisbén* et *Estratos* (suite)

- Les deux systèmes s'ajustent trop lentement à l'évolution de la situation matérielle des ménages. Le système *Sisbén* est mis à jour tous les trois ans, ce qui est sans doute trop peu fréquent dans bien des cas pour prendre en compte certains changements de situation des individus (perte d'emploi, par exemple). D'autre part, pour ne pas se voir privées de certains programmes sociaux auxquels le *Sisbén* peut donner accès (la couverture maladie subventionnée, par exemple), certaines personnes peuvent être tentées de rester dans le secteur informel. La loi de 2010 pour la régularisation de l'emploi informel et la création d'emplois redresse en partie cette situation : désormais, une personne qui déclare être employée dans le secteur formel continue de percevoir les prestations auxquelles elle a droit sur la base du système *Sisbén* (notamment celles de l'assurance maladie subventionnée) pendant une période de deux ans après sa déclaration.
- Les deux systèmes créent souvent de brusques écarts de situation, en matière de prestations, pour des scores qui ne sont pourtant que légèrement différents – par exemple, un ménage se verra pris en charge intégralement ou au contraire exclu de l'assurance maladie subventionnée, alors que son score dans le système *Sisbén* a à peine changé.

Graphique 1.15. Relation entre catégories socio-économiques et quintiles de revenu

2010



Note : Ce graphique montre la relation qui existe entre les différentes catégories du système *estratos* et les quintiles de revenu. Par exemple, dans la catégorie 2, 28 % des ménages appartiennent au quatrième quintile de revenu, et 22 % au quintile le plus élevé.

Source : (DANE), enquête sur les ménages de 2010.

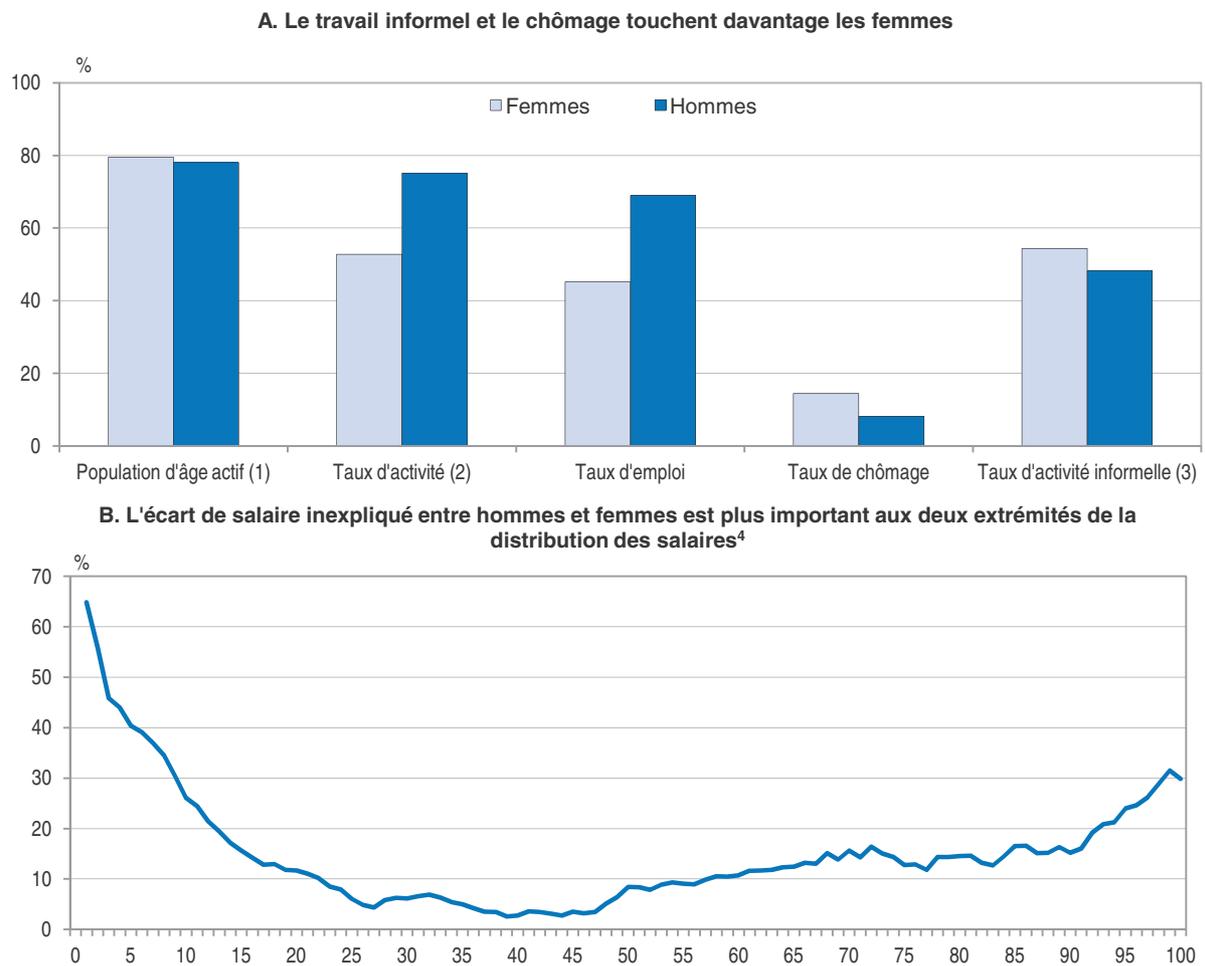
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764971>

Inégalités de revenu du travail entre hommes et femmes

Le taux d'activité des femmes a considérablement augmenté au cours des dernières décennies, jusqu'à atteindre 53 % en 2011. Toutefois, malgré l'existence d'un cadre juridique pour la promotion de l'égalité des sexes et le fait que les femmes ont en moyenne un niveau d'études plus élevé, on observe de fortes disparités entre hommes et femmes sur

le marché du travail. En particulier, les femmes ont des taux d'activité et d'emploi plus bas que ceux des hommes, elles sont davantage touchées par le chômage et celles qui travaillent sont moins bien payées (graphique 1.16).

Graphique 1.16. **Inégalités hommes/femmes sur le marché du travail**
2011



1. La population d'âge actif est définie comme l'ensemble des personnes âgées de plus de 12 ans en zone urbaine et de plus de 10 ans en zone rurale ; elle est exprimée en pourcentage de la population totale.
2. Le taux d'activité se définit comme le rapport entre la population active et la population d'âge actif.
3. Le taux d'activité informelle est mesuré suivant la définition du secteur informel fondée sur la taille des entreprises.
4. Le graphique illustre l'écart de salaire inexplicé entre hommes et femmes pour chaque centile de la distribution des salaires des hommes et des femmes sur la période 2002-2006. Il est fondé sur des tests non paramétriques de comparaison et tient compte de l'ensemble des caractéristiques socio-démographiques (âge, niveau d'instruction, situation de famille, etc.) et en matière d'emploi (type d'employeur, travail déclaré ou non, temps de travail, taille de l'entreprise, etc.).

Sources : DANE, sur la base des données de la GEIH de 2011 ; Hoyos et al. (2010), sur la base d'enquêtes sur les ménages 2002-06.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932764990>

La rémunération des femmes est inférieure en moyenne de 13 % à 23 % à celle des hommes, une fois prises en compte les caractéristiques de la situation professionnelle (Hoyos et al., 2010 ; Badel et Peña, 2010). C'est à peu près comparable aux moyennes observées dans les pays d'Amérique latine (Atal et al., 2010) et ailleurs (Banque mondiale, 2011). Les plus pénalisées sont les femmes qui se trouvent aux deux extrémités de la distribution des salaires (Fernández, 2006 ; Hoyos et al., 2010 ; Badel et Peña, 2010), les

écarts les plus élevés étant observés dans les catégories professionnelles à faible productivité, c'est-à-dire parmi les femmes les moins instruites, travaillant à temps partiel ou dans le secteur informel (les employées domestiques, par exemple). Étant donné la surreprésentation des femmes dans le secteur informel, toute mesure visant à lutter contre le travail au noir réduira aussi les inégalités hommes/femmes en termes d'emploi. En haut de la distribution, l'ampleur des écarts reflète peut-être en partie un manque de souplesse dans l'organisation du travail, qui nuit à l'activité féminine, mais c'est aussi clairement le signe d'une discrimination à l'encontre des femmes.

Encadré 1.5. **Recommandations pour réduire les inégalités de revenu du travail**

Accroître la demande de main-d'œuvre dans le secteur formel en abaissant le coût du travail

- Réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux, actuellement très élevés, en appliquant la réforme fiscale en projet et en faisant encore baisser le niveau des cotisations de sécurité sociale et d'autres prélèvements obligatoires sur le travail. Financer ces allègements en privilégiant dorénavant des impôts moins générateurs de distorsions.
- Éviter de revaloriser le salaire minimum au-delà de l'inflation. Envisager de différencier le salaire minimum en fonction de la région et de l'âge afin d'aligner les coûts de main-d'œuvre sur la productivité et de tenir compte des différences de coût de la vie.
- Supprimer le seuil de calcul de la cotisation minimale de sécurité sociale (légalement fixé à l'heure actuelle à l'équivalent du salaire minimum à temps plein) afin de promouvoir le travail déclaré, en particulier pour ceux qui ont un revenu irrégulier ou qui travaillent à temps partiel.
- Redéfinir la mission du SENA, de l'ICBF et des *Cajas*, évaluer leurs résultats et améliorer leur efficacité économique. Envisager de remplacer les cotisations obligatoires par des cotisations volontaires pour le financement des activités commerciales des *Cajas*.
- S'assurer que le système d'assurance maladie ne crée pas d'incitation à rester dans le secteur informel, soit en alignant les niveaux de prestations du régime contributif et du régime subventionné et en garantissant un accès immédiat au régime subventionné en cas de perte d'emploi dans le secteur formel, soit en unifiant les deux régimes.

Améliorer les perspectives d'éducation et d'emploi pour tous

- Renforcer les politiques actives du marché du travail et mettre en place un service public de l'emploi, comme prévu par le gouvernement.

Améliorer les résultats éducatifs

- Développer le capital humain en rendant le système d'éducation et de formation plus réactif aux besoins de l'économie et en améliorant l'enseignement, du point de vue tant quantitatif que qualitatif. Il faut pour cela investir dans les infrastructures scolaires afin de réduire le nombre d'établissements qui fonctionnent par rotation, à raison de deux, voire trois classes par jour. Il faut aussi réduire l'absentéisme des enseignants en mettant en place un système de suivi assorti d'incitations financières. En cas de résultats insuffisants, appliquer plus rigoureusement le nouveau système de rémunération, de placement et de licenciement fondé sur les performances. Améliorer la qualité de l'enseignement en renforçant la sélection et la formation des enseignants.

Encadré 1.5. **Recommandations pour réduire les inégalités de revenu du travail** (suite)

- Mettre au point des politiques permettant de recruter, de former et de maintenir en poste des enseignants de qualité, surtout dans les écoles défavorisées et peu performantes. Les accompagner, le cas échéant, d'un programme de bourses à l'intention des étudiants aux revenus modestes les plus performants qui se destinent au métier d'enseignant.
- Améliorer la qualité de l'enseignement dans les zones les plus déshéritées en mettant en place des programmes de mentorat et en veillant à fournir des matériels pédagogiques de haute qualité.

Rendre plus équitable l'accès à l'enseignement supérieur

- Il y aurait lieu d'augmenter les ressources du fonds dédié aux prêts étudiants (ICETEX) et de mieux les cibler sur ceux qui en ont le plus besoin.

Réduire les inégalités entre hommes et femmes

- Prendre des mesures pour réduire l'activité informelle et promouvoir le travail déclaré de manière à atténuer les disparités de salaire entre hommes et femmes.
- Introduire davantage de souplesse dans l'organisation du travail afin d'aider à mieux concilier vie professionnelle et vie familiale, à briser le « plafond de verre » auquel se heurtent les femmes et à réduire les inégalités entre les sexes en haut de la distribution des salaires.

Inégalités en matière de patrimoine, de propriété foncière et de revenu du capital

En Colombie, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, le patrimoine est encore plus inégalement réparti que le revenu (Fredriksen, 2011). Il n'existe pas de données officielles sur la concentration de la richesse au niveau national, mais des estimations prudentes effectuées récemment donnent à penser que les 1 % les plus riches détiennent à eux seuls près de 40 % du total des avoirs (Londoño, 2012). La richesse est donc plus fortement concentrée en Colombie que dans des pays comme l'Espagne, les États-Unis, la France et la Suisse, où des estimations comparables ont été faites à partir des données fiscales (Alvaredo et Saez, 2009 ; Piketty et al., 2006 ; Kopczuk et Saez, 2004 ; et Dell et al., 2005).

Les informations sur la répartition des terres – une composante clé du patrimoine – montrent en outre que les inégalités de patrimoine se sont amplifiées en Colombie. L'histoire coloniale, les réformes agraires avortées et le conflit armé interne sont à l'origine de la concentration traditionnellement forte de la terre. De plus, à coup de subventions et d'incitations fiscales en faveur de l'agriculture, certaines politiques favorables aux grands propriétaires terriens n'ont fait qu'aggraver les inégalités en matière de distribution des terres. Mesurée par le coefficient de Gini, on estime à 0.86 la concentration de la propriété terrienne, l'une des plus inégalitaires au monde (Ibáñez et Muñoz, 2010). Qui plus est, l'inégale répartition de la propriété rurale s'est accentuée au cours des dix dernières années, car la taille des parcelles a augmenté et seule une poignée de propriétaires ont pu acheter de nouvelles terres. Les déplacements forcés de population ont encore exacerbé le problème. Cependant, la loi sur les victimes, qui doit permettre de restituer aux paysans les terres dont ils ont été chassés, parviendra peut-être à corriger certaines inégalités dans la répartition des terres (Saffon et Uprimny, 2010).

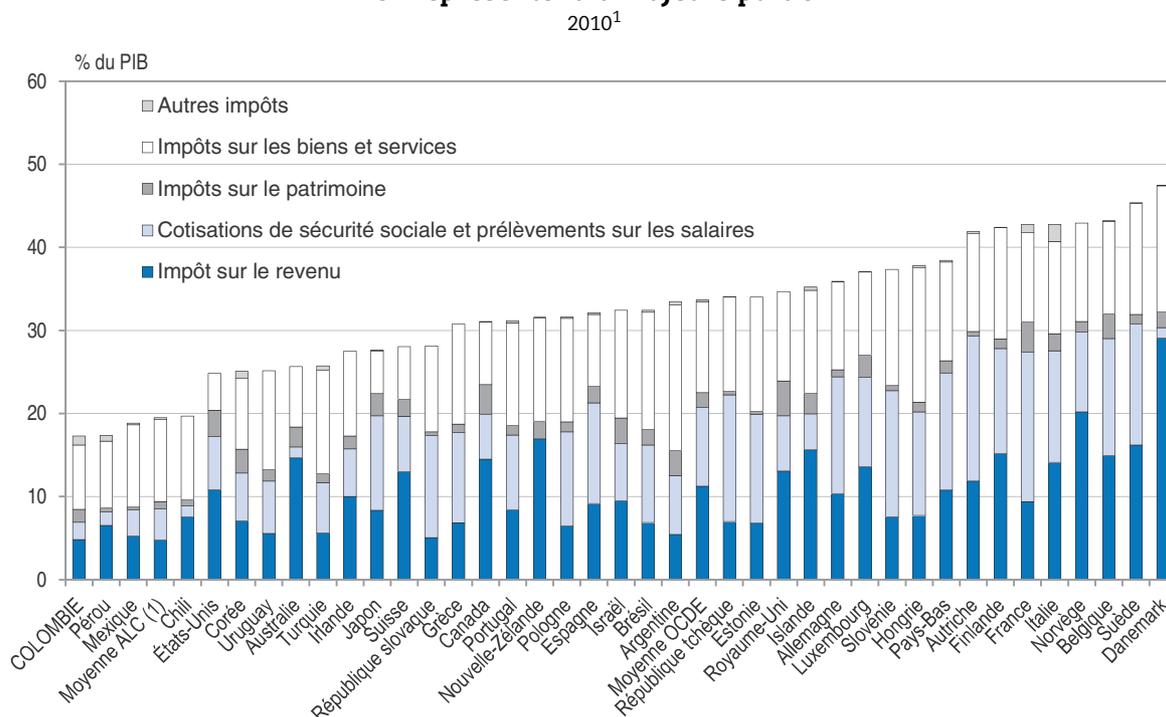
Le système fiscal n'a qu'un faible effet redistributif

Le système fiscal n'a qu'un effet redistributif très limité. De fait, le ratio impôts/PIB est peu élevé, les taxes sur la consommation pèsent lourd dans l'ensemble des recettes fiscales et l'impôt sur le revenu des personnes physiques est miné par une multitude d'avantages fiscaux qui profitent surtout aux riches.

Les recettes fiscales augmentent mais demeurent faibles, et les impôts sur la consommation en représentent la majeure partie

Les recettes fiscales ont pratiquement doublé depuis 1990, mais, à 17,3 % du PIB en 2010, elles restent nettement en deçà de la moyenne de l'OCDE et de celle d'autres pays d'Amérique latine. Les taxes sur les biens et services représentent le gros des recettes fiscales – 45 % en 2010, contre 33 % dans la zone OCDE (graphique 1.17). Les impôts sur le revenu et sur le patrimoine sont principalement acquittés par les entreprises. Les dividendes perçus par les particuliers ne sont pas imposés, ce qui évite la double imposition des bénéfices distribués, mais réduit la progressivité du système fiscal.

Graphique 1.17. **Les recettes fiscales sont faibles et les taxes sur la consommation en représentent la majeure partie**



1. Le sigle ALC désigne les pays d'Amérique latine et des Caraïbes.

Sources : OCDE, Base de données des Statistiques des recettes publiques de l'OCDE ; Recettes fiscales en Amérique latine, OCDE 2012.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932765009>

La TVA est régressive malgré d'importants allègements pour les biens de consommation essentiels

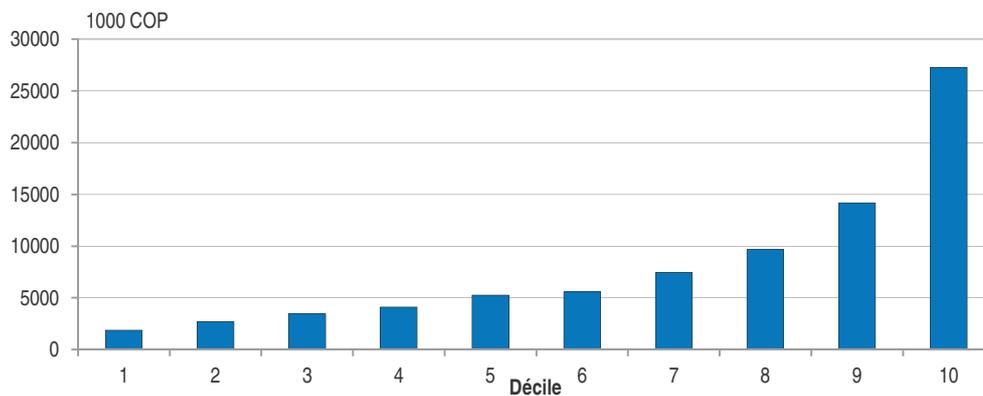
Le taux normal de TVA est de 16 %, ce qui n'est pas très éloigné de la moyenne de l'OCDE (18,7 % en 2012). Il existe toutefois une multitude de taux réduits et d'exonérations. Afin d'alléger le poids de la fiscalité pour les ménages à faible revenu, les biens de consommation courante sont exclus du champ d'application de la TVA ou taxés à 0 %.

Étant donné que les ménages du quintile le plus aisé consomment plus de la moitié des biens exonérés, les riches captent une large part de cette subvention implicite (graphique 1.18). Ce n'est donc pas un moyen efficace de préserver le pouvoir d'achat des ménages pauvres. De plus, il en résulte un manque à gagner pour l'État estimé à 1.5 point de PIB (Moller, 2012).

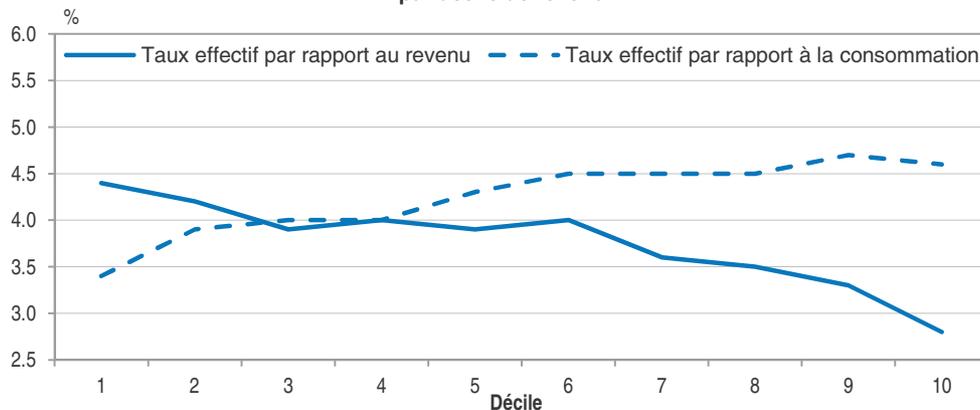
Graphique 1.18. **Les riches bénéficient de façon disproportionnée des allègements de TVA**

2006-07

A. Subvention implicite liée aux taux réduits et aux exonérations, par décile de revenu ¹



B. Taux effectifs de TVA mesurés par rapport au revenu et à la consommation, par décile de revenu



1. La subvention implicite est celle dont bénéficient les produits qui sont exclus du champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou qui en sont exonérés.

Sources : Steiner et Cañas (2012) ; Banque mondiale (2012).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932765028>

La complexité du régime de TVA renforce l'incitation à la fraude fiscale et à l'activité informelle, au détriment de l'efficacité. De fait, d'après des études récentes, le taux de fraude à la TVA serait de 23.5 % en Colombie, contre 11 % au Chili et 20 % au Mexique (Gómez-Sabaini et Jiménez, 2011). Des transferts directs aux ménages à faible revenu, qui dépendraient uniquement de leurs caractéristiques socio-économiques, seraient à la fois plus équitables et plus efficaces. Cependant, comme on l'a vu plus haut (voir encadré 1.4), concevoir un système de ciblage efficace n'est pas chose facile. De plus, jusqu'à présent, les projets de réforme allant dans ce sens se sont heurtés à une forte opposition politique. Le

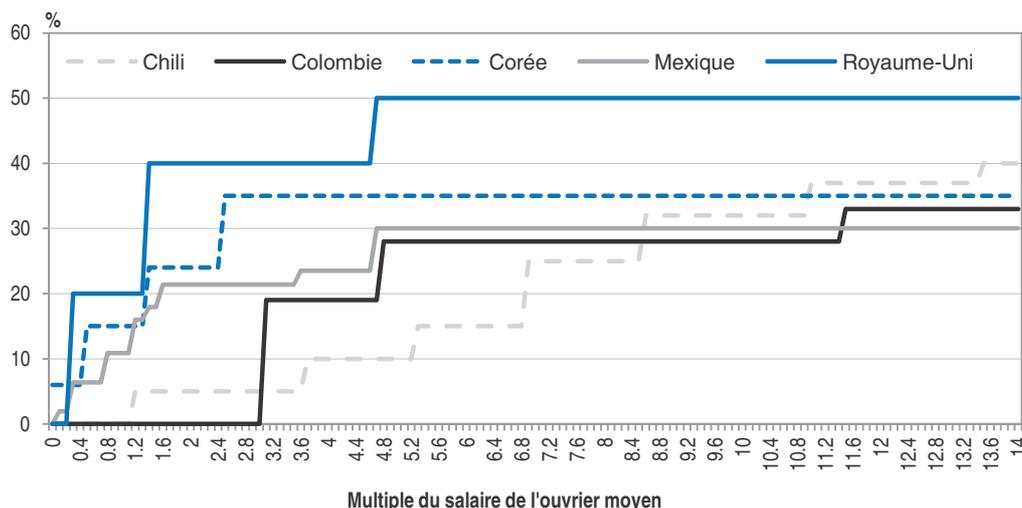
projet de réforme fiscale présenté à l'automne 2012 vise à simplifier le régime de TVA et à le faire mieux appliquer en ramenant à trois le nombre de taux : 0 %, 5 % et 16 %.

L'impôt sur le revenu des personnes physiques n'est que faiblement progressif

L'effet redistributif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) est faible. L'IRPP ne représente qu'une part extrêmement réduite des recettes fiscales (7 %, contre 25 % dans la zone OCDE). Ce faible rendement s'explique tout d'abord par le grand nombre de travailleurs employés dans le secteur informel, qui ne payent donc pas d'impôt. En outre, comme le seuil d'exonération à l'entrée du barème est élevé (graphique 1.19) et que les autres mesures d'allégement sont extrêmement généreuses, la moitié seulement des contribuables, c'est-à-dire moins de 3 % de la population adulte, paye l'impôt sur le revenu. La progressivité de l'IRPP est affaiblie par toute une série d'avantages fiscaux dont bénéficient surtout les hauts revenus (encadré 1.6). Les réductions (cotisations de retraite volontaires, épargne à long terme pour le financement de la construction, dividendes déjà imposés au niveau de l'entreprise, etc.), déductions (cotisations obligatoires et certaines cotisations volontaires d'assurance maladie, paiements d'intérêts hypothécaires sur le logement, etc.) et exonérations (25 % du salaire sous un certain seuil, la plupart des pensions de retraite, etc.) sont si généreuses qu'au total moins de 40 % des revenus des 1 % des ménages les plus aisés sont soumis à l'impôt (Alvaredo et Londoño, à paraître). Ce pourcentage décroît encore à mesure que le revenu augmente – les 0.01 % les plus riches ne sont imposables que sur 11 % de leur revenu.

Graphique 1.19. Taux marginal légal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, par niveau de revenu

Pour un contribuable célibataire sans enfants en 2010¹



Note : Seuls les abattements forfaitaires sont pris en compte. Les crédits d'impôt ne sont pas déduits.

1. 2011 pour la Colombie.

Sources : Base de données de la publication de l'OCDE *Les impôts sur les salaires* ; DANE.

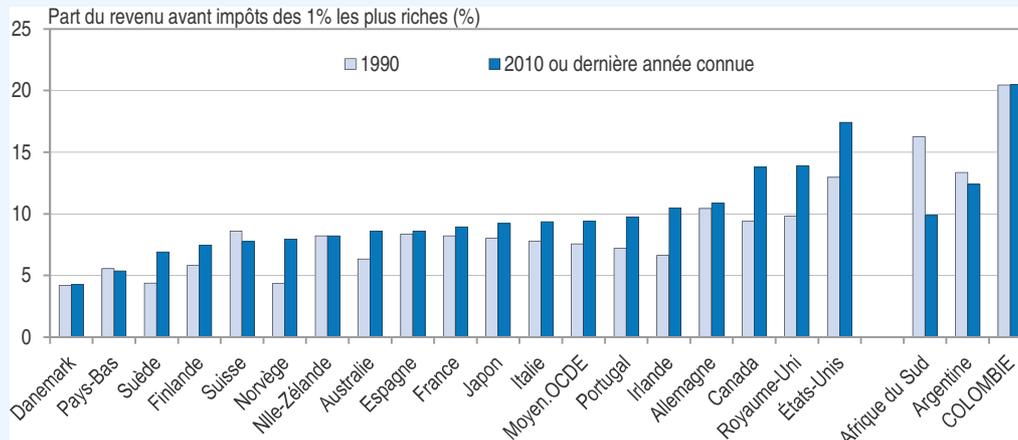
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932765047>

Le régime d'imposition du revenu des personnes physiques pénalise également les travailleurs indépendants, dont beaucoup sont pauvres. À l'heure actuelle, toutes les personnes dont le revenu brut est inférieur à un certain seuil ne sont pas tenues de souscrire une déclaration de revenus au titre de l'IRPP ; elles sont soumises à une retenue

Encadré 1.6. L'imposition des hauts revenus en Colombie et dans les pays de l'OCDE

La part du revenu avant impôts des 1 % les plus riches est stable depuis vingt ans en Colombie, alors qu'elle a augmenté dans de nombreux pays de l'OCDE (voir graphique 1.20 et Hoeller, 2011 pour une analyse). Elle est toutefois extrêmement élevée par rapport aux niveaux observés dans la zone OCDE.

Graphique 1.20. Les 1 % les plus riches captent une très large part du revenu en Colombie par rapport aux pays de l'OCDE



Note : La moyenne OCDE est une moyenne non pondérée des pourcentages des 18 pays de l'OCDE indiqués ici. Les estimations se rapportent à 1990 pour tous les pays, sauf la Colombie (1993), la Suisse (1991) et l'Allemagne (1992). Elles ne tiennent pas compte des plus-values pour l'Allemagne, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, le Japon, la Suède et la Suisse. Elles excluent la majeure partie des plus-values pour le Portugal, et également certains éléments des revenus du capital (tels que les revenus d'intérêts) pour l'Italie.

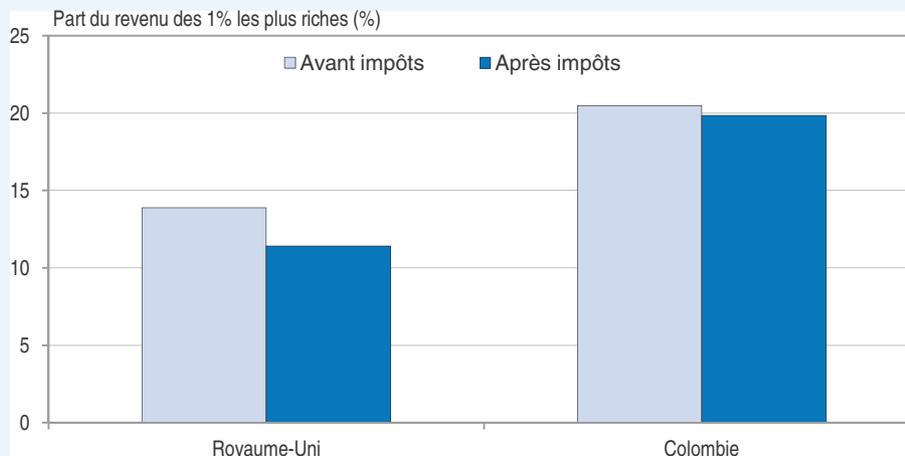
Source : Alvaredo et Londoño (à paraître) pour la Colombie ; et World Top Incomes Database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932765066>

En Colombie, l'imposition du revenu réduit beaucoup moins les disparités de niveau de vie que dans la plupart des pays de l'OCDE. Au Royaume-Uni, par exemple, les impôts sur le revenu réduisent la part de revenu des 1 % les plus riches de près de 18 %, mais de moins de 5 % en Colombie (graphique 1.21). La proportion relativement faible de l'impôt sur le revenu versée par les ménages les plus aisés s'explique en partie par la faible imposition des revenus du capital, qui se concentrent en haut de la pyramide. En Colombie, les plus-values immobilières et mobilières sont soumises à une imposition progressive, alors que la résidence principale est exonérée de l'impôt sur les plus-values dans la plupart des pays de l'OCDE, parfois sous réserve d'une certaine durée de détention ou de réinvestissement, les plus-values de cession d'actions détenues depuis plusieurs années ne sont pas imposables dans environ un tiers des pays de l'OCDE et dans nombre d'entre eux, les plus-values à court terme sont taxées à un taux forfaitaire (Price et Dang, 2011). En Colombie, toutefois, le régime d'imposition des plus-values prévoit de généreux allègements. En outre, pour éviter la double imposition, les dividendes perçus par les actionnaires ne sont pas imposables si les bénéfices distribués ont déjà été taxés au niveau de l'entreprise. Les successions et les dons sont imposables selon un barème progressif, mais les abattements sont tellement importants que ces deux régimes ont un rendement négligeable (moins de 0.02 % du PIB).

Encadré 1.6. L'imposition des hauts revenus en Colombie et dans les pays de l'OCDE (suite)

Graphique 1.21. L'effet redistributif de l'impôt sur le revenu est faible pour les plus riches en Colombie



Note : 2009 est la dernière année connue pour le Royaume-Uni et 2010 pour la Colombie.

Source : Londoño (2012) pour la Colombie ; Atkinson (2007) pour le Royaume-Uni, d'après les données disponibles dans la *World Top Incomes Database*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932765085>

Les abattements très généreux, ajoutés à l'ampleur de l'évasion et de la fraude fiscales (cette dernière étant estimée à 30 % par Clavijo et Vera, 2010), expliquent vraisemblablement en grande partie le faible niveau d'imposition des hauts revenus. Plusieurs facteurs jouent en faveur de l'évasion et de la fraude fiscales : i) une brusque hausse des taux légaux d'imposition au-delà du seuil d'exonération (le premier taux marginal, à 19 %, est plus élevé que la moyenne de l'OCDE, qui s'établit à 13,7 %) ; ii) d'amples avantages fiscaux générateurs d'incitations négatives (exemple : le régime fiscal préférentiel accordé aux petites entreprises et détourné à leur profit par les ménages les plus aisés) ; et iii) la complexité du code des impôts, qui offre des possibilités d'échapper au fisc, surtout pour les individus les plus riches et les mieux informés. Malgré cela, il n'existe pas de données systématiques sur l'évasion fiscale concernant l'impôt sur le revenu des personnes physiques en Colombie.

à la source libératoire. De ce fait, la majorité des 3,5 millions de travailleurs indépendants n'ont pas à déclarer leurs revenus et ne peuvent donc pas obtenir, le cas échéant, un remboursement d'impôt. Jusqu'à une époque récente, ce régime était pénalisant pour les travailleurs indépendants car ceux-ci étaient assujettis à un taux de prélèvement libératoire plus élevé que les salariés, ce qui aggravait les inégalités de revenu. Moller (2012) estime que ce système a fait monter le coefficient de Gini de 1,9 point. Le code des impôts a été révisé à deux reprises, en 2010 et en 2011, pour remédier à ce problème. Cependant, la question de l'inégalité horizontale reste posée, étant donné l'instabilité qui caractérise le revenu des travailleurs indépendants. Le projet de réforme d'octobre 2012 entend y apporter une réponse en n'appliquant pas l'impôt sur le revenu en deçà d'un seuil de 3,35 millions COP. Cela reviendrait à exonérer 96 % de la population de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Le projet de réforme fiscale d'octobre 2012 vise à accentuer l'effet redistributif du système fiscal en jouant principalement sur deux leviers. *En premier lieu*, la création d'un impôt minimum progressif de remplacement sur le revenu (IMAN, *Impuesto Minimo Alternativo Nacional*) plafonnera de fait les dépenses fiscales qui bénéficient surtout aux riches (déductions au titre de l'investissement résidentiel ou des retraites, par exemple). *En second lieu*, les efforts des autorités pour faire mieux respecter les obligations fiscales accroîtront le montant des impôts effectivement payés par les ménages aisés. Ce projet n'est toutefois pas optimal dans la mesure où il multiplie les bases de calcul des impôts (le régime ordinaire, l'IMAN et sa version simplifiée, l'IMAS – *Impuesto Minimo Alternativo Simple* – pour les salariés aux revenus modestes), au prix d'un alourdissement des coûts administratifs. En fait, la meilleure solution serait de revoir les dépenses fiscales. En outre, l'effet redistributif potentiel des nouvelles dispositions demeure limité étant donné que cette taxe ne devrait s'appliquer qu'aux 4 % les plus riches de la population. Par conséquent, la ponction fiscale globale, en proportion du PIB, restera extrêmement faible (la réforme est censée être neutre pour les recettes publiques à court terme). Les taxes sur la consommation continueront de représenter une part importante de l'ensemble des recettes fiscales, limitant du même coup l'effet redistributif du système d'imposition.

Les impôts sur la propriété représentent une part assez importante des recettes fiscales mais ils ne sont pas très redistributifs

Les impôts sur le patrimoine ont augmenté et ils représentent désormais une part importante du total des recettes (8.7 % en 2009, contre 5.5 % dans la zone OCDE). Il s'agit pour l'essentiel d'une taxe sur les transactions financières, d'un impôt sur le patrimoine acquitté essentiellement par les entreprises, d'un impôt sur les successions dont le produit est limité, et d'une taxe foncière (*predial*) qui constitue la principale source de recettes des collectivités locales.

Plusieurs facteurs limitent la progressivité et l'efficacité de la taxe foncière. Alors que les taux d'imposition sont fixés par les conseils municipaux et que l'impôt est collecté par les autorités locales, le cadastre et les évaluations relèvent généralement de la compétence d'un organisme national (l'IGAC), même si un régime d'auto-évaluation est appliqué dans certaines grandes communes (par exemple, à Bogota et à Barranquilla). Le cadastre n'est pas fiable et les informations qu'il contient sont obsolètes, ce qui compromet gravement la progressivité et l'efficacité. En effet, l'expérience montre, en Colombie comme dans les pays de l'OCDE, que les propriétés qui coûtent le plus cher sont aussi celles dont l'évaluation se fait sur la base des valeurs les moins à jour, ce qui se traduit par une perte substantielle de recettes fiscales ; on estime que l'actualisation des valeurs cadastrales a rapporté un supplément de 123 millions USD en 2010. La Colombie a récemment pris des mesures pour tenter de mettre à jour le cadastre. Une loi de 2011 oblige les communes à actualiser le cadastre tous les cinq ans. En 2012, 74 % des communes l'ont fait. Afin de corriger les inégalités horizontales et verticales qui caractérisent les taxes foncières, le gouvernement devrait faire en sorte que le cadastre soit rapidement mis à jour.

Comme les taxes foncières sont généralement régressives, même avec des registres tenus à jour, certains pays accordent des allègements aux ménages modestes de manière à rétablir une certaine progressivité (Joumard et al., 2012). Dans les régions déshéritées, cependant, ce type de mesure risque de coûter très cher aux communes, qui auront donc besoin de transferts de l'État pour les financer. C'est pourquoi la priorité devrait être de

renforcer la progressivité du système fiscal par le biais d'autres impôts que les taxes foncières, en particulier les impôts sur les successions.

La progressivité de l'impôt sur le patrimoine a été renforcée en 2010, avec l'abaissement de 3 à 1 milliard COP du seuil d'exonération applicable aux entreprises et aux particuliers. Pour les particuliers, le taux d'imposition est de 1 % lorsque le patrimoine imposable est compris entre 1 et 2 milliards COP, et de 1.4 % lorsqu'il est compris entre 2 et 3 milliards COP. En outre, les taux marginaux ont été temporairement relevés de 25 % pour les patrimoines supérieurs à 3 milliards COP afin de financer l'aide humanitaire apportée à la population après les graves intempéries de l'hiver 2010. Entre 3 et 5 milliards COP, le taux marginal d'imposition du patrimoine est maintenant de 3 % et il passe à un maximum de 6 % au-delà de 5 milliards COP. En conséquence, les recettes tirées de l'impôt sur le patrimoine sont passées de 0.4 % du PIB en 2010 à 0.7 % en 2011. On pourrait les accroître encore en réduisant l'abattement pour la résidence principale (319.2 millions COP, soit 178 800 USD, en 2011).

Malgré sa progressivité, l'impôt sur les successions ne produit pas beaucoup de recettes. Les impôts sur les successions ont l'avantage de créer moins de distorsions que les impôts annuels sur le patrimoine, et il est en outre très difficile d'y échapper. En Colombie, leur progressivité est assurée par l'application d'un abattement forfaitaire et d'un barème à taux croissants. Cependant, le montant généreux de l'abattement (respectivement 17 415 USD et 15 820 USD pour le conjoint et les descendants en 2012, c'est-à-dire 8.8 fois le salaire minimum annuel), ajouté à une large première tranche imposée à 0 %, limite le potentiel de recettes. En conséquence, la taxe sur les « gains occasionnels » (certaines plus-values, les successions, les dons et les gains réalisés sur les paris) a rapporté moins de 0.02 % du PIB en 2010, alors que ces « gains occasionnels » se sont montés à plus de 2 % du PIB. Il serait donc possible d'accroître le rendement de l'impôt sur les successions. Cependant, afin de limiter la fraude, le projet de réforme envisage plutôt d'instaurer un impôt forfaitaire de 10 % sur les successions.

Transferts monétaires : certains sont redistributifs, mais les pensions de retraite, qui en constituent la majeure partie, ont un caractère régressif

La faible couverture du système de retraite prive de ressources un grand nombre de personnes âgées

Le système de retraite soulève de graves problèmes d'équité. Le régime contributif représente la plus majeure partie des transferts aux ménages et absorbe une grande part des dépenses de l'administration centrale (plus de 18 % en 2011). Or, il ne couvre qu'une faible portion de la population, et l'absence de pension minimum au premier niveau du système prive de ressources un grand nombre de personnes âgées. Seuls 30 % de la population en âge d'être retraitée percevaient une pension en 2012, contre 80 à 90 % dans des pays comme l'Argentine, le Brésil, le Chili et l'Uruguay. Pour avoir droit à une pension de retraite, un travailleur (déclaré) doit cotiser pendant une durée suffisante et percevoir une rémunération au moins égale au salaire minimum. Seules les personnes les plus aisées remplissent ces conditions.

Comme la valeur actuelle des prestations est nettement supérieure aux cotisations (Santamaría et al., 2010), le système public des retraites est extrêmement généreux pour un petit nombre de privilégiés. En calculant les droits à pension sur la base des 10 dernières années de salaire, le système tend aussi à avantager les profils de rémunération à forte

pente positive, autrement dit bien souvent les individus les plus instruits et les mieux payés – dans une vingtaine de pays de l'OCDE, le calcul de la retraite se fait sur la base des salaires de l'ensemble de la vie active, tandis qu'au Canada, aux États-Unis et en République tchèque, la période retenue varie entre 30 et 35 années (OCDE, 2011b). De plus, la fiscalité des retraites est extraordinairement généreuse par comparaison avec la zone OCDE. Les cotisations de retraite sont déductibles de l'assiette de l'impôt sur le revenu, tandis que les pensions sont en grande partie exonérées. Plus de 80 % des pensions versées sont absorbés par le quintile de revenu le plus élevé, tandis que les deux quintiles les plus bas en reçoivent moins de 2 % (Santamaría et al., 2010). Globalement, on estime que le système de retraite fait monter le coefficient de Gini de 1.6 point de pourcentage (Moller, 2012). Le projet de réforme fiscale d'octobre 2012 prévoit cependant une réduction de l'abattement accordé au titre des pensions de retraite.

Les programmes d'aide sociale destinés aux personnes âgées démunies ne sont pas très généreux et les taux d'utilisation sont faibles. Au total, le budget correspondant ne représentait que 0.1 % du PIB en 2011. Dans le cadre du Programme de protection sociale des personnes âgées (PPSAM), les personnes démunies (catégories *Sisbén* 1 et 2) de plus de 65 ans ont droit à une allocation mensuelle de 62 500 COP (environ 35 USD). Cependant, à cause des contraintes budgétaires, 38 % seulement des 2.2 millions de pauvres que compte la population âgée perçoivent effectivement cette prestation. L'attribution de cette aide se fait fonction de l'âge et il y a une liste d'attente : lorsqu'un allocataire décède, il est remplacé par la personne suivante sur la liste. Les autorités ont l'intention d'augmenter progressivement le nombre de bénéficiaires du PPSAM l'an prochain. Par ailleurs, 388 000 pauvres de plus de 65 ans bénéficiaient d'une aide alimentaire en 2011. Les autorités devraient accroître la générosité des programmes d'assistance sociale destinés à protéger les personnes âgées pauvres et en accroître le taux d'utilisation, comme le prévoit actuellement le gouvernement pour les années à venir.

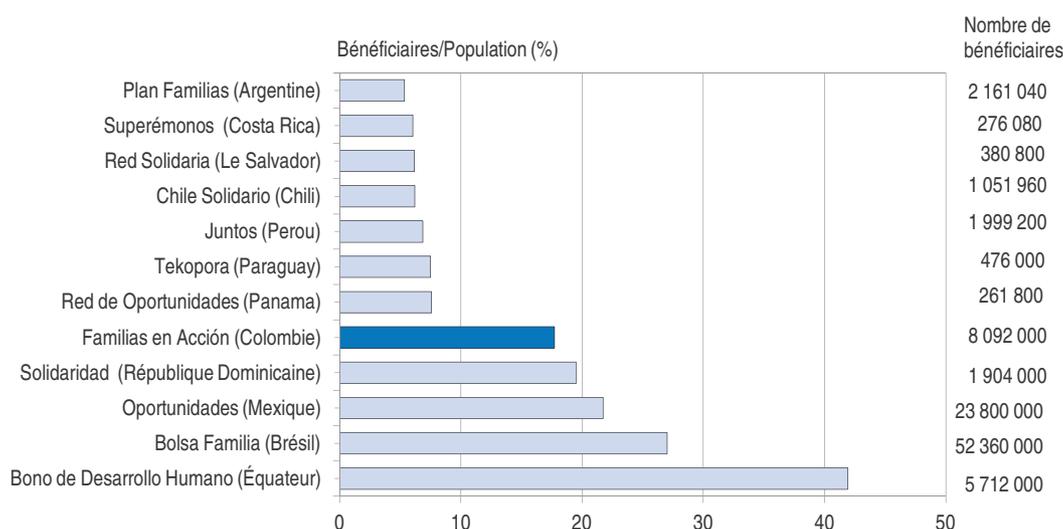
Afin de mieux protéger les personnes âgées de la pauvreté, le gouvernement envisage de mettre en place un nouveau dispositif, appelé *Beneficios Económicos Periódicos* (BEPS), qui devrait venir en aide à 6 millions de bénéficiaires au cours des 20 prochaines années. Il s'agit d'un système de comptes individuels d'épargne retraite destinés aux travailleurs informels dont la rémunération est irrégulière ou inférieure au salaire minimum, ainsi qu'aux personnes qui n'ont pas assez cotisé au régime contributif pour avoir droit à une pension (laquelle, en application de la loi, doit être au moins égale au salaire minimum). L'État abonderait les cotisations volontaires aux comptes individuels à hauteur de 20 %. Le BEPS vise expressément les ménages à faible revenu : seuls ceux classés dans les trois catégories de revenu inférieures (catégories *Sisbén* 1 à 3) pourraient en bénéficier. Le montant de l'épargne bonifiée serait plafonné à 885 000 COP par an (485 USD) et la prestation de retraite ne pourrait pas dépasser 85 % du salaire minimum. Le système des BEPS contribuera à élargir la couverture du système de retraite et devrait être mis en œuvre rapidement.

Les transferts monétaires conditionnels ont aidé à faire reculer l'extrême pauvreté et à promouvoir l'éducation et la santé

Les transferts monétaires conditionnels aident à soutenir les familles extrêmement pauvres, mais leur ampleur reste limitée. Le plus important de ces programmes, *Familias en Acción*, créé en 2001 pour venir en aide aux ruraux pauvres durant la grave crise de la fin des années 90 et étendu depuis lors aux zones urbaines, s'adresse aujourd'hui aux ménages

pauvres, autochtones et déplacés. Il est en place dans 98 % des communes et prend en charge environ un cinquième de la population – une couverture plus large que celle de bon nombre de programmes similaires en Amérique latine (graphique 1.22) – pour un coût budgétaire équivalent à 0.2 % du PIB en 2011. Les aides se montent en moyenne à 110 000 COP par ménage tous les deux mois, soit environ 5 % du PIB par habitant sur une base annuelle. Elles sont versées aux mères ayant des enfants âgés de moins de 18 ans, à condition qu'ils aillent à l'école et se soumettent à des contrôles médicaux réguliers. Toutefois, 62 % seulement des ménages les plus pauvres, appartenant à la catégorie *Sisbén 1*, participaient au programme en 2012, et certains n'y ont même pas accès à cause des imperfections du ciblage (voir encadré 1.4).

Graphique 1.22. **Couverture de certains programmes de transferts monétaires conditionnels en Amérique latine**



Source : OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2012 – Transformation de l'État et développement*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932765104>

Le programme *Familias en Acción* a eu des effets positifs sur la scolarisation et l'assiduité scolaire, en particulier dans les zones rurales et parmi les jeunes de 12 à 17 ans (Attanasio et al., 2005). En matière d'acquisition de connaissances et de taux d'obtention de diplôme, en revanche, son impact est moins évident (García et Hill, 2010 ; Báez et Camacho, 2011). Pour renforcer les incitations, les autorités ont lancé des programmes pilotes subordonnant les transferts à l'obtention du diplôme de fin d'études secondaires et à l'admission dans l'enseignement supérieur, qui ont eu des effets positifs sur les taux d'inscription et de fréquentation à ces deux niveaux (Barrera et al., 2011). Cependant, le manque de réactivité, en termes quantitatifs et qualitatifs, des ressources éducatives (voir plus haut) explique peut-être aussi en partie le bilan mitigé. De fait, l'application du programme s'est traduite par une augmentation du nombre d'élèves par enseignant et les infrastructures scolaires accusent un retard de développement (Benson, 2012).

Par ailleurs, le programme *Familias en Acción* a aussi eu des effets positifs sur le plan de la santé et de la nutrition, surtout parmi les jeunes enfants (Attanasio et al., 2005). Un plus grand nombre de visites médicales préventives, mais aussi une hausse du revenu des familles et, partant, la possibilité de dépenser davantage pour la nourriture, l'habillement

et la scolarisation des enfants (Attanasio et Mesnard, 2006) ont probablement joué un rôle à cet égard. Cependant, Forde et al. (2011) constatent que le risque d'obésité est plus élevé parmi les mères qui bénéficient des prestations, ce qui appelle des interventions pour les aider à adopter une alimentation plus saine et à faire davantage d'exercice physique. Autres avantages indirects à mettre au crédit du programme : l'inclusion dans le système financier grâce aux transferts électroniques effectués sur des comptes d'épargne (Maldonado et Tejerina, 2010), la diminution du nombre de grossesses chez les adolescentes (Cortés et al., 2010) et la baisse de la criminalité (Camacho et al., 2012).

Le système de péréquation des tarifs publics souffre de graves défauts

Le système de péréquation des tarifs des services publics (électricité et gaz, eau et télécommunications), qui a pour but de maintenir les prix à un niveau abordable pour les personnes démunies, devrait être réexaminé. Les ménages des estratos 1, 2 et 3 bénéficient de tarifs subventionnés (à hauteur respectivement de 50 %, 40 % et 15 %). Ceux de l'estrato 4 paient le tarif normal et ceux des estratos 5 et 6 paient une majoration pouvant aller jusqu'à 20 %, qui finance une partie des subventions accordées aux catégories inférieures. L'effet redistributif de ce dispositif est toutefois très limité à cause des imperfections du système de ciblage des revenus (voir l'encadré 1.4). En outre, bien que la distribution d'eau et d'électricité ainsi que d'autres services publics se soient considérablement développés et étendus au cours des dernières décennies, certaines régions reculées sont encore mal desservies. Les ménages qui n'ont pas accès à ces services, dans la plupart des cas les plus nécessiteux, sont donc exclus de fait du bénéfice de la subvention. À titre d'illustration, l'absence d'accès à l'eau et aux installations d'assainissement est un facteur clé de la pauvreté multidimensionnelle en milieu rural. Pour ceux qui sont raccordés au réseau, la minoration des tarifs des services publics a généralement pour corollaire une hausse des prix des logements (Medina et Morales, 2007) qui limite l'avantage de la subvention pour les ménages pauvres.

Encadré 1.7. Recommandations pour améliorer l'effet redistributif du système de prélèvements et de prestations

Le gouvernement a récemment annoncé une série de réformes en vue d'améliorer l'effet redistributif du système de prélèvements et de prestations. L'instauration programmée d'un impôt progressif sur le revenu (IMAN) et de comptes d'épargne retraite bonifiée (BEPS) pour ceux qui ne sont pas couverts par le système de retraite est une initiative bienvenue. Cependant, des réformes plus ambitieuses devraient être envisagées. Il y aurait lieu en particulier de mieux cibler les aides sociales, de remédier au caractère régressif du régime de retraite contributif et d'étendre les programmes sociaux à ceux qui n'ont pas d'emploi et/ou qui souffrent de la pauvreté.

S'orienter vers des impôts plus élevés et plus progressifs

- Lancer une réforme fiscale qui permette d'accroître les recettes à moyen terme afin de financer les programmes sociaux. L'objectif doit également être de rendre le système plus équitable et de mieux l'appliquer. Il faudrait pour cela : élargir la TVA en limitant les exonérations et l'application des taux réduits ; réduire les dépenses fiscales propres à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (en particulier le généreux abattement de 25 % et les allègements accordés pour l'investissement dans le logement et les pensions de retraite). Il faudrait par ailleurs augmenter l'impôt sur les successions et les

Encadré 1.7. **Recommandations pour améliorer l'effet redistributif du système de prélèvements et de prestations** (suite)

impôts fonciers, et mettre à jour régulièrement le cadastre. Si la réduction prévue du taux de l'impôt sur les successions ne se traduit pas par une plus grande discipline fiscale, il faudra prendre des mesures pour augmenter le rendement de cet impôt, notamment en réduisant les généreux abattements applicables et en instituant de nouveaux taux afin de renforcer la progressivité du barème. Par ailleurs, les cotisations de sécurité sociale (en particulier les cotisations d'assurance maladie et les cotisations dites *parafiscales*) devraient être allégées de manière à accroître les incitations sur le marché du travail.

- Mettre en place l'impôt progressif sur le revenu (IMAN) proposé.
- Simplifier le code des impôts en réduisant les possibilités d'évasion (notamment via un meilleur contrôle du système SAS simplifié destiné aux entrepreneurs individuels) et encourager le respect des obligations de déclaration des revenus et de paiement des impôts. Poursuivre les efforts pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales.
- Remplacer les avantages en matière de TVA (taux réduits et exemptions) sur les biens et services de consommation courante par un remboursement sous condition de ressources ou par des transferts en faveur des plus démunis, afin d'améliorer le rapport coût-efficacité des politiques de redistribution.

S'orienter vers des transferts monétaires plus redistributifs

- Atténuer le caractère régressif du système de retraite et en étendre la couverture. Pour limiter la régressivité du régime de retraite contributif, il faudrait revoir les critères d'admissibilité (durée de cotisation et seuil de rémunération au moins égal au salaire minimum) et allonger la période de référence retenue pour le calcul des droits à pension.
- Étudier la possibilité d'augmenter le montant de l'aide minimale versée aux personnes âgées sans ressources. Mettre en œuvre rapidement le dispositif des comptes individuels d'épargne retraite destinés aux pauvres (BEPS). Il faudra aussi que les programmes d'aide sociale soient plus généreux et que des mesures soient prises pour que la population y ait davantage recours.
- Mieux cibler les aides sur ceux qui en ont le plus besoin grâce aux transferts monétaires conditionnels. Veiller à ce que les systèmes de ciblage (*Sisbén* et *estratos*) utilisés aux fins de la politique sociale contiennent des informations à jour et reflètent les besoins effectifs. Le contrôle des informations sur la situation des ménages, les transferts sociaux et les impôts pourrait être amélioré si l'on utilisait un numéro d'identification unique (la *cédula*). Dans le cas où il serait impossible de mettre à jour rapidement les systèmes de ciblage, de nouveaux mécanismes d'assurance permettant de faire face à des chocs temporaires et versant des prestations dégressives pourraient être nécessaires.
- Subordonner les transferts monétaires du programme *Familias en Acción* non seulement à la scolarisation mais aussi aux résultats scolaires, et ajuster les ressources éducatives, en termes quantitatifs et qualitatifs, en fonction de l'accroissement de la demande.
- Étendre l'aide sociale pour compenser la suppression des taux réduits et des exonérations de TVA, ainsi que des subventions aux prix de l'eau et de l'électricité.

Bibliographie

- Acción Social (2012), Reportes Generales Población Desplazada – Sistemas de Información para la Población Desplazada, www.accionsocial.gov.co/EstadisticasDesplazados/.
- Alm, J. et H. López-Castaño (2005), « Payroll Taxes in Colombia », Andrew Young School of Policy Studies, *Working Paper*, pp. 06-36.
- Alvaredo, F. et E. Saez (2009), « Income and Wealth Concentration in Spain from a Historical and Fiscal Perspective », *Journal of the European Economic Association*, 7(5): pp. 1140-1167.

- Alvaredo, F. et J. Londoño (à paraître), « Top Incomes and Personal Taxation in Colombia: 1993-2010 », *Public Finance Review*, Special Issue: The Incidence of Benefits and Taxes in Latin America, à paraître.
- Angulo R., J.P. Azevedo, A. Gaviria et G.N. Páez (2012), « Movilidad social en Colombia » (version préliminaire), *Report for the Mission on Equity and Social Mobility*, DNP.
- Atal, J.P., H. Ñopo et N. Winder (2009), « New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Wage Gaps in Latin America », *IDB Working Papers*, octobre.
- Atkinson, A.B. (2007), « The Distribution of Top Incomes in the United Kingdom 1908-2000 », in *Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast between European and English Speaking Countries* (sous la direction de A.B. Atkinson et T. Piketty), Oxford University Press.
- Attanasio, O. et A. Mesnard (2006), « The Impact of a Conditional Cash Transfer Programme on Consumption in Colombia », *Fiscal Studies*, Institute for Fiscal Studies, 27(4) ; pp. 421-442.
- Attanasio, O., E. Battistin, E. Fitzsimons, A. Mesnard et M. Vera Hernández (2005), « How Effective are Conditional Cash Transfers? Evidence from Colombia », *Briefing Note 54*, Institute for Fiscal Studies, University College, Londres.
- Attanasio, O., E. Fitzsimons, S. Gratham-McGregor, C. Meghir et M. Rubio-Codina (2012), « Early Childhood Stimulation, Micronutrient Supplementation and Child Development: A Randomised Control Trial », *Rapport pour le Center for the Evaluation of Development Policies (EdePo)*, Institute for Fiscal Studies (IFS), Londres, Royaume-Uni, 30 avril.
- Badel, A. et X. Peña (2010), « Decomposing the Gender Wage Gap with Sample Selection Adjustment: Evidence from Colombia », *Revista de Análisis Económico*, 25(2): pp. 169-191.
- Báez, J. et A. Camacho (2011), « Assessing the Long-term Effects of Conditional Cash Transfers on Human Capital: Evidence from Colombia », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 5681.
- Banque mondiale (2011), *Rapport sur le développement dans le monde 2012 : Égalité des genres et développement* (abrégé), Washington, DC.
- Banque mondiale (2012), *Tax Expenditures in Colombia – A Proposal for a Systematic and Integral Evaluation of this Policy Instrument*, Washington, DC.
- Barón, J.D. et L. Bonilla (2011), « La calidad de los maestros en Colombia: Desempeño en exámen de Estado del ICFES y la probabilidad de graduarse en el área de educación », *Banco de la República Documento de Trabajo sobre Economía Regional*, n° 152, août.
- Barrera-Osorio, F. et A. Corchuelo (2003), « SENA's Returns: A Re-evaluation », *Fedesarrollo Working Paper*, juillet.
- Barrera-Osorio, F., D. Maldonado et C. Rodríguez (2012), « Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia : Diagnóstico y Propuestas » (preliminary version), *Report for the Mission on Equity and Social Mobility*, DNP.
- Barrera-Osorio, F., M. Bertrand, L.L. Linden and F. Pérez-Calle (2011), « Improving the Design of Conditional Transfer Programs: Evidence from a Randomized Education Experiment in Colombia », *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(2): pp. 167-95.
- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Institutional Determinants of Worker Flows : A Cross-Country/Cross Industry Approach », *Documents de travail de l'OCDE : Questions sociales, emploi et migrations*, n° 107.
- Benson, A. (2012), « El Impacto de Familias en Acción sobre la Calidad de la Oferta Educativa », mémoire de Master, Universidad de los Andes.
- Bernal, R.S. (2009), « The Informal Labor Market in Colombia: Identification and Characterization », *Desarrollo y Sociedad*, 63: pp. 145-208.
- Camacho, A. et E. Conover (2011), « Manipulation of Social Program Eligibility », *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2): 41-65.
- Camacho, A., E. Conover et A. Hoyos (2009), « Effects of Colombia's Social Protection System on Workers' Choice between Formal and Informal Employment », *Documento CEDE*, n° 2009-18.
- Camacho, A., D. Mejía, D. et C. Ulloa (2012), « Unintended effect of Conditional Cash Transfer Programs: Reductions in the Crime rate », *CEDE Working Paper*.
- Carneiro, P. et J.J. Heckman (2003), « Human Capital Policy », in *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy?* (sous la direction de J. Heckman et A. Krueger), MIT Press, pp. 77-240.
- CEDE (2009), « Deserción en Educación Superior: Determinantes y Recomendaciones de Política », *Notas de Política*, n° 1, Universidad de los Andes.

- Clavijo, S. et A. Vera (2010), « Los Desafíos Fiscales de Colombia (2010-2014) », *ANIF Working Papers*.
- Cortes, D., D. Maldonado and J. Gallego (2011), « On the Design of Education Conditional Cash Transfer Programs and Non Education Outcomes: The Case of Teenage Pregnancy », *CESifo Working Paper Series*, CESifo.
- Dell, F., T. Piketty et E. Saez (2005), « Income and Wealth Concentration in Switzerland over the 20th Century », *CEPR Discussion Paper*, 5090, mai.
- Duflo, E., R. Hanna et S.P. Ryan (2012), « Incentives Work: Getting Teachers to Come to School », *American Economic Review*, 102(4): pp. 1241-78.
- Garay, L.J. (2008), « Proceso Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada », *First report to the Colombian Constitutional Court*, Bogota, Colombie.
- García, S. et J. Hill (2010), « Impact of Conditional Cash Transfers on Children's School Achievement: Evidence from Colombia » *Journal of Development Effectiveness*, 2(1): pp. 117-137.
- Gómez-Sabaini, J.C. et J.P. Jiménez (2011), « Estructura Tributaria y Evasión Impositiva en América Latina », *CAF Working Papers*, 2011/08.
- Fernández, M. (2006), « Determinantes del Diferencial Salarial por Género en Colombia, 1997-2003 », *Desarrollo y Sociedad*, 58: pp. 165-208.
- Fernández, M., A.M. Ibáñez et X. Peña (2011), « Adjusting the Labor Supply to Mitigate Violent Shocks: Evidence from Rural Colombia », *World Bank Working Paper Series*, n° 5684.
- Ferreira, F.H. et J. Gignoux (2011), « The Measurement of Educational Inequality – Achievement and Opportunity », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 5873.
- Fredriksen, K. (2011), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 6. The Distributon of Wealth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 929, Éditions OCDE, Paris.
- Hoeller, P. (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 4. Top Incomes », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 927, Éditions OCDE, Paris.
- Hoeller, P., I. Joumard, M. Pisu et D. Bloch (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 1. Mapping Income Inequality Across the OECD », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 924, Éditions OCDE, Paris.
- Hofstetter, M. (2006), « La política Monetaria y la Corte Constitucional: El Caso del Salario Mínimo », *Revista de Economía Institucional*, 8(14): pp. 105-124.
- Hoyos, A., H. Ñopo et X. Peña (2010), « The Persistent Gender Earnings Gap in Colombia, 1994-2006 », *Documentos CEDE*, 2010-16.
- Ibáñez, A.M. et A. Moya (2009a), « Vulnerability of Victims of Civil Conflicts: Empirical Evidence for the Displaced Population in Colombia », *World Development*, 38(4): pp. 647-663.
- Ibáñez, A.M. et A. Moya (2009b), « Do Conflicts Create Poverty Traps? Asset Losses and Recovery for Displaced Households in Colombia », in *The Economics of Crime* (sous la direction de Rafael Di Tella, Sebastián Edwards et Ernesto Schargrotsky), University of Chicago Press.
- Ibáñez, A.M. et J.C. Muñoz (2010), « The Persistence of Land Concentration in Colombia: What Happened Between 2000 and 2009? » in *Distributive Justice in Transitions* (éd. M. Bergsmo, C. Rodríguez-Garavito, P. Kalmanovitz et M.P. Saffon), Torkel Opsahl Academic EPublisher, Oslo.
- Ibáñez, A.M. et A. Velásquez (2009), « Identifying Victims of Civil Conflicts: An Evaluation of Forced Displaced Households in Colombia », *Journal of Peace Research*, 42: pp. 431-451.
- BIT (2011), « Statistical Update on Employment in the Informal Sector », Département de statistique du BIT, juin.
- FMI (2011), « Mobilisation des recettes dans les pays en développement », document préparé par le Département des finances publiques, mars.
- Heckman, J.J. (2008), « The Case for Investing in Disadvantaged Young Children », *CESifo DICE Report*, Ifo Institute for Economic Research, Université de Munich, 6(2): pp. 3-8, juillet.
- Jorratt, M. (2010), « Diagnóstico de la Estructura Tributaria de Colombia y Propuesta de Reforma Tributaria », *Report for the Inter-American Development Bank*, juillet.

- Jourard, I., M. Pisu et D. Bloch (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 3. Income Redistribution via Taxes and Transfers across Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 926, Éditions OCDE, Paris.
- Kopczuk, W. et E. Saez (2004), « Top Wealth Shares in the United States, 1916-2000: Evidence from Estate Tax Returns », *National Tax Journal*, 57(2): pp. 445-487.
- Koske, I., J.-M. Fournier et I. Wanner (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 2. The Distribution of Labour Income », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 925, Éditions OCDE, Paris.
- Londoño, J. (2012), « Income and Wealth at the Top in Colombia: An Exploration of Tax Records 1993-2010 », mémoire de Master, École d'économie de Paris, octobre.
- López-Calva, L.F. et N. Lustig (2010), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Brookings Institution Press.
- Maldonado, J. et L. Tejerina (2010), « Investing in Large Scale Financial Inclusion: The Case of Colombia », Inter-American Development Bank, Social Protection and Health Division, *Technical Notes*, n° IDB-TN-197.
- Medina, C. et L. Morales (2007), « Stratification and Public Utility Services in Colombia: Subsidies to Households or Distortion of Housing Prices? », *Journal of LACEA, Economía*, 7(2): 41-100.
- Moller, L.C. (2012), « Fiscal Policy in Colombia: Tapping its Potential For a More Equitable Society », *The World Bank Policy Research Working Paper*, n° 6092.
- Mondragón-Vélez, C., X. Peña et D. Wills (2010), « Labor Market Rigidities and Informality in Colombia », *Journal of LACEA, Economía*, 11(1): pp. 65-101.
- OCDE (2010), « Une affaire de famille : la mobilité sociale intergénérationnelle dans les pays de l'OCDE », in *Objectif croissance*, édition 2010, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Résultats du PISA 2009 : Savoir et savoir-faire des élèves – Volume I*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Panorama des pensions 2011 – Les systèmes de retraite dans les pays de l'OCDE et du G20* – Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2012a), « Peut-on à la fois réduire les inégalités de revenus et stimuler la croissance ? » in *Objectif croissance*, édition 2012, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2012b), *Tertiary Education in Colombia, Reviews of National Policies for Education*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2012c), *Équité et qualité dans l'éducation – Comment soutenir les élèves et les établissements défavorisés*, Éditions OCDE, Paris.
- Piketty, T., G. Postel-Vinay et J.L. Rosenthal (2006), « Wealth Concentration in a Developing Economy: Paris and France, 1807-1994 », *American Economic Review*, 96(1): pp. 236-256.
- Pisu, M. (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 5. Poverty in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 928, Éditions OCDE, Paris.
- Price, R. and T.-T. Dang (2011), « Adjusting Fiscal Balances for Asset Price Cycles », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 868, Éditions OCDE, Paris.
- Saavedra, J.E. et C. Medina (2012), « Formación para el Trabajo en Colombia », *Documentos CEDE*, 2012-35.
- Saffon, M.P. et R. Uprimny (2010), « Distributive Justice and the Restitution of Dispossessed Land in Colombia », in *Distributive Justice in Transitions* (sous la direction de M. Bergsmo, C. Rodríguez-Garavito, P. Kalmanovitz et M.P. Saffon), Torkel Opsahl Academic EPublisher, Oslo.
- Sánchez Torres, F. et O. Alvarez Vos (2011), « La Informalidad Laboral y los Costos Laborales en Colombia 1984-2009 – Diagnóstico y Propuestas de Política », *Documentos CEDE*, 2011-36.
- Santamaría, M., R. Steiner, J.H. Botero, M. Martinez, N. Millan, M.A. Arias et E. Schutt (2010), « El Sistema Pensional en Colombia: Retos y Alternativas para Aumentar la Cobertura » (rapport final), Fedesarrollo.
- Sen, A. (1983), « Development, Which Way Now? », *The Economic Journal*, 93(372): pp. 745-762, décembre.
- Steiner, R. et A. Cañas (2012) « Tributación y Equidad en Colombia », in *Debate de Coyuntura Económica y Social*, Bogota, DC, 17 mai.

Chapitre 2

Stimuler la productivité et la croissance économique

En Colombie, la croissance s'est maintenue mais elle a manqué de vigueur. Le pays accuse un important retard de productivité sur les pays de l'OCDE en raison de niveaux peu élevés de capital humain et physique et de productivité totale des facteurs (PTF). Par ailleurs, les gains de productivité du travail ont été peu marqués, du fait principalement d'une baisse générale de la PTF depuis les années 80, liée à l'insécurité et à l'atonie de l'investissement. Récemment, le boum des matières premières a renforcé l'activité et affecté d'autres secteurs exportateurs. Au cours de la décennie passée, l'amélioration de la sécurité et une gestion macroéconomique prudente ont relancé l'investissement et la croissance, qui devraient bénéficier aussi des récentes réformes. Cependant, pour réduire encore l'écart de productivité et parvenir à une croissance plus forte et durable, il faudrait des mesures en vue de faire sauter les principaux goulets d'étranglement. Le système éducatif a besoin d'être amélioré à l'aide de réformes audacieuses qui développeraient la responsabilité et mettraient l'accent sur les qualifications et la formation. Dans la perspective des importants investissements à venir dans les infrastructures de transport, il conviendrait d'optimiser la hiérarchisation des priorités et la planification, d'assurer une participation plus structurée du secteur privé et de mettre en œuvre une approche multimodale. L'accès aux financements doit être facilité par une réglementation plus efficace, une concurrence accrue et un concours actif des banques de développement. Il serait nécessaire, en outre, d'atténuer les disparités régionales en renforçant les administrations infranationales afin de lutter contre la corruption qui entrave le développement régional. Il est aussi important d'améliorer l'environnement des entreprises en favorisant la concurrence et en facilitant la création d'entreprises. Ces mesures devraient aider à lutter contre l'informalité puisqu'elles accroissent les avantages de l'activité formelle et en réduisent le coût.

Malgré la croissance économique, la productivité est faible

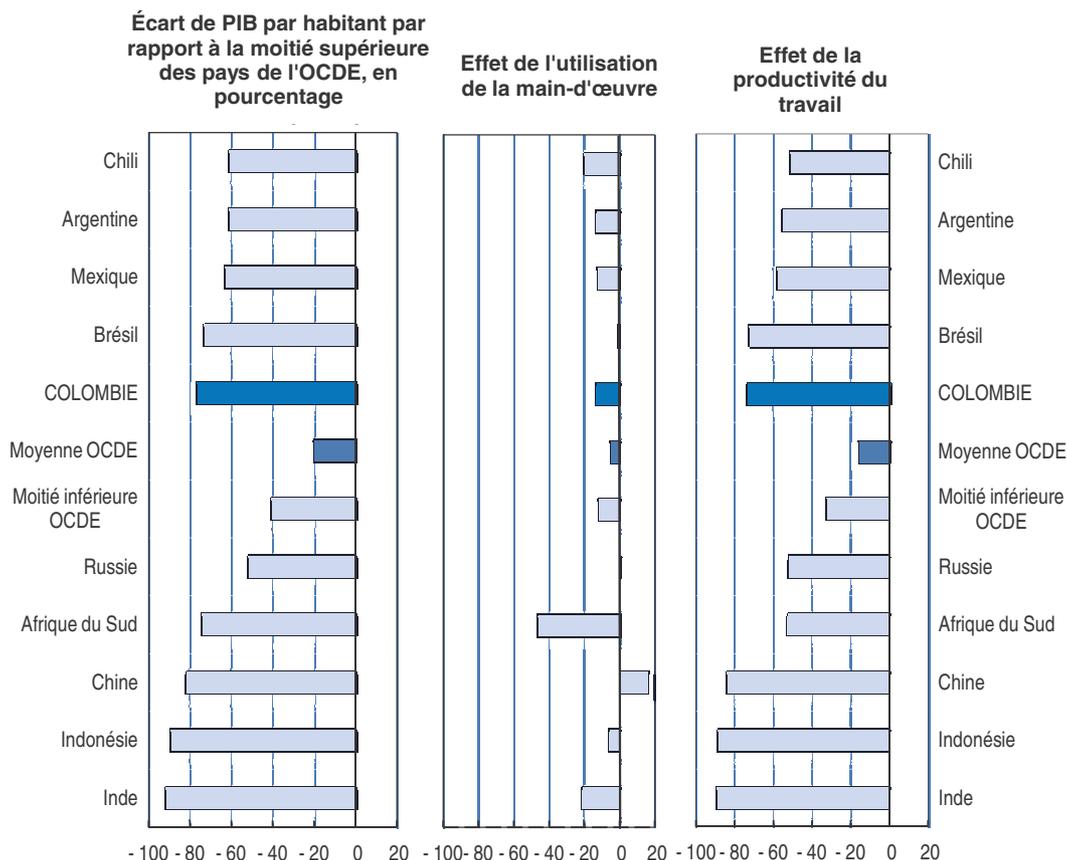
D'importantes réformes et une gestion macroéconomique prudente ont contribué à doper l'économie. L'adoption d'un régime de ciblage de l'inflation, d'une politique budgétaire prudente et d'une puissante réglementation financière après la crise de 1999 a aidé la Colombie à maintenir une croissance économique stable au cours de la décennie passée et à résister de façon remarquable à la crise financière. Plusieurs réformes ambitieuses sont en cours afin de tirer le meilleur profit possible du boom des matières premières et de rehausser l'efficacité des investissements d'infrastructure. D'autres réformes sont à l'étude dans les domaines du travail et de la fiscalité. Ces initiatives, conjuguées à l'amélioration de la sécurité, devraient revigorer la croissance.

Cependant, le niveau de revenu en Colombie ne représente qu'environ un tiers de la moyenne de l'OCDE, principalement à cause d'écarts de productivité du travail. Malgré un taux de croissance deux fois plus rapide que celui des pays de l'OCDE ces dix dernières années, le PIB par habitant reste inférieur de 80 % à celui de la moitié supérieure des pays de l'OCDE. Cet écart est le plus important parmi les cinq plus grandes économies d'Amérique latine (les autres étant l'Argentine, le Brésil, le Chili et le Mexique ; graphique 2.1). Tous les secteurs économiques souffrent d'une faible productivité du travail en comparaison des pays de l'OCDE et les secteurs les moins productifs, comme l'agriculture et la distribution, sont ceux qui créent le plus d'emplois (DNP, 2011). On note aussi un écart de 14 % dans l'utilisation de la main-d'œuvre, en raison d'un taux de chômage élevé.

La faiblesse de la productivité en Colombie est imputable à divers facteurs structurels. Une ventilation de l'écart de production par travailleur par rapport aux États-Unis montre qu'elle peut être attribuée dans des proportions égales au capital humain, au capital physique et à la PTF (Daude, 2012). En ce qui concerne le capital humain, malgré une nette amélioration de la couverture scolaire, le nombre d'années d'études et les résultats des élèves expliquent respectivement pour 22 % et 15 % l'écart de productivité du travail. De plus, 45 % des entreprises estiment que le niveau d'instruction insuffisant de la main-d'œuvre constitue un obstacle majeur à leur expansion (OCDE, 2012a). L'investissement en capital physique est quant à lui historiquement faible par rapport aux pays développés, au point que l'insuffisance des infrastructures est actuellement considérée comme la deuxième plus grande difficulté pour ceux qui souhaitent faire des affaires et investir en Colombie (FEM, 2012). C'est dans le secteur des transports que le déficit d'infrastructure est le plus important, du point de vue aussi bien de la quantité que de la qualité. De surcroît, un certain nombre de facteurs ont contribué au niveau globalement peu élevé des taux d'investissement au cours des décennies passées, qui se traduit par une médiocre productivité. Les plus importants sont la limitation et le coût de l'accès au financement, l'insécurité et l'activité informelle (Meléndez et Harker, 2009 ; DNP, 2011 ; Banque mondiale, 2010). Enfin, l'investissement en recherche-développement a été particulièrement faible.

Graphique 2.1. Facteurs à l'origine des écarts de PIB réel par habitant

2010



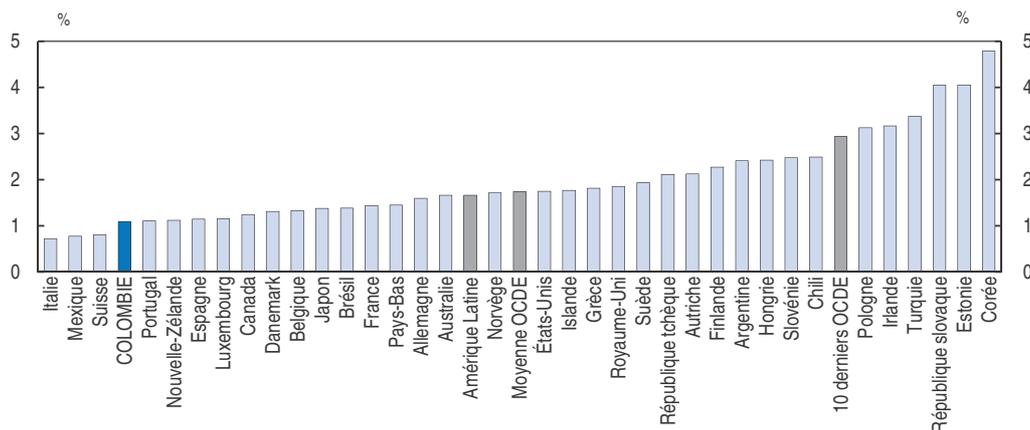
Source : OCDE, Objectif croissance et DANE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932765123>

L'augmentation de la productivité a été l'une des plus lentes des pays d'Amérique latine et de l'OCDE au cours de ces vingt dernières années (Agosin et al., 2009; graphique 2.2). De plus, le phénomène a été assez général : dans sept des neuf secteurs, la croissance moyenne annuelle de la productivité du travail a été moindre que dans les pays d'Amérique latine et ceux de l'OCDE.

La modestie des gains de productivité est liée au recul de la PTF (graphique 2.3, partie A). Une décomposition à long terme de la progression du PIB par travailleur en Colombie montre que la lenteur de la croissance depuis les années 80 est due principalement à une baisse de la PTF plutôt qu'à un ralentissement de l'accumulation de capital humain et physique (graphique 2.3, partie B). La performance décevante de la PTF peut être attribuée à la hausse des taux de criminalité et d'insécurité (Cárdenas, 2007). Toutefois, la faible croissance du PIB potentiel est aussi liée à la faiblesse de l'innovation, à l'insuffisance de l'offre de biens publics essentiels (tels que les infrastructures) ainsi qu'à d'autres facteurs comme la corruption et les restrictions d'accès aux financements (DNP, 2011). Ces facteurs contrebalancent largement les réformes majeures du début des années 1990 qui avaient eu un effet positif sur la productivité, surtout grâce à l'effet de redéploiement de l'abaissement des obstacles au commerce (Steiner et al., 2009). L'amélioration de la situation sécuritaire dans les années 2000 a contribué à un redressement de la PTF et

Graphique 2.2. **Taux de croissance annualisé de la productivité du travail**
1990-2011



Note : Les dix derniers pays de l'OCDE sont ceux qui avaient le PIB le plus bas en 1990 : Chili, République tchèque, Estonie, Hongrie, Corée, Mexique, Pologne, République slovaque, Slovénié et Turquie. Le Chili et le Mexique font aussi partie du groupe Amérique latine, avec l'Argentine, le Brésil et la Colombie. Les données de 2011 sont est estimations pour tous les pays à l'exception de la Colombie

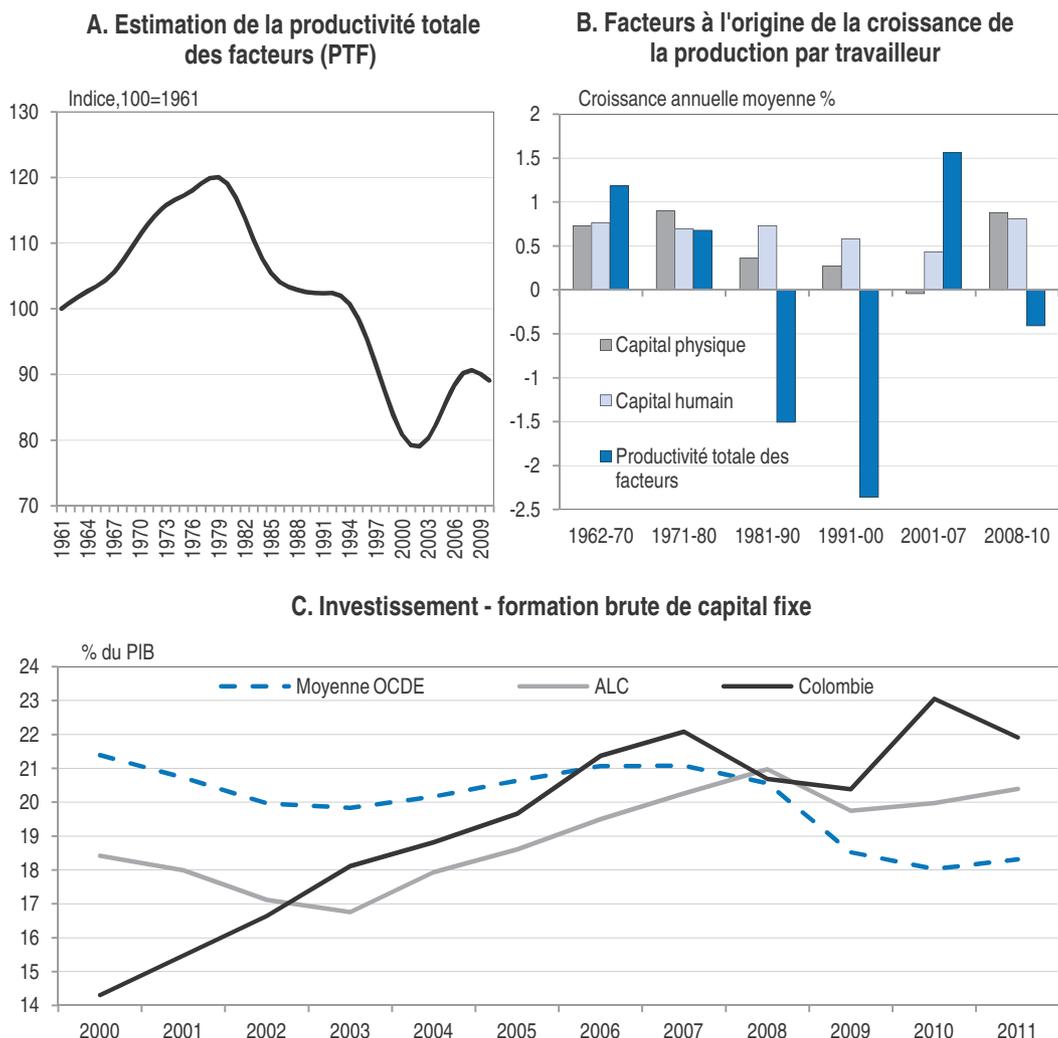
Source : The Conference Board Total Economy Database, DANE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932765142>

stimulé l'investissement (graphique 2.3, partie C). Cette progression de l'investissement est plus marquée si on la mesure à prix constants, en raison d'importations massives de biens d'équipement, et elle est due pour l'essentiel à la poussée des investissements privés, qui représentent aujourd'hui près de 80 % du total des investissements.

Les récents gains de productivité se sont tassés dans tous les secteurs à l'exception des hydrocarbures (graphique 2.4). Cette tendance s'explique par la persistance de facteurs structurels qui s'opposent à une croissance durable de la PTF, mais aussi par de nouvelles difficultés économiques. Ces dernières sont liées au boum du pétrole et du charbon ainsi qu'à la lenteur de la croissance des partenaires commerciaux, qui ont eu des répercussions sur les secteurs exportateurs de produits autres que les matières premières (un cinquième du PIB). L'expansion des exportations de ressources naturelles peut avoir des conséquences négatives sur la compétitivité des secteurs exportateurs autres que les matières premières en provoquant une appréciation du taux de change et une hausse des prix des intrants locaux (Ismail, 2010).

Malgré une croissance relativement lente des échanges mondiaux de produits agricoles et de biens manufacturés depuis 2005, la Colombie n'a pas gagné de parts de marché pour ces produits (graphique 2.5, partie A). Cela contraste avec des gains très marqués dans les secteurs du pétrole et du charbon. La dépendance grandissante à l'égard de ces exportations pourrait affaiblir le potentiel de développement à long terme des exportations agricoles et industrielles, et compromettre la capacité de l'économie à se diversifier. Cela est particulièrement important compte tenu de la grande incertitude qui entoure la durée du boum des matières premières. La part des exportations de haute technologie a déjà diminué de moitié ces deux dernières années et demeure remarquablement faible par rapport à l'Amérique latine, aux autres pays en développement de la région et aux économies de l'OCDE (graphique 2.5, partie B). Le gouvernement actuel reconnaît les problèmes que pose le boum des matières premières et met en œuvre des politiques structurelles afin de mieux gérer cette situation.

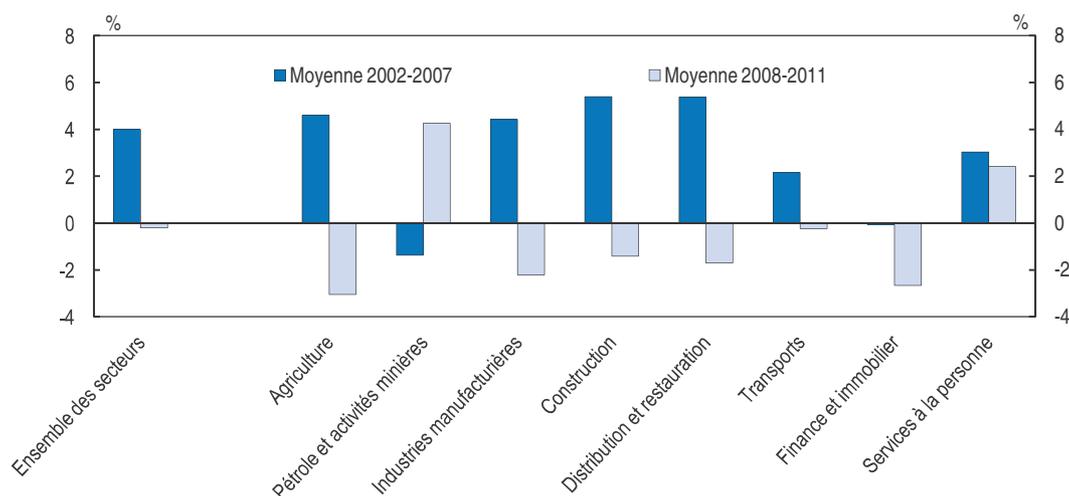
Graphique 2.3. **Décomposition de la croissance de la productivité du travail en Colombie**

Note : On estime la productivité totale des facteurs et les facteurs à l'origine de la croissance du PIB par travailleur à l'aide d'une fonction Cobb-Douglas. Le capital humain est ajusté selon le nombre d'années d'études. Le paramètre part du capital de la fonction de production est fixé à 1/3. ALC signifie Amérique latine et Caraïbes.

Source : Parties A et B : Penn World Tables et Barro et Lee : Database on education. Partie C : OCDE, Banque mondiale : Indicateurs du développement dans le monde (WDI).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932765161>

Le programme de développement doit favoriser davantage la diversification et intégrer le progrès technologique. Cela requiert des efforts supplémentaires pour renforcer les capacités et la spécialisation des secteurs existants ainsi que la création ou la consolidation de nouvelles activités productives et respectueuses de l'environnement (CEPALC, 2012). Il convient aussi de promouvoir une plus grande efficacité parmi les PME, compte tenu de leur potentiel de création d'emplois et de diffusion de connaissances et de technologies adéquates. Enfin, l'administration centrale devrait jouer un rôle plus actif de coordination entre les autorités régionales, les milieux universitaires et les entreprises afin d'améliorer la productivité. Ainsi, les politiques publiques pourraient soutenir davantage les secteurs intermédiaires pour établir des liens plus dynamiques avec les grandes entreprises ou les secteurs qui sont à la pointe de la productivité.

Graphique 2.4. **Croissance annuelle de la productivité du travail par secteur**

Source : DANE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932765180>

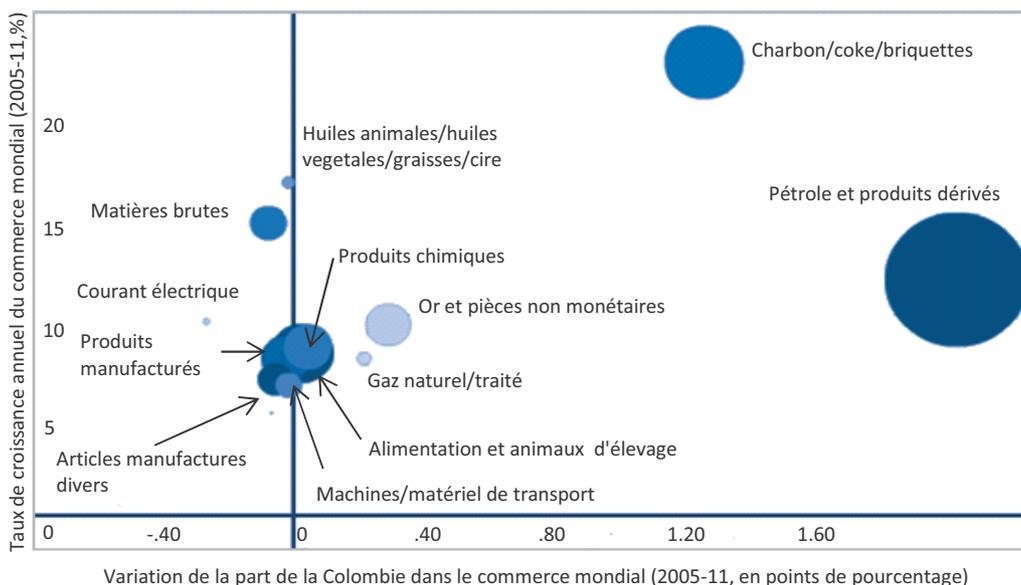
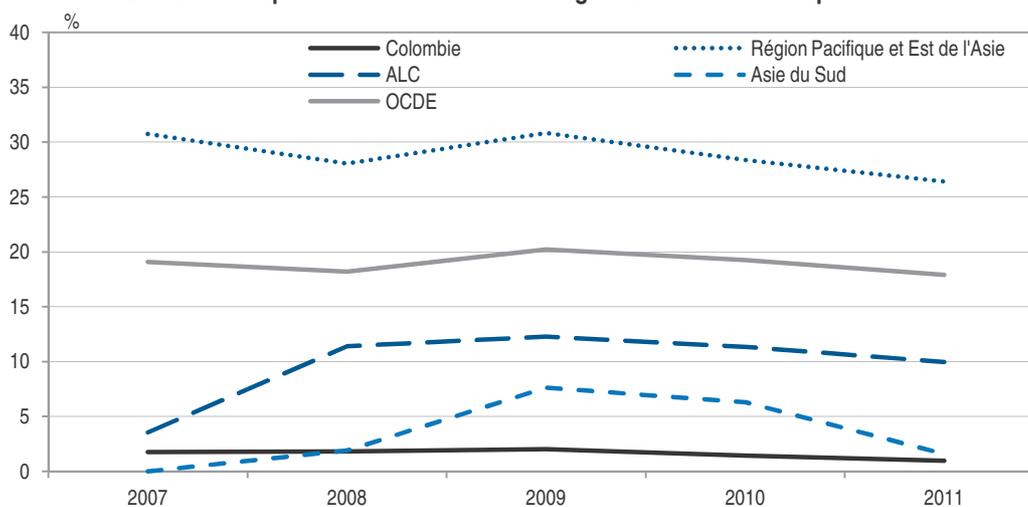
La Colombie doit investir en capital humain et physique dans le cadre de politiques générales axées sur l'accélération de la croissance à long terme de la PTF. Ces politiques devraient aussi viser à réduire les grandes disparités régionales en matière de PIB par habitant et de productivité, en renforçant les institutions publiques au niveau infranational et en augmentant l'aide de l'État central pour endiguer la corruption, l'obstacle le plus couramment cité aux activités des entreprises (FEM, 2012).

Il faudrait que les avancées appréciables réalisées en matière d'extension de l'éducation soient suivies d'une amélioration qualitative à tous les niveaux. Les initiatives pluridisciplinaires en faveur de la petite enfance et l'amélioration du système d'enseignement supérieur ont un rôle déterminant à jouer dans la production d'une main-d'œuvre capable d'affecter les ressources de manière plus efficiente, de tirer parti des nouvelles technologies et d'innover (OCDE, 2012a). Le renforcement du capital humain fera aussi reculer le travail informel qui est à peu près 20 points au-dessus du niveau qui correspondrait normalement au PIB par habitant de la Colombie (Banque mondiale, 2010).

En outre, des investissements plus efficaces dans les infrastructures de transport, qui sont nettement inférieures même à celles des pairs régionaux, sont indispensables pour combler le retard du pays du point de vue du capital physique (Acevedo et al., 2009). Les récentes réformes visant à renforcer les cadres réglementaire et institutionnel pour les partenariats public-privé (PPP) représentent un grand pas en avant, mais il faut aller plus loin. Une meilleure infrastructure de transport accroît sensiblement l'efficacité et la PTF en permettant des économies d'échelle, de réseau et d'agglomération (Calderón et Servén, 2010). Elle rehausse aussi la compétitivité du secteur exportateur.

Il faut également réduire les coûts de financement, actuellement élevés, en particulier pour les nombreuses petites entreprises qui cherchent à profiter des gains de productivité en réalisant des investissements à long terme (Meléndez et Harker, 2009). Cela accroîtrait les retombées bénéfiques de la productivité dans le contexte actuel de diminution des obstacles au commerce et de forte activité informelle (Caro et al., 2012).

Ces politiques doivent être complétées par une amélioration de l'environnement des entreprises. Des efforts accrus d'intensification de la concurrence devraient améliorer

Graphique 2.5. **Parts de marché dans le commerce mondial****A. Commerce mondial et part de marché de la Colombie par secteur****B. Part des exportations de haute technologie dans le total des exportations**

Note : Partie A : la taille des cercles représente la part des secteurs dans le total des exportations colombiennes en 2011. Partie B : calculs basés sur les valeurs.

Source : Base de données Comtrade de l'ONU.

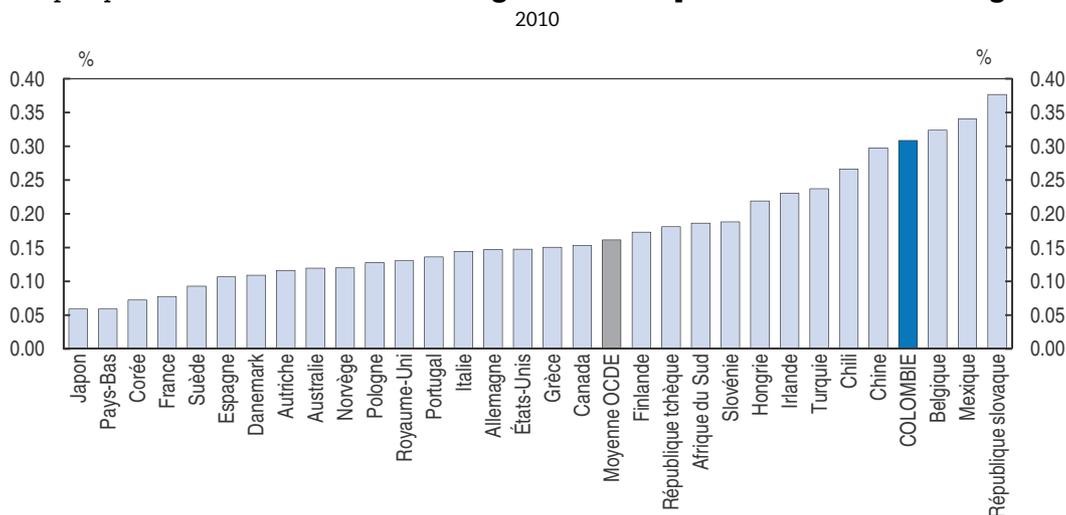
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932765199>

encore les conditions d'activité des entreprises et leur donner plus de dynamisme. Un usage plus efficient et plus transparent des ressources publiques et la création de conditions plus favorables aux entreprises formelles encourageront la régularisation des activités informelles, ce qui aura une incidence positive sur les performances (Banque mondiale, 2010; Caro et al., 2012). La lutte contre l'insécurité doit se poursuivre, sachant que les taux d'homicides restent le double de la moyenne régionale et que la Colombie se classe 142^e sur 148 pays en ce qui concerne le coût du terrorisme pour les entreprises (FEM, 2012).

Remédier aux disparités régionales dans l'intérêt d'une croissance économique durable

Les politiques destinées à stimuler la productivité et la croissance doivent aussi chercher à remédier aux importantes disparités de revenus entre les régions. Comparativement aux pays de l'OCDE, les écarts régionaux de revenu par habitant sont très marqués en Colombie (graphique 2.6). En outre, les inégalités peuvent être encore plus accentuées entre les communes. Ainsi, l'indice de Gini pour le PIB moyen par habitant est proche de 0.5 entre les communes de Cundinamarca, l'un des départements les plus riches du pays. Un certain rattrapage des régions les plus pauvres pourrait faire progresser la règle de droit et éliminer certains des facteurs sous-jacents qui entretiennent la violence et les conflits dans ces régions, ouvrant ainsi la voie à une croissance durable. La récente loi sur les victimes, qui a pour but de ramener dans les régions rurales des personnes chassées par le climat de violence, soulage la pression sur les grandes villes qui offrent des possibilités d'emploi insuffisantes et sont surpeuplées, tout en exploitant les possibilités de développement des autres régions.

Graphique 2.6. **Indice de Gini des inégalités de PIB par habitant entre les régions**



Notes : Le graphique se réfère au découpage administratif de chaque pays (régions TL2), par exemple aux États-Unis et aux départements en Colombie (il y en a 32 dans ce pays; Bogota est considérée comme un « district spécial »).

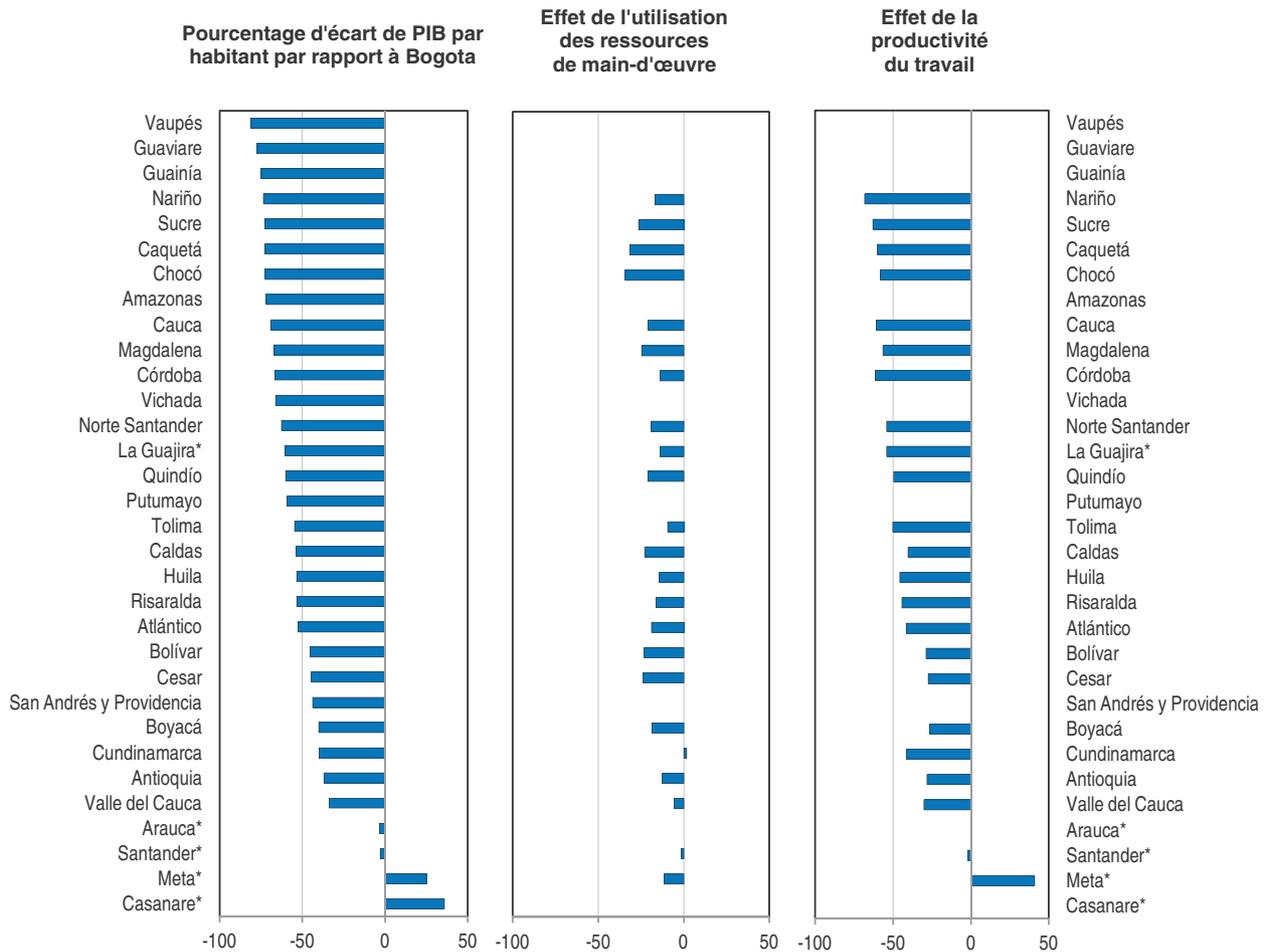
Source : OCDE, *Panorama des régions 2011*, DANE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932765218>

L'écart de PIB par habitant entre Bogota et les autres régions est dû surtout à la faiblesse de la productivité du travail (graphique 2.7). La dispersion entre les départements est à peu près la même depuis une dizaine d'années, la principale exception étant les départements producteurs de matières premières, où des secteurs très productifs sont apparus, mais ont créé peu d'emplois.

Par ailleurs, les régions à faible productivité souffrent de goulets d'étranglement identiques à ceux qui sont responsables du retard de la Colombie par rapport aux pays de l'OCDE. Outre la violence, qui a été particulièrement grande dans ces régions, les difficultés d'accès à l'éducation et la médiocrité du système d'enseignement sont considérées comme deux des principaux obstacles à la croissance du PIB par habitant et à la productivité (CEER, 2007). Les politiques publiques devraient s'attacher à élever la qualité des enseignants et à

Graphique 2.7. Facteurs à l'origine des différences de revenu réel entre les régions, 2010



Note : * Indique les départements qui ont reçu la plus grande partie des redevances directes provenant de la production de matières premières pendant la période 2007-11 (Arauca, Casanare, La Guajira, Meta et Santander). Il n'y a pas de données disponibles concernant les effets de l'utilisation de la main-d'œuvre et de la productivité du travail pour Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Providencia, Putumayo, San Andrés, Vaupés et Vichada.

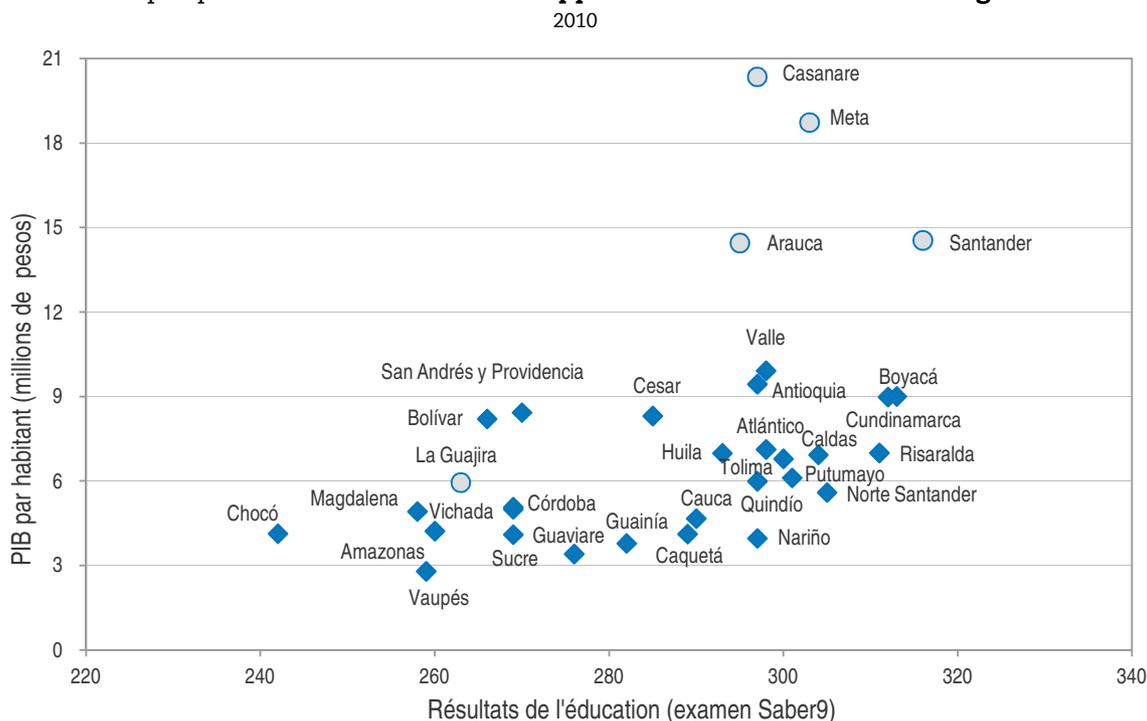
Source : DANE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932765237>

augmenter le nombre d'heures d'enseignement dans les départements les plus défavorisés pour faire progresser leurs résultats dans l'enseignement secondaire (Galvis et Bonilla-Mejía, 2012 ; graphique 2.8). Il est également indispensable de développer la formation entrepreneuriale dans l'enseignement secondaire, supérieur et continu pour stimuler la productivité, en particulier dans les régions les moins développées (OCDE, 2012b).

De même, la qualité des infrastructures de transport diffère grandement d'une région à l'autre. Compte tenu des écarts régionaux importants sur le plan de la qualité du réseau routier, il existe d'importantes possibilités d'accroître la compétitivité simplement en rénovant et en entretenant les axes existants dans les régions peu performantes (graphique 2.9). Un meilleur accès aux infrastructures de transport dans les zones mal desservies est de nature à promouvoir les échanges nationaux et internationaux ainsi que le tourisme (CEER, 2007 ; Ramírez et Parra-Peña, 2010).

Graphique 2.8. **Éducation et développement dans les différentes régions**

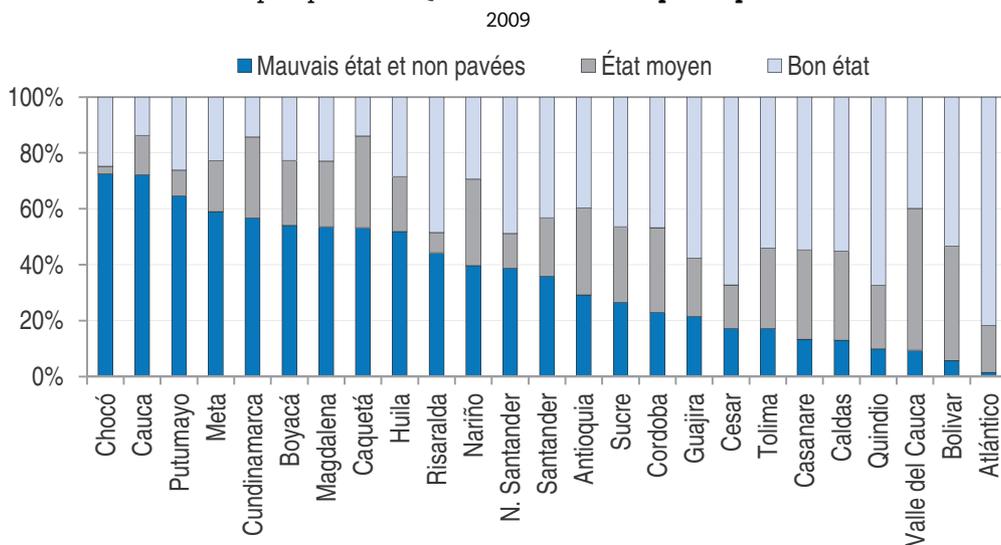


Note : Les cercles gris représentent les départements qui reçoivent la plus grande partie des redevances directes provenant de la production de matières premières (Meta, Casanare, La Guajira, Santander et Arauca). Le Saber9 est l'examen national que les élèves passent deux ans avant la fin des études secondaires.

Source : DANE et ministère de l'Éducation.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932765256>

Graphique 2.9. **Qualité des routes principales**



Note : Le sigle INVIAS désigne l'Institut national des routes, chargé de la construction, de l'extension et de la maintenance des infrastructures de transport qui ne sont pas sous concession.

Source : Instituto Nacional de Vias (INVIAS).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932765275>

La politique et les faiblesses institutionnelles ont freiné le développement régional

Les investissements ont été davantage déterminés par la puissance politique que par la productivité et le potentiel de croissance. Historiquement, la politique économique a favorisé la formation de capital à Bogota, Antioquia et Valle del Cauca, d'où une forte concentration d'industries, de services et de revenu dans ces régions, sans exploiter les possibilités de développement ailleurs (Bonet et Meisel, 2007 ; Eslava et Melendez, 2009 ; Cortés et Vargas, 2012). En outre, les avantages accordés par le gouvernement central, tels que les exonérations fiscales et les droits de douane préférentiels, ont favorisé les régions ayant une importance électorale et politique plutôt que celles caractérisées par un potentiel élevé de productivité ou des investissements performants (Lora et Scartascini, 2010).

De plus, des institutions faibles qui permettent un haut niveau de corruption menacent la croissance, surtout dans les administrations infranationales. La constitution de 1991 a cherché à promouvoir les dépenses régionales sans parvenir à réduire les inégalités : les autorités infranationales ont commencé à recevoir des ressources publiques beaucoup plus importantes, mais leur capacité à les gérer et à les investir efficacement ne s'est pas développée dans la même mesure. Actuellement, la plupart des régions productrices de pétrole et de minerais ont des institutions déficientes. Dans ces conditions, l'investissement des abondantes redevances tirées de l'extraction des ressources naturelles a été en grande partie inefficace (Olivera et Perry, 2009). En outre, les autorités infranationales ont été particulièrement vulnérables à la corruption. En 2011, plus de 100 maires ont été sanctionnés par l'Inspecteur général, dont plus de 90 % suspendus. Près d'un tiers du total des sanctions infligées dans l'administration publique (nationale et infranationale) de janvier 2000 à septembre 2012 visaient des maires et des conseillers locaux (graphique 2.10). Enfin, des études sur la transparence révèlent que, sur 137 institutions nationales, le Sénat et la Chambre des représentants se classent respectivement premier et douzième du point de vue des risques de corruption. Certaines institutions essentielles en rapport avec les infrastructures, telles que les autorités portuaires, apparaissent aussi parmi les plus exposées, ce qui appelle une plus grande responsabilisation. Il est aussi nécessaire que des institutions comme Colciencias, qui est responsable de la recherche-développement, améliorent la collecte des informations et les diffusent de façon transparente (ITN, 2010).

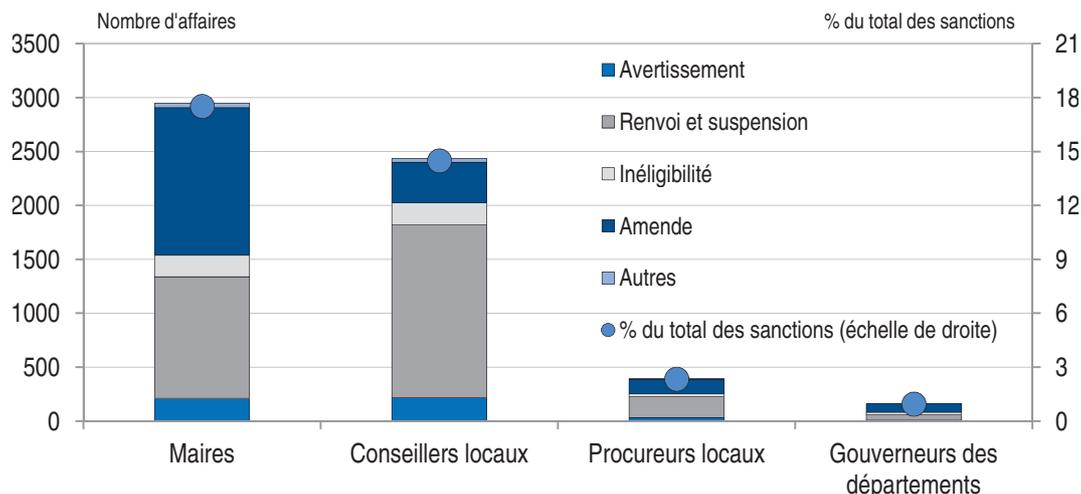
Vers un meilleur investissement des ressources régionales : la réforme des redevances et au-delà

En 2011, le gouvernement a adopté une ambitieuse réforme destinée à améliorer l'affectation des redevances tirées des ressources naturelles qui représentaient 1.4 % du PIB la même année. L'objectif est une répartition plus équitable des recettes entre les régions, puisque la part allouée directement à celles qui produisent des matières premières reviendra de 80 % avant 2011 à 25 % en 2012 et à 10 % après 2014. Trois nouveaux fonds (fonds de compensation régional ; fonds de développement régional ; fonds pour la science, la technologie et l'innovation) percevront au moins 50 % du total des redevances à partir de 2015. Par ailleurs, selon l'augmentation attendue du produit des redevances, un maximum de 30 % sera versé directement dans un fonds d'épargne et de stabilisation (graphique 2.11). Ces fonds distribueront des ressources aux régions en fonction de critères objectifs tels que le nombre d'habitants, la pauvreté et les besoins de base non satisfaits.

La réforme a aussi pour but de dynamiser la croissance régionale en donnant plus d'efficacité aux investissements financés par les redevances. La plupart des ressources

Graphique 2.10. **Sanctions contre les autorités infranationales**

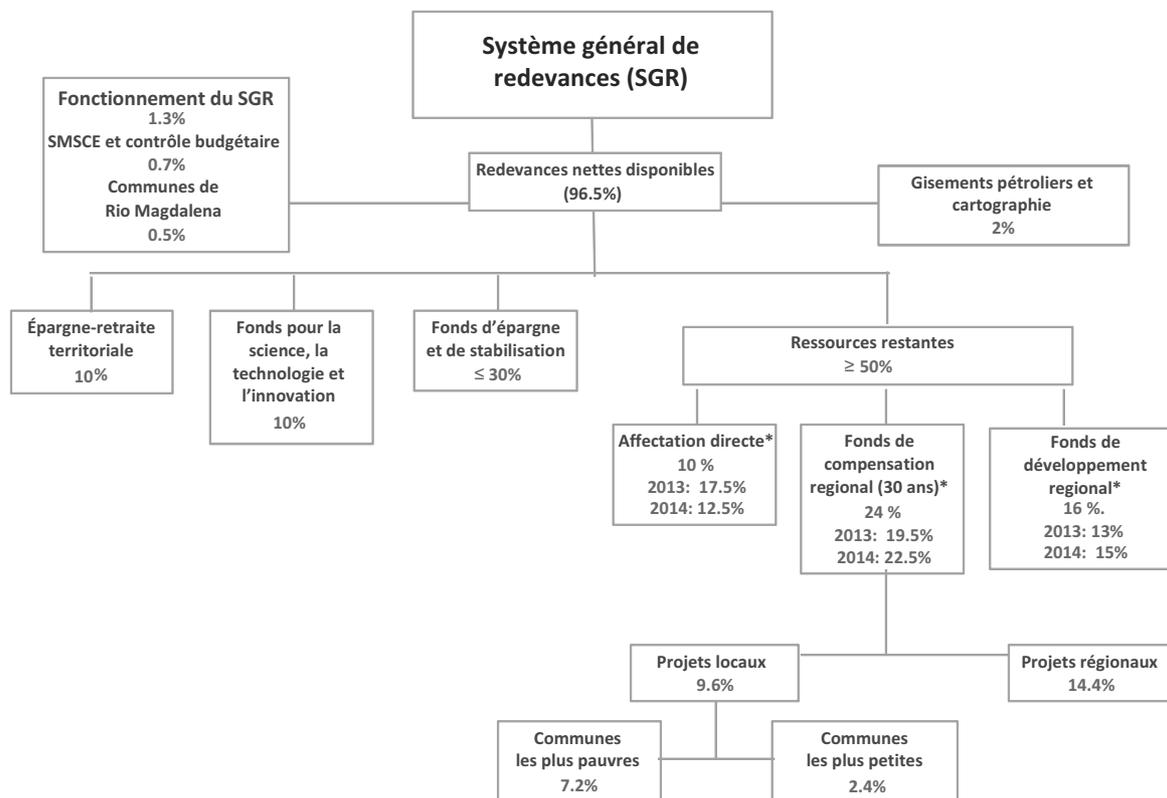
Janvier 2000 – septembre 2012



Notes : L'inéligibilité peut comprendre des cas de suspension et de renvoi. Le total des sanctions correspond aux sanctions frappant l'ensemble des effectifs de l'administration publique (nationale et infranationale).

Source : Bureau de l'Inspecteur général de la Colombie.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932765294>

Graphique 2.11. **Le nouveau système général de redevances**

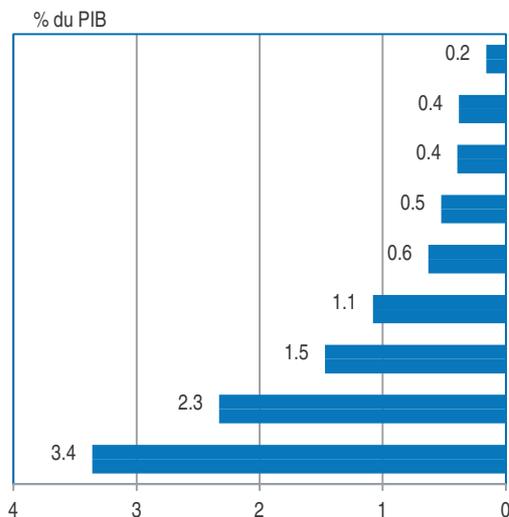
* Les projets sont sélectionnés par des conseils appelés OCAD (*Órgano Colegiado de Administración y Decisión*), qui sont constitués de représentants des échelons administratifs nationaux et infranationaux ainsi que de l'université dans le cas du fonds pour la science, la technologie et l'innovation.

Source : OCDE sur la base de l'Acto Legislativo 05 (2011), du décret 0750 (2012) et du décret 4923 (2011).

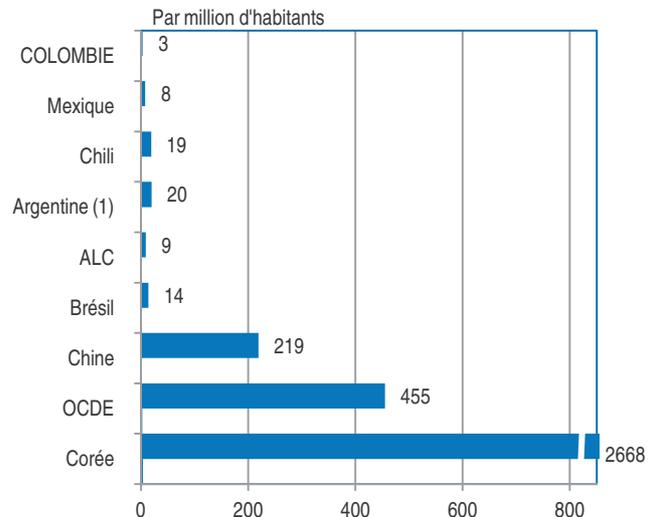
investies dans les deux fonds régionaux (40 % des redevances à partir de 2015) seront consacrées à des projets d'infrastructures. En outre, 10 % des redevances seront affectées au fonds pour la science, l'innovation et la technologie. Pour la sélection des projets devant être financés par ces fonds, le gouvernement a mis en place des conseils interrégionaux appelés OCAD (*Órgano Colegiado de Administración y Decisión*), constitués à la fois de représentants des autorités infranationales (c'est-à-dire des maires et des gouverneurs) et des autorités nationales (par exemple le ministre des Finances, le ministre des Mines, le directeur du Département de la planification nationale). Dans le cas du fonds pour la science, l'innovation et la technologie, les OCAD comprennent aussi des universitaires. Un droit de véto pour l'administration centrale a été institué au sein de ces conseils. À la date de novembre 2012, 30 % et 15 % des redevances approuvées pour financer des dépenses ont été allouées respectivement à des projets d'infrastructure de transport et de recherche et développement. Ces investissements et d'autres qui seront effectués dans l'avenir permettront de réduire le retard de la Colombie en matière d'infrastructures et d'innovation. Le retard d'innovation résulte en partie de la faiblesse des investissements en recherche-développement comparativement aux pays de l'OCDE et aux économies de l'Amérique latine; il est illustré par le petit nombre de demandes de brevets (graphique 2.12).

Graphique 2.12. Investissements en recherche-développement et demandes de brevets

A. Investissement en R-D (2008)



B. Demandes de brevets par des résidents (2010)



Note : Les chiffres de brevets de l'OCDE correspondent à une moyenne simple de l'ensemble des pays membres. ALC signifie Amérique latine et Caraïbes.

1. Les dernières données concernant les brevets se rapportent à l'année 2008.

Source : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), *Ibero-American/Inter-American Network of Science and Technology Indicators (RICYT)*, *Principaux indicateurs de la science et de la technologie (PIST)* Base de données de l'OCDE et de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932765313>

La réforme des redevances est judicieuse, mais l'augmentation des ressources à la disposition des autorités régionales doit être équilibrée par un développement de leurs moyens institutionnels et un concours technique plus actif de l'État central. Une affectation appropriée et un investissement efficace des ressources exigent un renforcement des capacités de programmation, d'exécution et de suivi au niveau

infranational. L'aide de l'État central est particulièrement importante pour distinguer et analyser les projets qui seront présentés aux OCAD (*Órganos Colegiados de Administración y Decisión*), notamment l'assistance technique pour effectuer des analyses d'optimisation de la dépense publique et des analyses coûts-avantages sociaux. Dans ce contexte, la banque publique régionale, Banco Agrario, peut travailler avec les banques privées pour évaluer les projets devant être financés en partie par les redevances. De plus, les autorités centrales devraient nouer des liens étroits entre les autorités régionales et les principaux centres de recherche du pays pour investir les redevances dans l'innovation en développant des connaissances scientifiques et technologiques qui répondent aux besoins de l'économie et permettent d'en exploiter le potentiel. Enfin, continuer d'affecter les ressources en fonction des besoins réduit l'incitation pour les régions à s'améliorer de crainte de recevoir moins de fonds. Une certaine proportion des redevances transférées aux régions devrait être basée sur leurs avancées progressives au regard d'indicateurs pertinents, objectifs et faciles à calculer. On pourrait y inclure des indicateurs clés comme les besoins de base non satisfaits, les performances des étudiants ou les réseaux de transport. Il faudrait veiller à ce que ce mécanisme ne lèse pas les régions moins développées.

L'affectation et la gestion des ressources doivent encore être améliorées. Il faut que les régions coordonnent mieux l'investissement des redevances et celui des ressources d'autres provenances, comme les transferts régionaux (*Sistema General de Participaciones*), qui représentent près de 4 % du PIB. Il conviendrait de définir une stratégie d'investissement coordonnée, par exemple dans le cadre des plans de développement départementaux (*Planes de Desarrollo Departamentales*), avec fixation d'objectifs spécifiques au niveau infranational. L'expérience de l'OCDE démontre aussi la nécessité d'une coordination entre les différents échelons publics et les juridictions locales, de procédures budgétaires solides et d'investissements qui prennent en compte le potentiel et les facteurs limitatifs de chaque région (OCDE, 2011a). Enfin, il faudrait améliorer les critères d'affectation des fonds pour renforcer la responsabilisation et inciter encore davantage à une utilisation plus efficace des ressources (Niето-Parra et Olivera, 2012 ; Cortés et Vargas, 2012).

Il est indispensable de prendre de nouvelles mesures pour améliorer le cadre institutionnel

Il faut améliorer la coordination entre les administrations centrales et infranationales et les agences de contrôle pour poursuivre une politique globale de lutte contre la corruption. Le gouvernement a créé récemment le Secrétariat pour la transparence (*Secretaría de Transparencia*) qui est responsable des stratégies anti-corruption. On pourrait instituer au sein de ce Secrétariat une commission d'experts indépendants chargée de définir les outils et les mesures de lutte contre la corruption, qui pourrait favoriser la coordination entre les différents échelons publics.

Les *Corporaciones Autónomas Regionales* (CAR) sont particulièrement déficientes. Ces autorités régionales sont notamment responsables de la délivrance des permis environnementaux. D'une part, elles manquent de moyens techniques et administratifs, d'autre part, leurs procédures ne sont pas conformes aux obligations légales et de supervision (Blackman et al., 2006). Ainsi, l'Office national d'audit a signalé des défauts de gestion de la CAR de la région de Cundinamarca qui ont coûté près de 4 millions USD en 2011. La délivrance de permis environnementaux de construction de routes et d'extraction de ressources naturelles est désorganisée et inefficace. Plus de cinq entités participent au processus d'octroi de permis pour les activités minières, ce qui occasionne des retards.

Pour obtenir un permis de lancement d'exploration, il faut en moyenne 55 semaines de plus que les délais légaux. Récemment, le gouvernement s'est efforcé d'améliorer la procédure de délivrance des permis environnementaux. Il a notamment mis en place une agence nationale chargée spécifiquement de cette tâche (ANLA, *Agencia Nacional de Licencias Ambientales*), ce qui a accéléré la procédure de demande. La création de cette agence pourrait être complétée par un suivi accru des CAR et par un changement du mode de nomination de leurs dirigeants le rendant moins dépendant du cycle politique.

Enfin, des mesures ont été prises pour améliorer les mauvaises pratiques de passation des marchés publics. En 2011, un total de 181 000 contrats de marchés publics, d'une valeur de 9 % du PIB, ont été signés dont quelque 60 % par plus de 2 000 autorités infranationales différentes. Moins de 30 % ont donné lieu à un appel d'offres public. L'Agence nationale des marchés publics (*Agencia Nacional de Contratación Pública*, ANCP) a été instituée en 2011 avec pour mission de centraliser les opérations et d'en améliorer l'efficacité et la transparence. Le ministère des Finances a aussi mis en place un système intégré d'informations pour enregistrer les documents budgétaires correspondants. De plus, l'ANCP prévoit de créer un catalogue central des biens et des services ainsi que d'établir une procédure adéquate de validation des marchés publics.

Toutefois, l'ANCP devrait remédier à trois goulets d'étranglement majeurs. D'abord, il faut unifier un cadre réglementaire complexe en normalisant les procédures et les manuels. Ensuite, il est indispensable de disposer d'un système d'information apte à estimer l'efficacité des marchés publics. Enfin, on a besoin de plus de renseignements sur les personnels qui participent aux opérations de marchés publics. Actuellement, leur itinéraire professionnel n'est pas nécessairement en rapport avec les connaissances et les compétences requises en ce domaine. Une meilleure formation est nécessaire pour remédier à cette situation. En bref, l'ANCP a besoin de moyens et de ressources plus importants pour résoudre ces problèmes. Même s'il n'y a pas de solution passe-partout, les Principes pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics de l'OCDE (OCDE, 2009a) peuvent être utiles à la Colombie. Ils soulignent l'importance de la transparence dans l'ensemble du cycle des marchés publics, de normes professionnelles pour les fonctionnaires responsables, de mécanismes spécifiques de suivi et de chaînes de responsabilité claires.

Encadré 2.1. **Recommandations pour une plus grande efficacité des investissements régionaux**

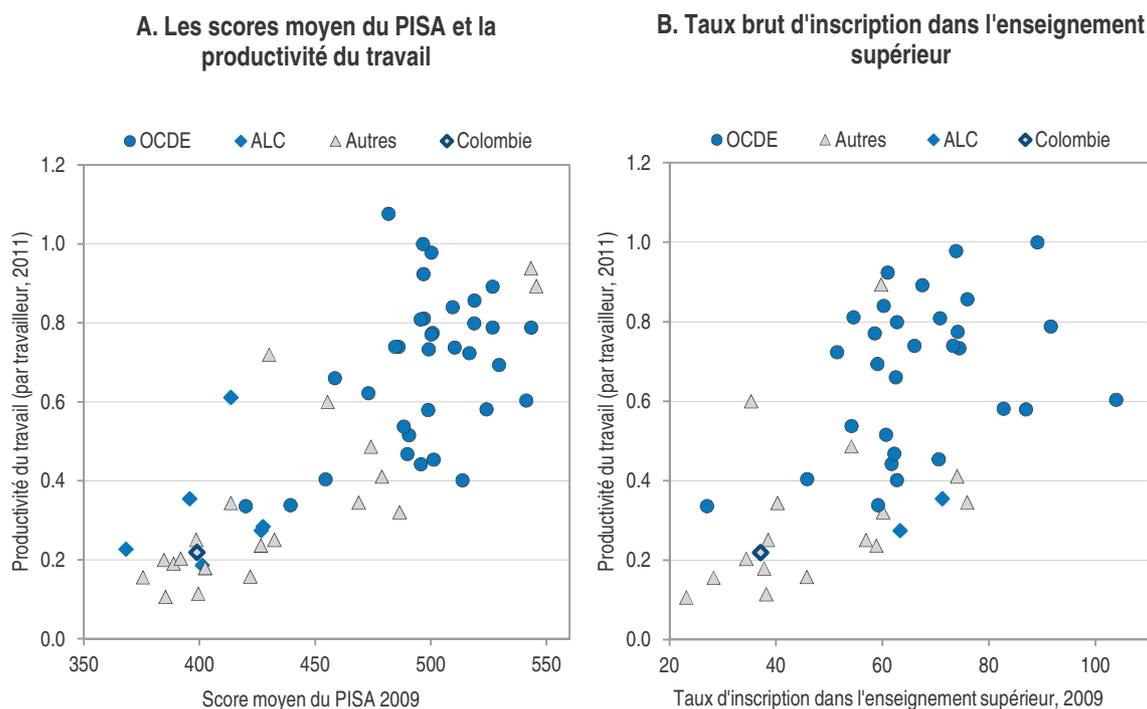
- Veiller à ce que la révision du mode de distribution des redevances entre les régions aboutisse à des projets viables qui stimulent la productivité de diverses manières :
 - ❖ en fournissant une assistance plus étoffée aux autorités infranationales pour déterminer les projets d'investissement les plus porteurs et donner des conseils sur la manière de les mettre en oeuvre efficacement. Ces mesures comprennent la formation, les technologies de l'information et de la communication ainsi que les analyses de rentabilité de l'argent public.
 - ❖ en assurant une bonne gouvernance grâce à un suivi et une évaluation *ex post* plus stricts des projets d'investissement.

Encadré 2.1. **Recommandations pour une plus grande efficacité des investissements régionaux** (suite)

- ❖ en appliquant un mécanisme d'incitation pour que les autorités infranationales reçoivent d'autant plus de fonds qu'elles progressent plus rapidement vers l'accomplissement d'objectifs économiques et sociaux d'importance primordiale, concernant par exemple les besoins de base non satisfaits, les performances des étudiants ou les réseaux de transport. Un mécanisme d'incitation basé sur les progrès relatifs pourrait être plus approprié pour éviter de favoriser les régions les plus riches et les plus performantes.
- ❖ en s'assurant que les administrations infranationales prennent pleinement en compte les coûts de maintenance des projets d'investissement.
- Mettre l'accent sur les politiques structurelles pour accroître la productivité et pour promouvoir la diversification et la capacité de réaction de l'économie aux variations des prix relatifs. Favoriser une croissance plus inclusive au moyen d'une meilleure intégration des politiques régionales à l'aide des ressources affectées aux communes et aux départements (par exemple les redevances et les transferts régionaux).
- Améliorer la coordination entre les échelons publics centraux et infranationaux et les entités de contrôle, afin de mettre en œuvre une politique efficace et globale de lutte contre la corruption.
- Mieux faire respecter les procédures administratives, comme la délivrance de licences, en développant la responsabilisation. Renforcer le suivi des institutions vulnérables à la corruption, par exemple en améliorant les obligations d'information.
- Rendre plus efficace la gestion des marchés publics en mettant en place un système d'information avec création d'un catalogue central de biens et de services.
- Envisager l'institution au sein du Secrétariat pour la transparence d'une commission d'experts indépendants chargée de définir les outils adéquats de lutte contre la corruption et de coordonner les politiques publiques en ce domaine.

Une amélioration de la portée, de la qualité et de la pertinence du système éducatif est indispensable à une croissance durable de la productivité

En Colombie, le niveau d'éducation a besoin d'être grandement amélioré. L'éducation joue un rôle essentiel dans le développement du capital humain. Les compétences techniques et académiques transforment les intrants avec une efficacité accrue et rendent l'économie plus productive. Une éducation de qualité et pertinente, qui confère des qualifications de pointe et encourage la recherche, est aussi indispensable pour qu'une économie assimile les nouvelles technologies et innove constamment. Enfin, l'éducation donne beaucoup plus de chances aux travailleurs d'entrer dans le secteur formel où ils bénéficient d'un niveau de vie et d'une productivité supérieurs (Banque mondiale, 2010). Il existe une corrélation positive entre la productivité du travail, d'une part, et l'extension et la qualité de l'éducation, d'autre part (graphique 2.13). En Colombie, les résultats des élèves du secondaire aux tests PISA sont inférieurs à ceux de l'OCDE (graphique 2.13, partie A). En outre, le taux d'inscription dans l'enseignement supérieur est sensiblement inférieur à celui des pays de l'OCDE (graphique 2.13, partie B).

Graphique 2.13. **Éducation et productivité**

Note : La productivité du travail est mesurée en proportion de son niveau aux États-Unis. Les pays ALC sélectionnés sont l'Argentine, le Brésil, le Costa Rica, le Pérou, Trinité et Tobago et l'Uruguay. Le Chili et le Mexique figurent tous deux parmi les ALC.

Source : Résultats au PISA 2009 : Savoirs et savoir-faire des élèves – Volume I, Éditions OCDE ; The Conference Board Total Economy Database et Indicateurs du développement dans le monde (IDM) de la Banque mondiale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932765332>

Élargir la portée : augmenter les taux d'inscription dans l'enseignement préprimaire et supérieur

Malgré les progrès réalisés, l'enseignement préprimaire reste beaucoup moins répandu que dans la zone de l'OCDE et devrait être développé davantage. La Colombie ne dispose pas des moyens institutionnels permettant d'offrir une prise en charge et une éducation complètes aux enfants âgés de moins de 5 ans (CPC, 2010). Les programmes publics lancés récemment ne couvrent qu'à peu près 25 % de la population ciblée. Comme le taux de rendement du développement du capital humain baisse parallèlement à l'âge des étudiants, investir dans la petite enfance pour développer les facultés cognitives et non cognitives est particulièrement efficace et efficace en termes de coût à la fois pour la croissance et l'égalité des chances (Heckman, 2006).

À 37 %, le taux d'inscription dans l'enseignement supérieur en Colombie reste aussi bien inférieur à celui de la moyenne de l'OCDE et même de certains pairs régionaux comme l'Argentine et le Chili. Comme on l'a indiqué dans le chapitre précédent, les titulaires d'une licence ou d'une maîtrise sont beaucoup mieux rémunérés que les diplômés de l'enseignement secondaire. Néanmoins, la moitié seulement des jeunes âgés de 17 à 21 ans qui ont terminé le cycle secondaire poursuivent des études supérieures (OCDE, 2012a). Cela est dû en partie aux limitations d'accès aux financements de nombreux étudiants à faible revenu. Les prêts octroyés par l'Institut colombien de crédit aux étudiants (*Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios, ICETEX*), bien que très utiles, sont insuffisants et pas assez ciblés sur les plus pauvres (OCDE, 2012a). Le service national de formation

(*Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA*), seul institut technique public totalement gratuit, n'a les moyens de retenir qu'une candidature sur sept. Par ailleurs, le faible taux d'inscription s'accompagne de 45 % d'abandons qui ont surtout lieu au premier semestre car de nombreux diplômés du secondaire ne sont pas bien préparés au monde universitaire.

Grâce aux efforts du gouvernement pour étendre l'enseignement supérieur et réduire le taux d'abandon, le nombre d'étudiants du supérieur augmente à un rythme annuel de 8 % depuis 2004. Un tiers de cette croissance s'explique par le développement régulier du SENA, qui représente maintenant 55 % des inscriptions dans les programmes techniques (appelés en Colombie *formación técnica profesional* et *formación tecnológica*) et 18 % du total des inscriptions dans l'enseignement supérieur. En outre, 153 centres régionaux d'enseignement supérieur (*Centros Regionales de Educación Superior, CERES*) ont été créés dans le cadre de partenariats avec les collectivités locales, les universités et les entreprises. Il a été décidé récemment que les prêts aux étudiants à bas revenu seraient sans intérêts afin d'alléger les remboursements. Le gouvernement a aussi créé la base de données SPANDIES pour suivre spécifiquement les facteurs de « décrochage » des étudiants et encourager les institutions à tenter de régler ce problème. Le ministère de l'Éducation envisage de lancer dans un proche avenir 120 nouveaux programmes techniques établis avec le secteur privé. Il offrira aussi des allocations mensuelles de 100 dollars à 120 000 étudiants à revenu modeste pour qu'ils s'inscrivent à ces programmes.

Les efforts destinés à développer l'éducation pré-primaire et l'enseignement supérieur doivent continuer. Une très forte augmentation de l'investissement dans l'enseignement préprimaire est nécessaire, avec une démarche pluridisciplinaire englobant l'éducation, la nutrition, la santé et un contexte convivial, afin de développer les capacités non cognitives comme la persévérance et la créativité. Un premier pas en ce sens pourrait consister à intégrer un aspect santé aux programmes destinés à la petite enfance. Dans l'enseignement supérieur, les CERES peuvent devenir un instrument décisif d'extension, mais à condition d'être très fortement développés car ils ne comptent actuellement que 2 % des étudiants inscrits. Par ailleurs, encourager l'enseignement à distance par Internet peut faciliter l'accès à l'éducation dans les régions reculées. Les efforts déployés récemment en vue de faire bénéficier les plus pauvres des prêts aux étudiants vont dans le bon sens, mais il faut faire davantage. Comme le montre l'expérience des pays de l'OCDE, une meilleure préparation des étudiants à l'enseignement supérieur est le meilleur moyen de réduire les taux d'abandon.

Rehausser la qualité : une plus grande responsabilisation basée sur les résultats

Il faut améliorer l'enseignement préprimaire, primaire et secondaire. À l'âge de 15 ans, les élèves du secondaire ont des résultats inférieurs à la moyenne PISA de l'OCDE. Sur le plan quantitatif, la scolarité souffre du nombre réduit d'heures d'enseignement, de l'effectif insuffisant des enseignants et de l'autonomie limitée dont disposent les établissements pour gérer les ressources et choisir les enseignants (on trouvera une analyse approfondie au chapitre sur les inégalités). Les élèves n'acquièrent pas les compétences requises pour réussir après le secondaire, en partie parce que la plupart d'entre eux terminent le cycle secondaire à 16 ou 17 ans, c'est-à-dire quelque deux ans plus tôt que ceux des pays de l'OCDE (OCDE, 2012a). Le gouvernement devrait envisager d'augmenter le nombre d'années de scolarité avant l'université, par exemple en créant une année optionnelle de transition entre le secondaire et le supérieur. L'expérience des pays de l'OCDE suggère divers moyens pour élever la qualité de l'enseignement préprimaire :

fixation d'objectifs qualitatifs, établissement de réglementations et de normes; amélioration des qualifications et de la formation des enseignants ; implication des familles et des communautés (OCDE, 2011b ; chapitre 1 de la présente évaluation).

Les normes minimales de qualité applicables aux établissements d'enseignement supérieur sont peu élevées et rares sont ceux qui ont une accréditation de haut niveau. Même si tout établissement souhaitant offrir des programmes d'enseignement supérieur doit être enregistré auprès du ministère de l'Éducation, les exigences minimales de qualité sont limitées et mal appliquées (OCDE, 2012a). Il existe un système facultatif d'accréditation de qualité élevée avec des normes exigeantes et appliquées rigoureusement ; il garantit que les établissements et les programmes accrédités respectent une longue liste d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, tout en se dotant de capacités d'autoévaluation et d'amélioration continue. Mais 7 % seulement des établissements sont accrédités dans le cadre de ce système.

Les problèmes de qualité concernent en particulier les établissements d'enseignement technique dont beaucoup ont des normes académiques médiocres et ne donnent pas une assurance de qualité interne. Ils s'efforcent de devenir des universités (de bas niveau) au lieu de s'améliorer en tant que centres d'enseignement technique, peut-être parce que les établissements non universitaires ne reçoivent que 2 % des subventions publiques par étudiant perçues par les universités. C'est pourquoi pas plus de 4 % des programmes accrédités de qualité élevée sont de nature technique. De plus, on ne sait pas grand-chose de la qualité de l'enseignement au SENA et des performances de ses diplômés sur le marché du travail, car ces éléments ne figurent pas dans la plupart des données sur l'éducation nationale (OCDE, 2012a). Malgré des progrès ces deux dernières années, 14 % seulement du corps enseignant détiennent ou cherchent à obtenir un doctorat, tandis que 57 % seulement ont un diplôme supérieur à la licence. Enfin, selon un classement mondial (Academic Ranking of World Universities), aucune université colombienne ne figure parmi les 500 premières.

Le gouvernement a cherché à promouvoir les accréditations de grande qualité et à améliorer les qualifications du corps enseignant. Le nombre d'établissements ayant une accréditation de haut niveau est passé de 16 à 23 ces deux dernières années et 34 autres se sont engagés à atteindre ce statut en 2013. Le ministère de l'Éducation a aussi approuvé 80 programmes de doctorat (1 600 étudiants) et lancé des initiatives régionales pour reclasser des programmes de spécialisation et de maîtrise au niveau de diplômes de maîtrise et de doctorat. Les meilleures universités colombiennes doivent continuer à se concentrer davantage sur la recherche en tirant les leçons de l'expérience des universités asiatiques qui ont énormément progressé dans les classements mondiaux. Enfin, le pays a adhéré à l'Étude OCDE de faisabilité internationale d'évaluation des résultats de l'enseignement supérieur (AHELO). Au moyen de l'AHELO, le gouvernement et les établissements d'enseignement supérieur pourront évaluer et comparer les résultats de leurs étudiants à ceux des pays de l'OCDE et mettre en évidence les goulets d'étranglement.

Si l'on veut améliorer la qualité et l'efficacité, il est essentiel que les établissements d'enseignement soient davantage comptables de leurs résultats (OCDE, 2012). On peut y parvenir en liant une partie du financement à leurs performances sur le plan de la qualité, de l'efficacité et de l'adaptation aux besoins prévisibles de l'économie. Les mécanismes fondés sur les performances doivent prendre en considération les progrès réalisés d'une

année sur l'autre plutôt que les niveaux, afin de ne pas favoriser les écoles déjà les plus performantes. En outre, le système de transferts de l'État central aux gouvernements régionaux doit être basé non seulement sur des indicateurs de couverture, mais aussi de qualité. Des contrôles supplémentaires de qualité devraient accompagner l'enregistrement des établissements et des programmes ; il faut mettre plus l'accent sur les résultats en utilisant les données sur les performances des étudiants émanant de l'Institut colombien pour la promotion de l'enseignement supérieur (ICFES, *Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior*) et appliquer plus rigoureusement les critères en refusant les candidatures médiocres. Cela suppose une collaboration accrue entre les agences chargées de l'assurance de la qualité et l'ICFES (OCDE, 2012a). Enfin, le test normalisé de cet institut doit être rendu applicable aux programmes techniques, notamment ceux du SENA.

De même, il convient d'encourager les établissements d'enseignement à introduire des incitations financières et autres destinées aux enseignants, en fonction des performances des étudiants lors des tests. Les rigidités des systèmes de rémunération et de gestion des enseignants doivent être sensiblement réduites même si les importantes contraintes de l'économie politique ont fait échec aux efforts de réforme déployés dans le passé. Pour faire progresser la qualité de l'enseignement dans un contexte de ressources limitées il faut commencer par rendre les dirigeants des établissements scolaires et les enseignants plus responsables et les aider en améliorant le cadre d'enseignement. L'amélioration des qualifications du corps enseignant doit aussi rester une priorité, mais elle pourrait être complétée par un intérêt accru pour la modernisation de leurs compétences et par la prise en compte d'indicateurs de la qualité de l'enseignement dans la mesure des performances scolaires.

La Colombie est dotée d'un dispositif de niveau mondial pour vérifier les performances des étudiants aux différents niveaux du parcours éducatif. On pourrait l'utiliser davantage comme un instrument pour mesurer les résultats des établissements d'enseignement. Tous les étudiants passent des tests nationaux au terme des cycles primaire, secondaire et universitaire. Ces tests sont gérés par l'ICFES et mesurent la valeur ajoutée de chaque établissement. Ces éléments et d'autres bases de données nationales, telles que le Système national d'information de l'enseignement supérieur (SNIES, *Sistema Nacional de Información de la Educación Superior*) et l'Observatoire de l'éducation (OLE, *Observatorio Laboral para la Educación*) pourraient être mieux reliés et rendus plus accessibles au grand public de façon à être pleinement exploités en tant qu'outils de responsabilisation. Une plus grande transparence est aussi nécessaire pour de nombreuses procédures et décisions importantes, dont l'octroi de prêts par l'ICETEX et la fixation de critères d'admission par certains établissements publics comme le SENA. Pour rendre cet établissement plus responsable, il faut l'intégrer pleinement au système postsecondaire sur le plan du financement (il tire actuellement ses ressources des *parafiscales*), du recueil et de l'évaluation des données, des programmes et des mécanismes d'assurance de la qualité (Saavedra et Medina, 2012). Enfin, les autorités doivent promouvoir les établissements d'enseignement technique de qualité élevée en augmentant la part des subventions publiques qu'ils reçoivent.

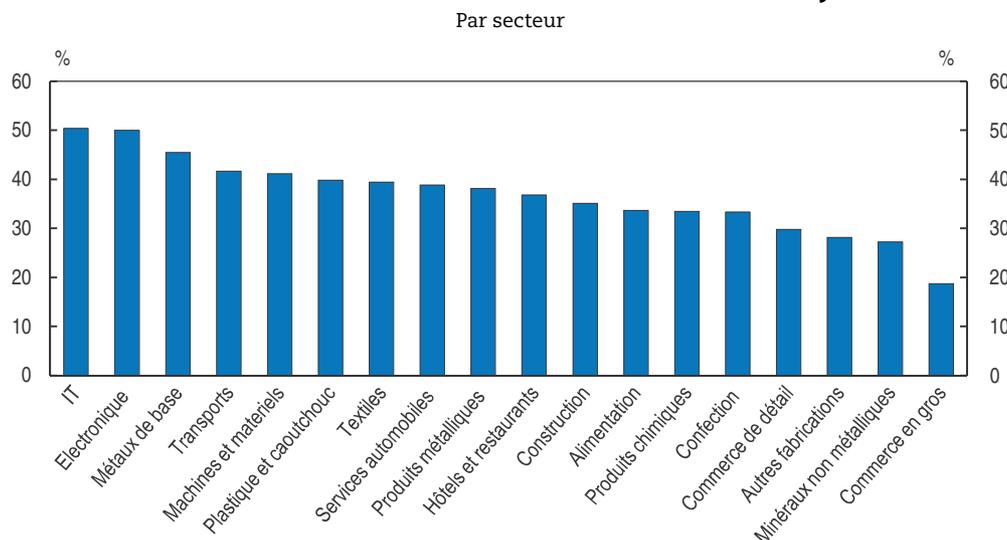
Améliorer la pertinence de l'enseignement : se concentrer davantage sur les compétences et la formation

Il faut que l'enseignement privilégie l'acquisition des compétences demandées par le marché du travail. Cela vaut surtout les établissements publics et les programmes

techniques, car les établissements privés, influencés par les hommes d'affaires locaux, réagissent plus efficacement aux exigences du marché du travail. Il existe un déséquilibre important entre les besoins du secteur productif et la main-d'œuvre disponible, avec une forte pénurie de travailleurs qualifiés et de spécialistes techniques, mais un excédent de travailleurs non qualifiés et de cadres moyens (CPC, 2010). Selon les enquêtes de la Banque mondiale auprès des entreprises, quelque 45 % de ces dernières estiment que la formation inadéquate de la main-d'œuvre est une contrainte majeure, contre 30 % en 2006 et 20 % dans les économies de l'OCDE.

Par ailleurs, les programmes du supérieur, qui préparent à des professions clés, n'enseignent pas aux étudiants ce dont le marché a besoin. Alors que la pénurie de main-d'œuvre qualifiée est particulièrement aiguë dans les secteurs qui ont besoin de nombreux diplômés techniques (graphique 2.14), 67 % seulement des étudiants en technique et 74 % des étudiants en technologie trouvent un emploi formel après l'obtention du diplôme. En outre, 19 % seulement des étudiants en technologies de l'information disposent après le diplôme des compétences de base requises par ce secteur (CPC, 2010). De même, il a été dit que les cours enseignés dans les CERES portaient sur des technologies dépassées et étaient de qualité médiocre (OCDE, 2012a). La connaissance d'une seconde langue est aussi insuffisante, en partie du fait de droits supplémentaires à payer pour les cours de langue dans les établissements publics. Pour leur part, les étudiants ne tirent pas tellement parti de la base de données OLE – qui suit les emplois des diplômés – pour choisir leurs programmes d'étude.

Graphique 2.14. **Entreprises citant le niveau d'instruction insuffisant de la main-d'œuvre comme obstacle sérieux ou majeur**



Source : Enquête de la Banque mondiale auprès des entreprises, 2012.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932765351>

Pourtant, les efforts récents vont dans le bon sens. Largement du fait du SENA, les diplômés des filières techniques ont représenté en 2009 43 % du total, au lieu de 25 % en 2003. Le gouvernement prépare actuellement un partenariat avec le Fonds sud-coréen de coopération et de développement économique en vue d'investir dans cinq nouveaux centres régionaux d'enseignement innovant des technologies de l'information. En outre, le

ministère de l'Éducation, en liaison avec le ministère du Travail, prévoit de créer un registre de qualité des formations professionnelles. Le ministère du Travail est en train de créer un Service public de l'emploi, la première étape étant la mise en place d'un système d'information sur la demande et l'offre de main-d'œuvre dans tout le pays. Enfin, la Loi sur l'apprentissage présentée au Congrès devrait faciliter l'insertion des stagiaires sans diplôme universitaire sur le marché du travail.

On pourrait renforcer les liens entre les entreprises et les établissements d'enseignement à tous les niveaux du supérieur. Ces derniers devraient chercher à mettre au point des programmes qui soient à la fois plus pertinents et plus réactifs à l'évolution des exigences et des technologies (OCDE, 2012a). Cela permettrait de rendre les compétences des diplômés plus attractives sur le marché du travail et d'accroître la productivité de l'économie. Il serait concevable de nommer des représentants du secteur privé dans les conseils de direction des établissements d'enseignement publics. Il faudrait aussi donner plus d'importance aux services régionaux de l'emploi et aux tables rondes sectorielles organisées actuellement par le gouvernement avec le secteur privé. Les établissements d'enseignement de tous niveaux devraient offrir ou développer des modules conférant des compétences générales que tous les employeurs recherchent et dont tous les étudiants ont besoin, comme la réflexion analytique, l'aptitude à la communication, les compétences linguistiques et l'aptitude au travail d'équipe (Saavedra et Medina, 2012). Ces compétences sont souvent plus rares et plus appréciées des milieux professionnels que les connaissances académiques ou techniques (MIF, 2012). Il faut aussi améliorer les programmes par alternance qui conjuguent la formation à l'école et sur le lieu de travail. Enfin, les examens de l'ICFES devraient faire une large place au contrôle des compétences plutôt que des contenus. Il est prévu une évaluation externe des CERES pour améliorer les services qu'ils offrent aux étudiants. Il faudrait aussi utiliser davantage la base de données OLE comme outil pour aider les futurs étudiants à décider de leur orientation.

En mettant globalement l'accent davantage sur les compétences, on devrait donner plus de pertinence à l'enseignement et faciliter la progression vers les niveaux postsecondaires et la formation tout au long de la vie. L'acquisition de facultés cognitives et non cognitives – et pas simplement le taux d'inscription – est le moyen par lequel l'éducation génère la croissance économique (Hanushek and Woessmann, 2010). Au lieu de mesurer la réussite éducative par les intrants, comme le nombre de semestres ou de cours suivis, il est primordial de mesurer les résultats, tels que les compétences et les connaissances acquises, pour établir finalement un cadre national de certification des compétences. Le secteur productif pourrait définir et actualiser l'ensemble des compétences dont une personne a besoin pour travailler dans certains domaines et les établissements d'enseignement pourraient mieux cibler leurs programmes. La certification nationale des compétences pourrait être complétée par un système universel d'accumulation et de transfert de crédits. Si l'on établit des normes d'enseignement claires et des itinéraires de progression dans les niveaux d'enseignement, les étudiants pourront évoluer dans le supérieur ou changer d'établissement sans devoir recommencer au point de départ. Ils pourront réagir aux évolutions du marché du travail en changeant de parcours ou en suivant une formation universitaire supplémentaire et ceux qui se découragent auront davantage d'options au sein du système postsecondaire au lieu de décrocher. Dans un premier temps, il faut améliorer la coordination entre les différents

établissements pour réduire les écarts entre les niveaux de compétence requis pour les diplômes de technologie et les normes d'entrée à l'université.

La progression des compétences ne devrait pas s'arrêter à la fin de la scolarité. L'amélioration du système éducatif implique une formation plus poussée des diplômés, qui constituent la majorité de la population active. Il faut promouvoir les programmes de formation des travailleurs actuellement en activité pour développer leurs qualifications tout au long de leur vie professionnelle. C'est particulièrement important pour ceux qui ont un bas niveau d'instruction. Cela permettrait à la main-d'œuvre de s'adapter continuellement aux avancées technologiques et de réagir à l'évolution des exigences du marché du travail. En outre, les politiques actives de formation sont un complément indispensable si l'on applique une différenciation du salaire minimum (comme il est suggéré dans le chapitre précédent) pour obtenir un arbitrage plus favorable entre la garantie de salaires décents et la promotion de l'emploi formel (OCDE, 2011c).

On peut tirer des expériences de la Colombie et des pays des l'OCDE des enseignements fort utiles sur les moyens de développer un excellent système de formation professionnelle. Bien que limités et actuellement interrompus, les programmes anciennement mis en œuvre en Colombie pour donner une formation aux jeunes travailleurs peu qualifiés et sans travail ont réussi à augmenter les chances d'obtention d'un emploi et d'un salaire formels (DNP, 2008 ; Attanasio et al., 2011). Les prestataires de formation étaient sélectionnés par voie d'appels d'offres concurrentiels sur la base de la qualité de l'enseignement, des incitations économiques étaient offertes pour assurer des taux de rétention élevés et le système de formation faisait l'objet d'une évaluation et d'un suivi rigoureux. Ces éléments constituent une bonne base pour des efforts plus ambitieux de renforcement du système de formation professionnelle, avec notamment une modification de la structure actuelle du SENA. De plus, la conception et la mise en œuvre d'un indice d'alphabétisation fonctionnelle, comme cela a été fait récemment au Brésil, seraient utiles pour diagnostiquer les lacunes actuelles de la main-d'œuvre colombienne en matière de qualifications. La Colombie peut aussi s'inspirer de la riche expérience des pays de l'OCDE qui montre l'importance de l'efficacité des enseignants, des formateurs et de l'orientation professionnelle, d'un équilibre entre les préférences des étudiants et les besoins des employeurs, de l'apprentissage sur le lieu de travail et de l'implication des organisations patronales (OCDE, 2010a).

Encadré 2.2. **Recommandations relatives à l'éducation**

- Élargir l'accès à l'enseignement préprimaire et en améliorer la qualité au moyen d'outils tirés des expériences des pays de l'OCDE.
- Augmenter sensiblement l'investissement dans l'éducation de la petite enfance afin de développer les facultés cognitives et non cognitives en suivant une démarche pluridisciplinaire offrant des services d'éducation et de santé ainsi qu'un cadre convivial de jeu et d'interaction, mais assurant aussi la prévention de risques comme les violences familiales.

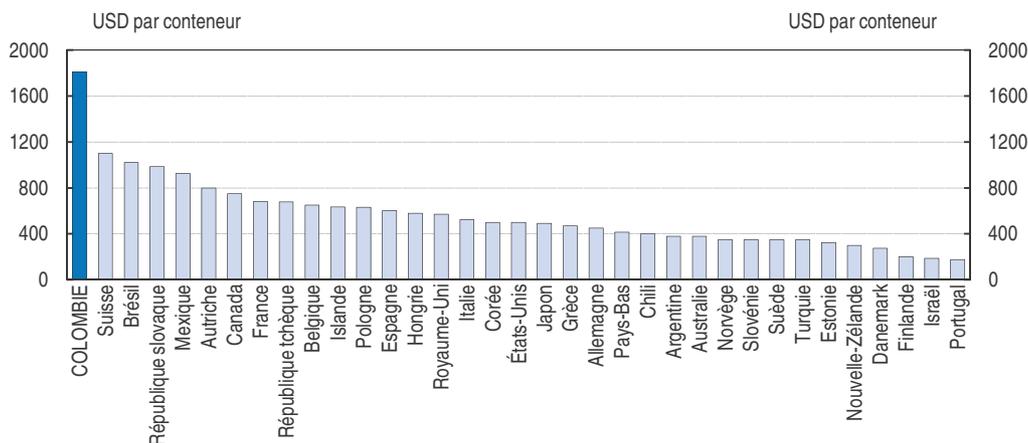
Encadré 2.2. **Recommandations relatives à l'éducation** (suite)

- Responsabiliser davantage les établissements d'enseignement en liant une part de leur financement aux résultats des étudiants et à l'adaptation de l'enseignement aux besoins du marché du travail. Mettre en place des incitations économiques pour les enseignants basées sur les résultats de leurs étudiants et atténuer les rigidités de leur rémunération et de leur gestion.
- Améliorer l'accréditation des établissements d'enseignement supérieur. Renforcer les normes de qualité minimales conditionnant l'enregistrement et le fonctionnement des centres d'éducation et durcir leur application en refusant les candidatures médiocres. Utiliser les données de l'ICFES sur les performances des étudiants comme outil de responsabilisation.
- Introduire des indicateurs de résultats applicables au Service national de formation (SENA) et les publier. Intégrer pleinement le SENA au système d'enseignement supérieur sur le plan du financement, de la collecte et de l'évaluation des données, des programmes et des mécanismes d'assurance de la qualité. Procéder à une évaluation externe des CERES et du SENA afin d'accroître leur valeur ajoutée.
- Mettre davantage l'accent sur le développement des compétences, par opposition au simple taux d'inscription, comme mesure principale de la réussite éducative et mettre au point un cadre national de certification des compétences.
- Mieux faire correspondre les besoins des employeurs et la production des établissements d'enseignement en donnant plus de poids aux services régionaux de l'emploi et aux tables rondes sectorielles organisées par le gouvernement avec le secteur privé. Intégrer des acteurs privés aux conseils de direction des centres d'enseignement. En tirant les leçons de la vaste expérience des pays de l'OCDE, créer un système général de formation pour améliorer constamment les compétences de la population active.

Promouvoir une politique des infrastructures de transport

À l'instar de la plupart des pays de la région, la Colombie accuse un retard en matière d'infrastructures par rapport aux autres économies émergentes et des pays développés. L'écart est important surtout dans le secteur des transports où, à la différence des autres catégories d'infrastructures, la Colombie est classée loin derrière les pairs latino-américains et les autres économies émergentes (Perrotti et Sánchez, 2011 ; FEM, 2012). Tant la quantité que la qualité du réseau routier (mesurées respectivement par la longueur des routes par km² et la proportion de routes pavées par rapport au total, Calderón et Servén, 2010) sont insuffisantes, tandis que le transport par rail et par voies navigables ne représente que 15 % et 4 % du marché du fret. Dans ces conditions, Les coûts du transport intérieur de fret sont parmi les plus élevés du monde (graphique 2.15) et sont maintenant considérés comme le principal obstacle aux échanges en Colombie (Eslava et al., 2009). L'infrastructure de transport urbain pose aussi de gros problèmes, en particulier à Bogota (encadré 2.1).

La Colombie ne doit pas seulement investir davantage dans les infrastructures de transport, mais elle doit le faire beaucoup plus efficacement. Son retard s'est accentué par rapport aux principaux pays de la région, même si, en moyenne, les investissements dans les routes et les chemins de fer sont un peu plus importants en pourcentage du PIB (0.75 % contre 0.7 %). Il semblerait donc qu'il faille s'assurer que l'effort d'investissement se traduit effectivement par une amélioration des infrastructures, ce qui est particulièrement important aujourd'hui puisque les investissements publics et privés programmés dans les infrastructures routières pendant les deux prochaines années représenteront 5 % du PIB.

Graphique 2.15. **Coût du transport interne de fret pour le commerce international**

Source : Banque mondiale, Doing Business 2012.

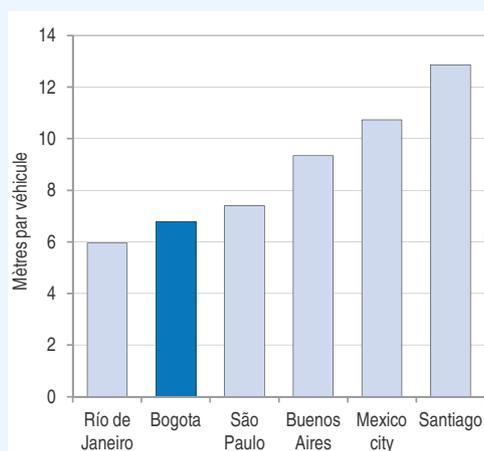
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932765370>

Encadré 2.3. **Infrastructure de transport urbain : le cas de Bogota**

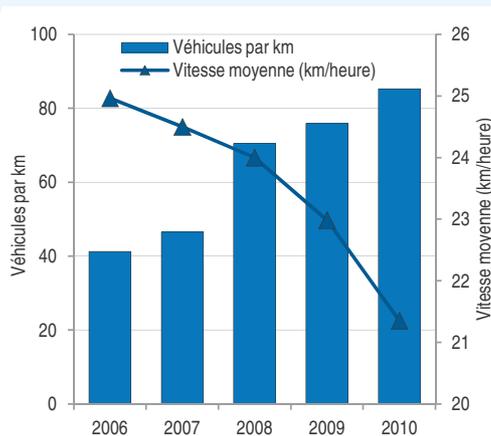
Les problèmes actuels d'infrastructure à Bogota, où est produit 1/4 du PIB national, sont préjudiciables à l'ensemble de l'économie. L'engorgement du trafic routier limite les gains de productivité liés aux effets d'échelle et d'agglomération. Ces problèmes illustrent certains des grands défis du développement des infrastructures et sont instructifs pour les autres grandes villes. Bogota a l'un des plus bas ratios de routes par véhicule parmi les plus grandes villes de la région (CAF, 2009). Du fait de la hausse du pouvoir d'achat et de l'insuffisance des transports publics, le nombre de véhicules privés a presque doublé de 2005 à 2010, alors que la capacité du réseau routier est restée pratiquement inchangé, d'où une réduction de la vitesse des véhicules (graphique 2.16). En outre, à peu près 50 % du réseau routier doivent être reconstruits, ce qui représente un investissement de 6.8 milliards USD.

Graphique 2.16. **Embouteillages et routes**

A. Longueur des routes par véhicule dans les plus grandes villes de la région



B. Nombre de véhicules par kilomètre de voie et vitesse moyenne dans Bogota



Note : Dans la partie B, la vitesse moyenne correspond à la moyenne simple de la vitesse moyenne des véhicules particuliers et de celle des transports publics, à l'exclusion du Transmilenio (un système d'autobus qui dessert Bogota).

Source : CAF (Corporación Andina de Fomento), Banque de développement de l'Amérique latine et Cámara de Comercio de Bogotá.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932765389>

Encadré 2.3. **Infrastructure de transport urbain : le cas de Bogota** (suite)

L'inefficacité du réseau de transports publics et la mauvaise gouvernance des principales institutions constituent deux des principaux goulets d'étranglement. On rencontre sur les routes principales et secondaires une quantité excessive de vieux autobus qui appartiennent à plus de 60 sociétés privées. Circulant sans horaires fixes ou arrêts déterminés, ils causent un surcroît d'embouteillages et de pollution. Sur les grandes artères, la voie réservée aux autobus est surchargée en raison d'importants retards de construction dus à une mauvaise programmation et à la corruption dans les procédures d'attribution des contrats qui sélectionnent des entrepreneurs sous-financés et mal préparés. De plus, les institutions chargées de concevoir et d'attribuer les projets d'infrastructure ne disposent pas des moyens techniques et financiers requis (Acevedo et al. 2009).

À court terme, il faut mettre effectivement en œuvre le système intégré de transports publics (SITP) qui prévoit des itinéraires bien conçus, des arrêts prédéterminés et une rénovation du parc d'autobus. Il faudrait aussi appliquer les projets de développement du transport ferroviaire dans les banlieues pour réduire la congestion de la circulation et la pollution. Les programmes et politiques pilotes du gouvernement en faveur d'une croissance verte, par exemple les principes directeurs de la construction verte et les taux réduits de droits à l'importation sur les véhicules verts, sont judicieux. Mais il faut améliorer la programmation et la structuration des projets, tout en accentuant la surveillance préalable des procédures d'appel d'offres. Cela requiert un renforcement des institutions compétentes. L'expérience des pays de l'OCDE montre que le prélèvement de redevances de congestion et de taxes routières peut réduire la circulation automobile et financer les infrastructures vertes. Par ailleurs, la capacité et la qualité des infrastructures de transport public de masse doivent être sensiblement améliorées pour offrir des solutions de remplacement efficaces aux usagers. Une plus grande interconnexion de tous les modes de transport, y compris les pistes cyclables, est aussi importante dans une ville concentrée et dynamique et présente de grands avantages pour la productivité, la croissance économique et l'environnement. Ces mesures pourraient permettre une réduction de la consommation d'énergie et de CO₂ allant jusqu'à 20 % à court terme et 40 % en 2040, comparativement à ce qu'elle serait en l'absence d'évolution des infrastructures (Acevedo et al., 2009).

Améliorer la hiérarchisation des priorités et la planification des infrastructures de transport

En Colombie, le secteur des transports se heurte à des obstacles tout au long du cycle des projets, mais les principaux se situent au stade de la définition des priorités et de la planification. L'aptitude des autorités à concevoir des projets est limitée par l'absence d'un cadre de référence et par la médiocre qualité des informations standardisées (Nieto-Parra et al., 2012). Bien que le cycle des infrastructures de transport prévoie des projets d'investissements pluriannuels dans le cadre d'un Plan national de développement (PND), les PND de la période 2002-10 ont été réalisés sans études préalables de faisabilité et sans travaux de conception de bonne qualité. Le gouvernement central base sa politique d'infrastructures sur des réunions avec les communautés et les collectivités locales qui servent de mécanisme de planification et de fixation des priorités, pour une partie au moins du budget public. Quelque 811 projets ont été discutés dans ces conseils communautaires (*consejos comunales*), dont la majorité ont été exécutés ou sont en voie de l'être. Certes, cette méthode permet de connaître les besoins des communautés et de réaliser rapidement les projets, mais la plupart d'entre eux ont été désignés comme

prioritaires et programmés sans étude préalable de faisabilité. En outre, ils n'ont pas été complétés par une politique d'infrastructures globale et à long terme prenant en considération l'incidence des projets sur la productivité totale de l'économie.

L'absence de hiérarchisation des priorités et de planification efficaces a été préjudiciable de diverses manières aux infrastructures de transport et a limité leur contribution à la compétitivité. Premièrement, on a préféré investir dans les routes secondaires et tertiaires, si bien que la Colombie ne dispose pas d'axes principaux suffisants reliant les grands centres de production aux ports (Benavides, 2010). Le gouvernement central a affecté plus de 30 % du budget de l'Institut national des routes (INVIAS, *Instituto Nacional de Vías*) aux voies tertiaires, alors que ce sont les communes qui sont censées s'en charger. Deuxièmement, on a constamment préféré investir dans de nouveaux projets plutôt que dans l'entretien des infrastructures existantes, d'où la mauvaise qualité du réseau. Cela a augmenté les coûts de transport et, avec le niveau peu élevé des normes de sécurité, porté atteinte à la sécurité dans ce secteur (graphique 2.17). En l'état actuel du réseau routier, il faudra consacrer quelque 50 % des futurs investissements aux besoins de maintenance et de réfection (Acevedo et al., 2009). Enfin, les propositions de PND soumises par l'exécutif ont été profondément remaniées par le Congrès. Celui-ci a ajouté 59 projets, dont le pavage de 5 000 kilomètres de routes tertiaires, sans les études préalables de faisabilité ou d'optimisation de la dépense publique requises par la procédure d'autorisation des PND 2002-06 et 06-2010 (Nieto-Parra et al., 2012).

Malgré de récentes améliorations dans la planification des investissements en infrastructures publiques et dans la hiérarchisation des priorités, il subsiste des difficultés. Pour évaluer et sélectionner les projets régionaux qui doivent être financés par les redevances, le gouvernement a amélioré la phase de sélection des infrastructures en créant les OCAD. Mais il faut affecter davantage de ressources humaines et techniques à l'INVIAS afin qu'il mesure la demande de projets et effectue des études préalables de faisabilité.

Il faudrait par ailleurs réduire le biais en faveur de nouveaux projets d'infrastructure par rapport à la réfection et à la maintenance. Il faut pour cela créer des incitations appropriées à la maintenance et demander des évaluations indépendantes des niveaux de service. Les coûts de maintenance devraient être négociés au départ, lors de la conception et de l'approbation des projets. Un meilleur entretien du réseau existant en rehausserait la qualité et limiterait les accidents. On peut encore renforcer les normes de sécurité en augmentant la quantité et la qualité des ouvrages complémentaires, tels que les passerelles, les réflecteurs et les signaux routiers.

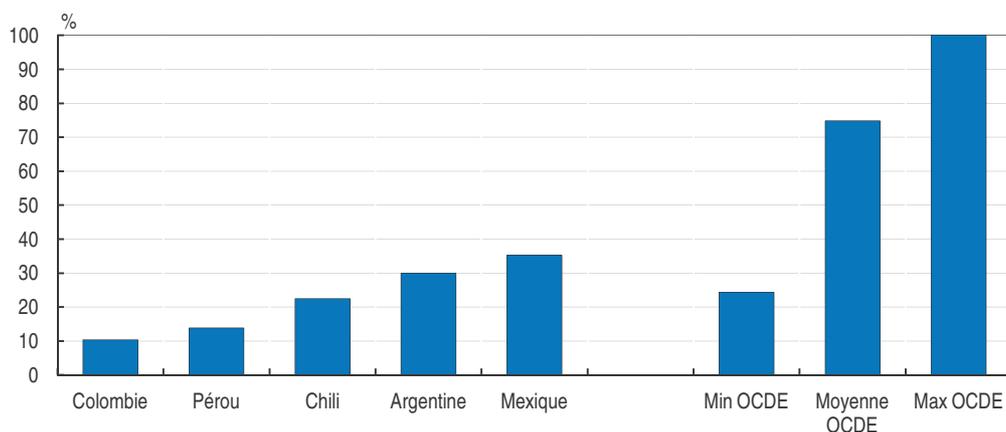
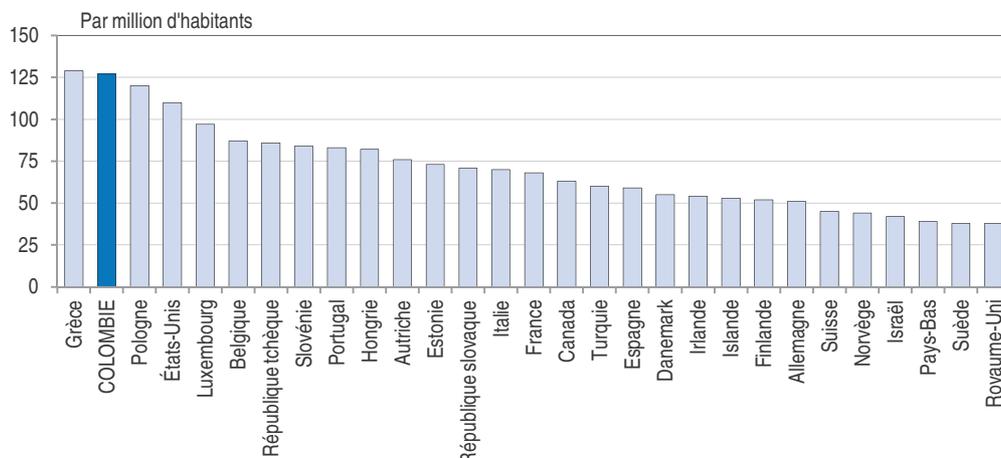
L'expérience des pays de l'OCDE est utile pour établir une procédure solide de prise de décision permettant d'améliorer la sélection des projets d'investissement (Égert et al., 2009). Ainsi, l'Australie a créé un fonds distinct de soutien à l'investissement d'infrastructure, *Building Australia*, qui peut aider à fixer les priorités dans ce domaine. Ce type d'initiative peut permettre d'établir un cadre de politique des infrastructures favorisant la croissance de l'économie et de la productivité.

Des politiques de transport multimodales pour stimuler la croissance verte

Une approche multimodale du développement des infrastructures offre des possibilités de croissance verte et d'importants gains de productivité grâce à une baisse des émissions de carbone et des coûts de transport. La plus grande flexibilité du transport par

Graphique 2.17. **Qualité et sûreté du réseau routier**

2009

A. Part des routes pavées dans le total des routes**B. Nombre de décès dus aux accidents de la route**

Notes : Dans la partie A, les routes pavées sont celles recouvertes de macadam ou de pavés ronds. La moyenne de l'OCDE comprend 20 pays : Australie, Autriche, Belgique, Chili, Danemark, France, Hongrie, Islande, Israël, Japon, Corée, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pologne, République slovaque, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie et Royaume-Uni. La partie B contient une sélection de pays de l'OCDE et la Colombie.

Source : Partie A - Banque mondiale, base de données des indicateurs du développement dans le monde, et ministère colombien des Transports. Partie B - Grupo de Seguridad Vial de la Dirección de Transporte, Tránsito del Ministerio de Transporte (ministère des Transports) et Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, base de données statistiques, accidents de la route dans une sélection d'économies de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932765408>

camions rend le transport routier plus efficace sur les distances courtes, mais le coût environnemental et les coûts de transport augmentent avec la distance. Traditionnellement, le transport par rail et par voies navigables peut avoir un meilleur rapport coût/efficacité pour des distances comprises entre 500 et 800 km (Echeverría, 2002). Cependant, des facteurs autres que la distance influent sur l'intérêt de ces modes de transport, dont la concentration des volumes transportés et la qualité des services offerts sur le plan de la fréquence, du coût et de la durée (OCDE-CEPALC, 2011). Néanmoins, le transport de fret par rail et par voies navigables a généralement des coûts externes moins élevés, notamment le transport ferroviaire, pour lequel l'intensité des émissions de carbone est bien moindre que celle du transport routier (GAO, 2011).

La Colombie n'exploite pas son important potentiel de développement d'infrastructures de transport multimodales. Le pays dispose plus de 18 000 km de voies navigables et a accès à deux océans. Un fleuve et une rivière (Magdalena et Cauca) relient les principales régions de production situées au centre du pays aux ports de la côte Atlantique, ce qui facilite les communications. Pourtant, la politique des transports a privilégié les routes qui assurent 80 % du transport interne de fret. Le transport maritime, utilisé activement pour les échanges internationaux, est pratiquement absent du marché interne. Cela contraste avec la situation de pays comme le Canada, l'Allemagne et les États-Unis, qui ont grandement diversifié les modes de transport de fret. Le transport sur le fleuve Magdalena, principale voie navigable du pays, est planifié, réglementé et géré par *Cormagdalena*, une instance indépendante du ministère des Transports et très politisée. Cette conception institutionnelle n'incite pas à mener une grande politique multimodale qui développerait des modes de transport complémentaires, nécessaires pour bien intégrer cette voie navigable au reste du réseau.

Malgré des progrès, la planification et les études d'évaluation des chemins de fer et des voies navigables posent encore de gros problèmes. Le PND 2010-14 prend en compte la nécessité de concevoir une stratégie de transport multimodale. Les autorités ont cherché à relancer d'anciens réseaux ferrés et une section du *Ferrocarril del Pacífico*, qui relie le plus grand port de Colombie à Cali, a déjà été mise en service. Les stratégies multimodales devraient être au cœur de la logistique et des politiques de mobilité, ce qui exigerait une meilleure coordination entre les différentes entités chargées de chaque mode de transport. Les projets publics devraient inclure une évaluation détaillée de l'incidence environnementale et sociale ainsi qu'un plan institutionnel assurant la viabilité opérationnelle de l'infrastructure. Lors de la planification de tous les projets, il faudrait effectuer des analyses comparatives entre les modes de transport prenant en considération leurs coûts privés et sociaux. Enfin, la réglementation devrait promouvoir l'utilisation d'un connaissance unique, améliorer l'accès aux ports et aux connexions avec d'autres modes de transport et faciliter le développement de services associés (transport, vérification, refroidissement et logistique).

Une participation plus efficace du secteur privé peut stimuler la productivité

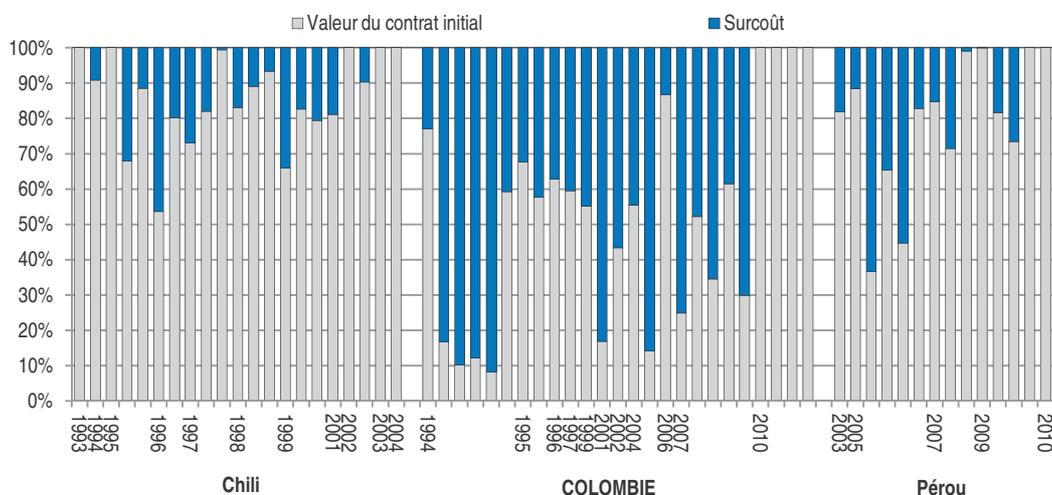
La participation du secteur privé au développement des infrastructures a souffert dans le passé de faiblesses en ce qui concerne la conception de la réglementation, des institutions et des contrats. Une entité unique était responsable de la planification, de l'établissement et de la supervision des contrats, alors qu'elle n'avait pas la capacité technique de s'acquitter de ces tâches (Cárdenas et al., 2006 ; Benavides, 2010). Bien que la conception des contrats se soit progressivement améliorée, elle est restée déficiente du point de vue de l'assignation des risques et des mécanismes de règlement des différends (Acosta et al., 2008 ; Benavides, 2010). En outre, alors que la plupart des économies de l'OCDE recourent à une analyse coûts-avantages et à un comparateur du secteur public pour trouver le meilleur moyen de passer des contrats (Burger et Hawkesworth, 2011), la Colombie se contente d'une comparaison des résultats des appels d'offres pour l'attribution des concessions. De ce fait, on n'est pas sûr que le secteur privé puisse permettre d'« optimiser la dépense » (OCDE, 2008).

Les faiblesses réglementaires et institutionnelles des concessions ont été à l'origine de renégociations fréquentes qui ont accru sensiblement les coûts. Dans les années 90, les renégociations de contrats de concession étaient monnaie courante en Amérique latine

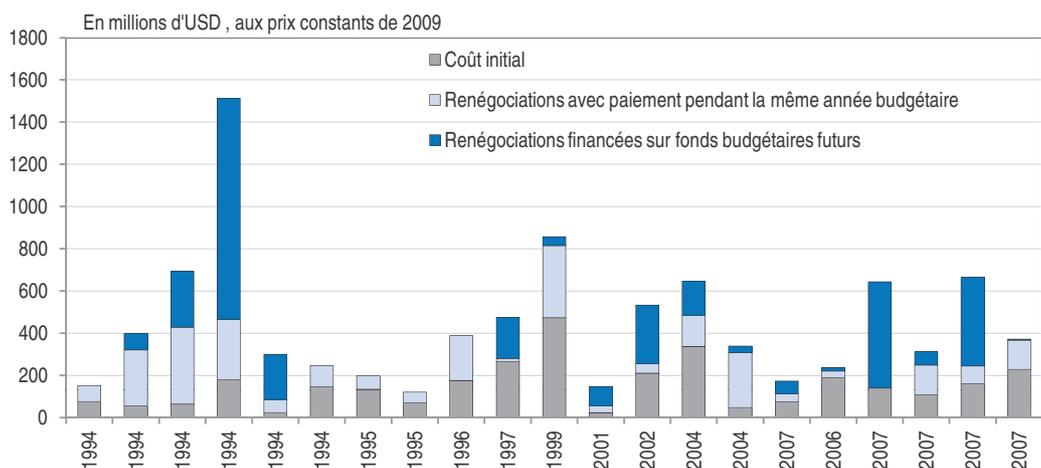
(Guasch et al., 2008 ; Engel et al., 2009). Toutefois, quand on compare la Colombie aux pairs régionaux, on s'aperçoit qu'elles ont été plus fréquentes et plus coûteuses (graphique 2.18, partie A). Sur 25 des contrats de concession de routes signés jusqu'en 2010, 21 ont donné lieu à 430 renégociations, ce qui a représenté un coût budgétaire de 5.5 milliards USD à régler jusqu'en 2027 (graphique 2.18, partie B). Chaque contrat a été modifié, en moyenne, deux fois par an et la première renégociation a eu lieu au cours des deux premières années suivant la passation du contrat (Bitran et al., 2012).

Graphique 2.18. **Surcoût par rapport à la valeur initiale du contrat**

A. Coûts initiaux et renégociations au Chili, en Colombie et au Pérou



B. Renégociations en Colombie



Note : L'abscisse indique l'année de signature initiale du contrat.

Source : Bitran et al. (2012).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932765427>

En revanche, les contrats de concession ont amélioré l'efficacité des infrastructures portuaires. La Colombie a mis en concession ses principaux ports dans le cadre de la politique de libéralisation du début des années 90, ce qui s'est traduit par une hausse de

la productivité et une baisse des coûts (Kent et al., 2004). Les coûts d'utilisation des ports et des terminaux se comparent favorablement à ceux de nombreux pays de l'OCDE (Banque mondiale, 2012). Néanmoins, les faiblesses sur le plan de la sécurité et des obligations environnementales ainsi que les systèmes de rémunération forfaitaire sont à l'origine d'une mauvaise qualité de service et d'une insuffisance des capacités.

Le cadre réglementaire et institutionnel des PPP s'est amélioré récemment. Un dispositif réglementaire unifié, spécifiquement destiné aux PPP, a été approuvé en décembre 2011 et il a été fixé des limites claires au montant et à la durée des renégociations. Par ailleurs, le nouveau cadre réglementaire exige une analyse d'optimisation de la dépense pour justifier l'exécution de projets par le biais d'un PPP au lieu des marchés publics traditionnels. L'Agence nationale des infrastructures (*Agencia Nacional de Infraestructura*, ANI), nouvellement créée, est dotée de capacités administratives et d'une expertise technique supérieure pour la conception et le suivi des contrats. De plus, deux conseils indépendants ont été mis en place afin de conseiller l'ANI en matière de structuration des projets et de gestion des contrats de concession. Enfin, un nouveau plan de développement portuaire remédiera à certaines des déficiences actuelles, en donnant la priorité aux projets d'investissement permettant d'accueillir de plus gros navires et en atténuant l'incidence sur l'environnement. Ce plan prévoit aussi une infrastructure logistique plus spécialisée et un nouveau système de rémunération avec une composante variable en fonction du volume des cargaisons.

Néanmoins, des mesures supplémentaires concernant le cadre d'utilisation des PPP peuvent améliorer l'offre d'infrastructures de transport et soutenir la compétitivité (OCDE, 2012c). Il s'agit de perfectionner encore le cadre institutionnel et réglementaire dans le sens d'une évaluation plus objective des PPP, en mettant davantage l'accent sur l'optimisation de la dépense publique et en utilisant la procédure budgétaire ordinaire pour réduire au minimum les risques pour les finances publiques et faire en sorte que le coût de l'opération soit abordable. Ces difficultés qui subsistent sont encore plus importantes au niveau régional du fait que les administrations infranationales disposent de capacités et de ressources plus limitées pour établir et attribuer les concessions.

Premièrement, il faut des améliorations institutionnelles majeures. L'ANI est actuellement subordonnée au ministère des Transports, contrairement aux meilleures pratiques de l'OCDE. Dans les pays de l'OCDE, la plupart des unités chargées des PPP relèvent du ministère des Finances, ce qui garantit que les évaluations de l'optimisation de la dépense publique soient basées sur des critères financiers et économiques et s'inscrivent dans le cadre de la fixation des priorités officielles (OCDE, 2010b). Un premier pas en ce sens pourrait consister à donner plus d'indépendance à l'ANI par rapport au ministère des Transports, entre autres, en nommant son directeur pour un mandat déterminé. Il faudrait en outre donner au Département de la planification nationale davantage de ressources techniques et humaines pour évaluer l'optimisation de la dépense afin de justifier le recours à des PPP.

Deuxièmement, il faut absolument éviter de choisir les PPP parce qu'ils sortent des dépenses du bilan de l'État et offrent une plus grande marge budgétaire à court et moyen terme que les travaux publics traditionnels. À cette fin, les investissements dans les concessions devraient figurer dans un cadre général de dépenses publiques d'infrastructure, comme c'est le cas dans certains pays de l'OCDE (Irwin, 2007 ; Engel et al., 2009). De plus, il importe de s'assurer que les PPP aient un coût raisonnable à long terme, ce qui nécessite de clarifier le lien entre la procédure de PPP et la procédure budgétaire ordinaire faisant intervenir l'autorité budgétaire centrale.

Enfin, les évaluations environnementales et sociales doivent être plus rigoureuses et efficaces. Elles doivent être faites avant la passation de contrats car l'obtention des permis environnementaux et d'expropriation de terrains après la signature de contrats a entraîné de nombreux retards et des dépassements de coûts pour les concessions routières.

La Colombie peut tirer des enseignements utiles des pratiques des pays de l'OCDE en matière de PPP. Même si les expériences dans ce domaine sont diverses, l'adaptation des aspects favorables de la politique des pays qui ont une très grande expérience des PPP, comme l'Australie, la Belgique et la République tchèque, peut être utile dans le contexte colombien. Il semble que les contrats de PPP conviennent surtout aux projets caractérisés par une demande stable, un besoin limité de flexibilité dans l'utilisation des actifs et très peu de changements attendus de la technologie concernée (OCDE 2012c ; Araújo et al., 2010). De plus, le financement, le domaine de compétence et l'évaluation des unités chargées des PPP ne doivent pas créer des incitations favorisant cette formule (OCDE, 2010b).

Il convient de solliciter les marchés de capitaux pour financer les projets d'infrastructure sous forme de PPP. Leur caractère à long terme et une plus grande diversification laissent penser que des investisseurs institutionnels pourraient être intéressés par le cofinancement de projets. Les fonds de pension nationaux ont jusqu'à présent financé une part limitée de ces projets, estimée à 3 % seulement des émissions totales sur le marché. Il pourrait y avoir d'autres sources de financement : les fonds de capital-investissement, dont certains ont commencé à opérer sur le marché colombien, et les fonds souverains, dont la participation aux investissements d'infrastructure en Amérique latine a été largement évoquée. Les améliorations récentes de la législation sur les PPP sont de nature à rendre les projets d'infrastructure plus séduisants pour les investisseurs. Il s'agit de procédures spécifiques préalables au lancement des appels d'offres et de la limitation des renégociations des contrats de concession visant à réduire l'incertitude des investisseurs à propos des futurs flux de trésorerie. On étudie également plusieurs formes de participation de l'État et d'investisseurs institutionnels publics. Ces efforts doivent se poursuivre et s'inspirer de l'expérience des pays de l'OCDE du point de vue de la mobilisation de ressources publiques.

Encadré 2.4. **Recommandations relatives à l'infrastructure de transport**

- Renforcer les phases de fixation des priorités et de planification des projets d'infrastructures, qui doivent être déterminés par des évaluations de l'optimisation de la dépense, de la faisabilité financière et de l'incidence environnementale. L'exercice doit comprendre des analyses coûts/avantages, des évaluations comparatives entre les cadres contractuels (par exemple les travaux publics, les PPP) et les modes de transport (routes, chemins de fer, voies navigables). Renforcer les moyens techniques et humains des institutions chargées de ces études.
- Améliorer le cadre institutionnel et réglementaire des infrastructures de transport pour assurer une évaluation impartiale et minutieuse des PPP ainsi qu'une meilleure spécification des projets avant les appels d'offres. Renforcer l'indépendance de l'ANI, par exemple en donnant une durée fixe au mandat de son directeur et de l'équipe dirigeante. Au bout du compte, l'ANI devrait dépendre d'une agence centrale, comme le ministère des Finances, et non de celui des Transports.

Encadré 2.4. Recommandations relatives à l'infrastructure de transport (suite)

- Renforcer la capacité institutionnelle à établir des priorités et à programmer des PPP pour assurer un transfert approprié des risques et éviter ainsi des renégociations des contrats de concession ; augmenter éventuellement les ressources humaines des institutions concernées. Développer les ressources techniques et humaines de l'office chargé des infrastructures au Département de planification nationale pour garantir que les PPP soient plus avantageux que les autres méthodes de financement.
- Procéder à des évaluations environnementales et sociales plus rigoureuses avant d'accorder des contrats de concession, tout en veillant à ce que l'ensemble du processus se déroule plus efficacement.
- Améliorer la coordination entre les institutions chargées des transports et mieux exploiter les possibilités de transports multimodaux. Établir un programme multimodal plus ambitieux pour connecter davantage les différents modes de transport. Cela exige de rendre moins vulnérables au cycle politique certaines institutions, comme *Cormagdalena*, qui devrait être rattachée au ministère des Transports.
- L'administration centrale devrait fournir un soutien technique aux autorités infranationales qui mettent sur pied des projets de PPP.

L'accès aux financements, surtout pour les petites entreprises, reste un frein à la productivité et à la croissance

L'amélioration du système financier est indispensable à la croissance. La profondeur financière est particulièrement importante dans les économies émergentes, parce qu'elle contribue à réduire la pauvreté, à favoriser l'apparition de nouvelles industries et technologies de production ainsi qu'à pérenniser les petits entrepreneurs (Perry et al., 2006). Même si le lien entre développement financier et croissance économique n'est pas linéaire, et s'il y a des limites aux effets positifs (voir Arcand et al., 2011), le faible degré de pénétration des banques en Colombie laisse penser que le canal du crédit peut entraîner des externalités positives pour la croissance.

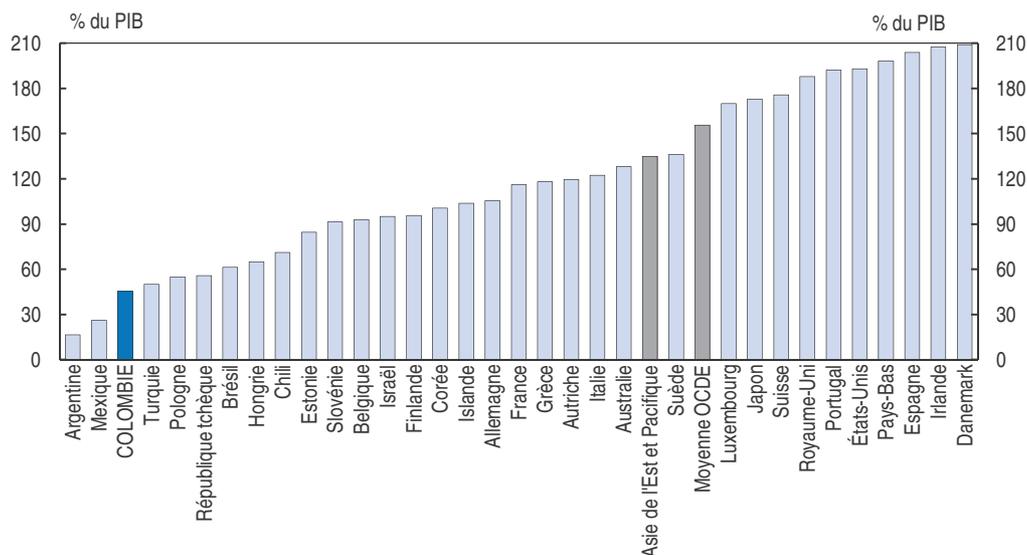
Malgré la stabilité financière, divers facteurs font que l'accès aux financements reste limité et coûteux

Le renforcement de la réglementation et de la supervision bancaires ces dix dernières années a amélioré la stabilité financière mais, jusqu'à présent, n'a guère facilité l'accès aux financements. Bien que le crédit intérieur au secteur privé ait plus que doublé pendant cette dernière décennie, il demeure nettement inférieur à ses niveaux dans les pays de l'OCDE et dans d'autres économies émergentes (graphique 2.19). En outre, les taux d'intermédiation sont élevés. Actuellement, les coûts de financement représentent un goulet d'étranglement majeur pour la croissance en Colombie et les entreprises les mentionnent comme leur plus forte contrainte pour leurs décisions d'investissement (Mélendez et Harker, 2009). Les marges élevées d'intermédiation peuvent aussi gêner l'accès des entreprises aux financements, limiter l'entrée de nouveaux acteurs dans le secteur réel et affaiblir la productivité (Eslava et al., 2009 ; IDB, 2010).

Un certain nombre de facteurs font que l'accès aux financements reste limité et coûteux. Selon diverses analyses, l'inefficacité des institutions financières est un déterminant essentiel du niveau élevé des marges d'intérêt (Estrada et al., 2006). De plus,

Graphique 2.19. **Crédit intérieur au secteur privé**

2011



Source : Banque mondiale, IDM.

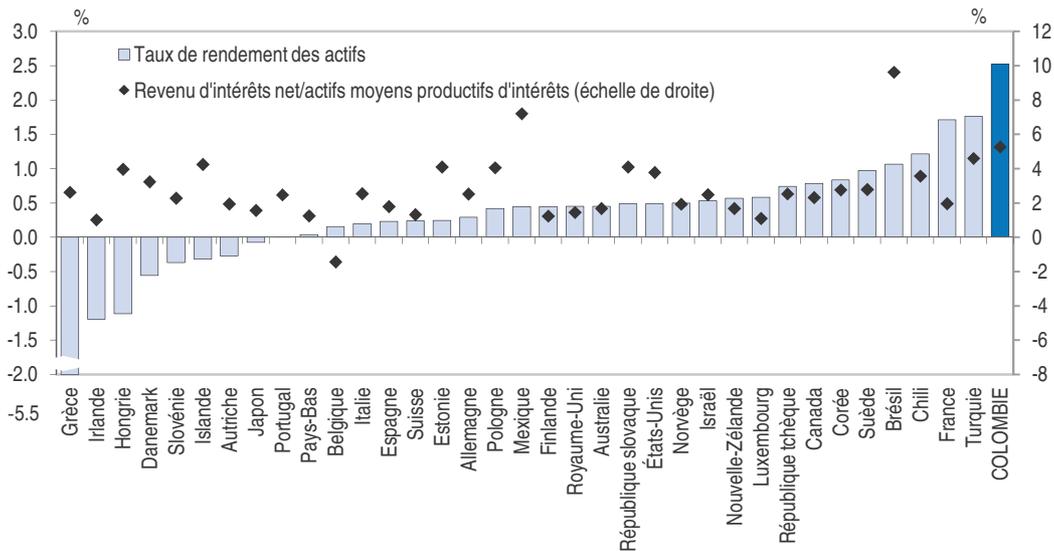
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932765446>

bien que ce point soit difficile à évaluer, certains indicateurs révèlent une faiblesse de la concurrence dans le secteur bancaire, due en partie à une concentration poussée qui s'est accentuée depuis une dizaine d'années dans presque tous les compartiments des dépôts et des prêts. D'autres indicateurs incitent à penser que la concurrence est particulièrement restreinte dans les segments des prêts commerciaux et à la consommation, tout en confirmant une forte corrélation entre la concentration et la capacité des banques à contrôler les prix. La faiblesse de la concurrence est illustrée par le coût élevé du changement de banque pour les consommateurs et par l'impressionnante rentabilité du système bancaire (graphique 2.20).

De plus, il existe encore dans le système financier des impôts et des réglementations qui créent des distorsions. Comme dans les autres pays de la région, les plafonds de taux d'intérêt sont préjudiciables à la profondeur financière (Capera et al., 2011). Une taxe sur les transactions financières, instituée en novembre 1998 au taux de 0.2 % sur les opérations de retrait (et portée progressivement à 0.4 %), a favorisé la circulation de numéraire et gêné la pénétration financière (OCDE, 2010c). Enfin, les intermédiaires financiers sont tenus d'investir dans des titres émis par Finagro, une banque de développement qui joue un rôle clé dans le financement du secteur agricole. Le caractère obligatoire de ces titres de développement agricole (TDA, *Títulos de Desarrollo Agropecuario*) est peu apprécié des investisseurs du marché secondaire et entrave les activités bancaires (Galindo et Majnoni, 2006). Il y a lieu de se féliciter de mesures récentes comme l'élimination progressive de la taxe sur les transactions financières et l'interdiction d'imposer des frais élevés en cas de remboursement anticipé d'emprunts. L'augmentation récente du financement direct du secteur agricole par certaines banques commerciales est aussi encourageante, même si elle bénéficie surtout aux producteurs moyens et importants (Fernández et al., 2011).

La complexité et le coût de l'exécution des contrats augmentent l'aversion des banques pour le risque et limitent l'offre de crédit. L'efficacité des voies d'exécution d'un contrat de vente de biens est faible sur le plan de la durée, des frais et du nombre de

Graphique 2.20. **Ratios moyens de rentabilité**
2012 ou dernières données disponibles



Note : Le rendement des actifs mesure la rentabilité de l'ensemble des actifs des banques. Le ratio revenu d'intérêts net/ actifs moyens productifs d'intérêts mesure la rentabilité des actifs productifs d'intérêts des banques, comme les investissements et les prêts.

Source : Bankscope (décembre 2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932765465>

procédures entre le moment où le plaignant engage un contentieux et la date effective du paiement (Banque mondiale, 2012). De plus, il y a des différences frappantes entre les villes, l'exécution prenant près de trois ans de moins dans les plus efficaces que dans les moins performantes.

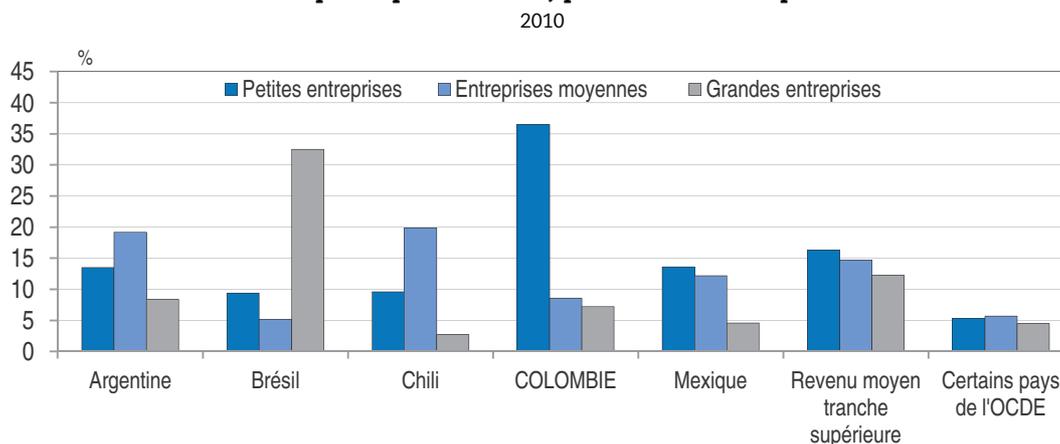
L'accès aux financements et leur coût pose des problèmes particuliers pour les régions reculées et les petites entreprises

L'accès aux financements pour les PME et des entreprises situées dans les régions reculées se ressent particulièrement des facteurs mentionnés ci-dessus. La rentabilité élevée des activités traditionnelles et les difficultés d'exécution des contrats n'incitent guère les banques à explorer de nouveaux marchés, comme le crédit au PME, où les marges bénéficiaires sont moindres du fait des lacunes de l'information et des coûts de transaction supérieurs des prêts de faible montant (Meléndez et Perry, 2009). De plus, le niveau élevé des coûts de financement limite le nombre d'entreprises qui ont la capacité de s'endetter. Du fait de ces problèmes, la concentration du marché du microcrédit est aussi l'une des plus fortes parmi les activités de prêt. Par ailleurs, le plafonnement des taux d'intérêt limite le crédit aux entreprises nouvelles et de petite taille. Dans le cas des régions reculées et moins développées du pays, ces facteurs renforcent l'inégalité d'accès aux financements créée par l'insécurité et l'application précaire de la loi qui ont dissuadé dans le passé les banques commerciales de s'y installer. Dans ces conditions, le fournisseur quasi exclusif de crédit est Banco Agrario, une banque publique opérant seulement dans le secteur agricole.

Les nombreuses PME et microentreprises de Colombie ont un accès limité aux financements. Elles représentent 99 % des entreprises du pays, assurent près de 80 % de l'emploi privé et 35 % du PIB, mais ne reçoivent que 14 % des prêts (Ferraro, 2011). Malgré

l'entrée récente de plusieurs banques commerciales sur le marché du crédit aux PME, les petites entreprises colombiennes citent plus souvent que celles des principaux pays de la région l'accès aux financements comme étant leur principal problème (graphique 2.21). De plus, il leur est particulièrement difficile de trouver des crédits à long terme pour financer leurs investissements. Moins de 20 % des actifs fixes des petites entreprises sont financés par les banques contre respectivement 44 % et 36 % pour les entreprises moyennes et grandes. Par ailleurs, on estime qu'en Colombie l'offre de microcrédits ne couvre que 20 % de la demande malgré une très forte croissance (Banco de la República, 2010). La Colombie est également en retard sur des pays comme l'Argentine et le Chili pour le développement du capital-risque et des investisseurs providentiels. Enfin, bien que la qualité des prêts aux PME ait augmenté au cours des dix dernières années, les taux d'intérêt qui leur sont appliqués restent élevés, à près de 15 % (au lieu de 8 % pour les grandes entreprises en 2011).

Graphique 2.21. **Entreprises pour lesquelles l'accès aux financements est le principal obstacle, par taille d'entreprise**



Note : Les pays de l'OCDE sélectionnés sont le Chili, la République tchèque, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Corée, le Mexique, le Portugal, la République slovaque et l'Espagne. Les données sur le Brésil se rapportent à 2009.

Source : Banque mondiale, *Enquête auprès des entreprises*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932765484>

Un meilleur accès aux financements stimulerait la productivité des PME. Selon des données empiriques recueillies en Colombie, un meilleur accès aux financements est associé à des gains de productivité au niveau des entreprises et des secteurs. Cette corrélation positive est d'autant plus forte que l'entreprise est de taille plus réduite (Eslava et al., 2009). Les petites entreprises sont plus soumises aux contraintes de financement et la plupart des crédits qu'elles obtiennent sont à court terme, ce qui est moins propice aux investissements qui accroissent la productivité. En outre, certaines petites entreprises accèdent au crédit dans le secteur informel à des coûts plus élevés (BID, 2010). Des données internationales montrent aussi que l'effet défavorable des contraintes de financement est deux fois plus important dans les petites entreprises que dans les grandes et que les premières se développent plus rapidement que les secondes lorsqu'elles obtiennent des financements, car les investissements en capital fixe ont généralement des rendements supérieurs (Dalberg, 2011). En outre, le potentiel de gains de productivité des PME est particulièrement élevé dans le contexte actuel de diminution des obstacles aux échanges parce que la plupart de ces gains sont générés par de petites entreprises auparavant non

exportatrices qui commencent à investir et à exporter lorsque ces obstacles diminuent (Melitz, 2003). C'est pourquoi il est indispensable d'avoir accès à des financements à long terme pour prendre des décisions d'investissement.

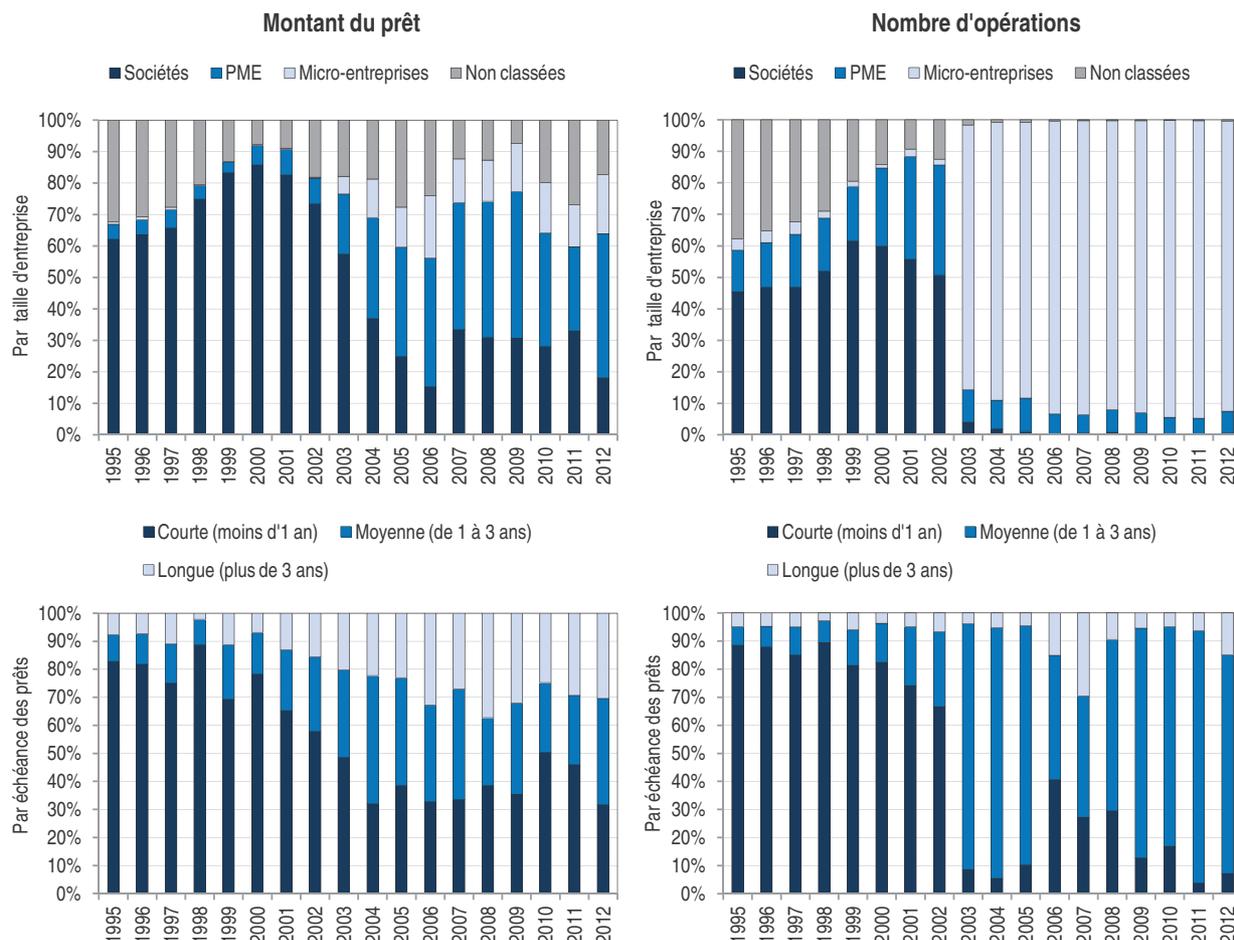
L'amélioration de la réglementation et les banques publiques de développement facilitent l'accès aux financements

Bancoldex, principale banque publique de développement du pays, a donné priorité au financement des PME et au microcrédit. Depuis une dizaine d'années, elle redéploie ses activités : après avoir prêté exclusivement aux entreprises engagées dans le commerce international, elle s'oriente vers le financement des PME et le microcrédit en privilégiant les prêts à moyen et long terme destinés à des investissements fixes (graphique 2.22). Elle a donc fait passer l'échéance moyenne des prêts aux PME de 7 ans en 2006 à 12 ans en 2010. Bancoldex prête aux PME par l'intermédiaire de banques privées et accorde des garanties publiques. Les intermédiaires privés examinent les demandes de prêt des clients potentiels et assument l'essentiel du risque à partir de leur aptitude supérieure à résoudre les asymétries de l'information. Les prêts sont accordés aux taux du marché, mais incluent automatiquement une garantie partielle d'un maximum de 50 % du Fonds national de garantie (FNG, *Fondo Nacional de Garantías*) et les conditions de remboursement sont généralement plus favorables. Les prêts sont destinés en priorité au financement des investissements et de la modernisation. Selon une évaluation empirique des services de Bancoldex, quatre ans après avoir reçu des prêts de cette institution les entreprises voient leurs investissements et leur productivité augmenter respectivement de 70 % et 10 % (Eslava et al., 2012). En outre, dans les entreprises ayant bénéficié d'une garantie du FNG de 1997 à 2007, la croissance de la production et de l'emploi a été plus rapide que celle des autres entreprises comparables (Meléndez et Perry, 2009). Bancoldex a un meilleur ratio de solvabilité (20 %) que la moyenne du secteur financier (15 %).

Bancoldex a aussi assuré avec succès la diversification des instruments financiers proposés aux PME, comme le crédit-bail et les fonds de capital-investissement. Ces produits financiers sont particulièrement importants pour les PME, car ils réduisent l'opacité et se réfèrent à l'aptitude des entreprises à générer des flux de trésorerie plutôt qu'à leurs antécédents de crédit, souvent inexistants, et permettent des investissements fixes plus importants. La banque a aussi commencé à dispenser des conseils et à apporter des capitaux d'amorçage aux jeunes pousses innovantes. De même, le fonds *Banca de Oportunidades*, qui dépend de Bancoldex, a développé le financement des petites entreprises situées dans les zones reculées, encourageant à la fois l'épargne et crédit. Le programme a favorisé des partenariats entre les banques commerciales et les autorités régionales pour mettre des prêts et des comptes d'épargne à la disposition de micro-entreprises et de petites entreprises dans les zones dépourvues de banques commerciales. Il a surtout été créé des correspondants non bancaires, par exemples des magasins et des supermarchés, et les résultats ont été positifs. En 2010, la couverture géographique du système financier atteignait 99 % des communes du pays, ce qui a fait passer la population disposant au moins d'un service financier de 47 % en 2006 à 60 % en 2010 (DNP, 2011).

Le gouvernement favorise la banque électronique pour développer l'inclusion financière et réduire les coûts de transaction. En étroite collaboration avec le secteur privé, il a encouragé le paiement électronique des transferts aux ménages et prépare une loi visant à faciliter l'utilisation sécurisée des opérations bancaires par téléphonie mobile.

Graphique 2.22. **Portefeuille de Bancoldex par taille d'entreprise et échéance**
1995-2012



Source : Bancoldex.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932765503>

Cela concernerait les régions qui comptent peu d'agences bancaires et faciliterait l'accès des ménages aux services financiers.

Enfin, Finagro a grandement contribué à donner au secteur agricole accès à des financements, bien qu'elle dépende de fonds provenant de placements obligatoires. Elle offre des facilités de réescompte, surtout par l'intermédiaire d'une autre banque publique, Banco Agrario, complétées par des garanties allant jusqu'à 77 % du Fonds de garantie agricole (FAG). Grâce au vaste réseau d'agences de Banco Agrario, ces prêts sont distribués à des producteurs de régions où il n'existe pas d'autre offre de crédit. De plus, comme priorité est donnée aux petits producteurs, le portefeuille de crédit de Banco Agrario augmente de 30 % par an et 96 % des garanties des FAG bénéficient maintenant aux petits producteurs (Fernández et al., 2011).

Il faut promouvoir des politiques facilitant l'accès aux financements

Une meilleure exécution des contrats est indispensable. Il faut améliorer le rôle et les pratiques des institutions juridiques chargées de l'application effective du droit des contrats. Il faut aussi créer de nouveaux tribunaux municipaux et augmenter les effectifs pour réduire le nombre d'affaires en suspens (OCDE, 2012b).

De nouveaux partenariats avec les banques commerciales pourraient renforcer l'impact des banques publiques. Il faudrait s'appuyer sur le vaste réseau d'agences de Banco Agrario dans les régions éloignées en développant des partenariats avec les banques commerciales pour y développer le crédit non agricole. Cette action devrait être complétée par des mesures visant à réduire les coûts des transferts de fonds vers ces régions.

La dépendance du secteur agricole à l'égard des TDA pour couvrir ses besoins de financement doit être réduite. Un renforcement des incitations à investir directement dans le secteur agricole – l'obligation, par exemple, d'investir directement de plus faibles montants dans le secteur agricole et non dans les TDA pour respecter les obligations – permettrait de diminuer l'encours des TDA dans les bilans des banques.

Bancoldex ayant réussi à améliorer l'accès des PME aux financements, il conviendrait d'étudier l'avantage qu'il pourrait y avoir à étendre son rôle. Avec 1 % de l'ensemble des actifs financiers et 12 % des crédits au PME, cette banque reste de dimension assez réduite. Sa solvabilité et ses résultats positifs semblent justifier un développement de ses activités. En outre, Bancoldex et Banco Agrario devraient s'efforcer davantage de développer les conditions de marché qui finiront par attirer des banques commerciales dans les zones éloignées où la loi était peu respectée dans le passé. Il faudrait pour cela promouvoir l'éducation financière et dispenser des services de conseil aux entrepreneurs.

Il faut poursuivre les politiques qui favorisent la concurrence et limitent les coûts de la réglementation. On devrait appliquer de nouvelles mesures pour intensifier la concurrence, comme la réduction des frais de changement de banque et la baisse des autres commissions sur les opérations non financières. De même, avec la future suppression de la taxe sur les transactions financières, le gouvernement devrait envisager de mettre fin progressivement au plafonnement des taux des prêts.

Encadré 2.5. **Recommandations relatives à l'accès aux financements**

- Faciliter l'accès des entreprises aux financements en supprimant progressivement les plafonds de taux d'intérêt, le financement obligatoire par les banques du fonds agricole public (Finagro) et la taxe sur les transactions financières.
- Améliorer l'exécution des contrats par des procédures plus rapides et moins onéreuses de règlement des différends.
- Étudier les avantages d'une expansion des programmes de prêt de la banque de développement Bancoldex au profit des PME.
- Accroître l'accès aux comptes bancaires et aux services financiers en développant des partenariats entre Banco Agrario et les banques commerciales afin de mieux exploiter le vaste réseau d'agences de Banco Agrario dans les régions éloignées. Faire plus pour promouvoir la banque par téléphonie mobile et Internet.
- Adopter des réglementations qui réduisent les frais de changement de banque et les autres commissions sur les opérations non financières.

Promouvoir la concurrence et réduire les distorsions fiscales pour améliorer l'environnement des entreprises

L'environnement offert aux entreprises influe sur la croissance économique de différentes façons. Une concurrence accrue dynamise l'investissement privé et stimule les

ventes à meilleur marché. La lutte contre la corruption renforce l'efficacité de l'État et les incitations à s'instruire et à acquérir des compétences. Enfin, les politiques qui facilitent l'activité entrepreneuriale sont de nature à encourager la création d'entreprises et les nouveaux investissements productifs. La Colombie a fait des efforts significatifs pour améliorer l'environnement des entreprises ; au classement de la Banque mondiale sur la facilité de faire des affaires, elle est passée du 79^e rang en 2007 au 42^e en 2012. Pourtant, des problèmes subsistent.

Il faut intensifier la concurrence sur les marchés de produits

La croissance de la productivité est entravée par la faiblesse de la concurrence sur les marchés de produits. Celle-ci peut être liée aux règles de conduite imposées par les régulateurs, à des obstacles à l'entrée et à des traitements préférentiels ciblés. Dans le passé, les politiciens ont accordé des tarifs douaniers et un régime fiscal favorables ainsi que des incitations à l'exportation aux secteurs et régions comptant de nombreux électeurs, des groupes d'entreprises puissants et de forts soutiens politiques (Eslava et Meléndez, 2009). Les secteurs qui ont le plus bénéficié de ces privilèges de 1998 à 2006 sont l'alimentation, l'habillement et le textile ainsi que l'industrie florale. À cause de cela, la productivité globale est parfois limitée par une concentration excessive. Ainsi, le secteur de la téléphonie mobile est l'un des plus concentrés au monde, ce qui a un effet défavorable sur les prix des services ; il faudrait donc prendre des mesures pour accroître la concurrence entre les opérateurs (Jullien et al., 2010 ; Benavides et al., 2012).

La Superintendance de l'industrie et du commerce (SIC) effectue des enquêtes générales, pour la plupart relatives à des accords horizontaux. Elle a poursuivi certaines sociétés du secteur de l'alimentation et des boissons pour collusion sur les prix, ententes et prix d'éviction (OECD, 2009b). Les fabricants de ciment se sont réparti des territoires de distribution exclusive, ce qui a mené à la fixation de prix en commun (Cárdenas et al., 2007). En 2011, 14 compagnies d'assurance maladie ont été sanctionnées pour des faits de collusion visant à limiter leur champ d'action et à désinformer les régulateurs, tandis que deux diffuseurs de télévision l'ont été pour abus de position dominante sur le marché de la publicité (OCDE, 2012d). De 2008 à 2010, la SIC a aussi restreint l'intégration de sociétés dans divers secteurs, dont la distribution alimentaire, le tabac et l'aluminium. Malgré une augmentation du nombre de ses enquêtes ces dernières années, les amendes restent faibles. Les montants recouverts en 2011 représentaient 0.005 % du PIB, soit près du double de l'année précédente, mais moins d'un cinquième de ce que recouvrent de nombreux pays de l'OCDE.

La nouvelle loi sur la concurrence de 2009 (1340/09) a amélioré le cadre de la politique menée en ce domaine, mais manque de sévérité sur certains points (OCDE, 2009b ; CPC, 2012). La protection des dénonciateurs contre les sanctions visant les trusts devrait être étendue à la responsabilité dans les procès civils afin d'encourager les entreprises à se manifester sous la protection du programme d'indulgence. Au vu de l'expérience des pays de l'OCDE et de l'Amérique latine, il est indispensable d'assurer l'indépendance de la SIC à l'égard des milieux politiques pour qu'elle exerce efficacement sa mission. Pour cela, le Superintendant et son adjoint, actuellement choisis par le président et révocables à son gré, devraient être nommés pour une durée fixe. Ils devraient en outre être nommés selon une procédure plus structurée faisant intervenir d'autres composantes du pouvoir politique et l'université. Il faudrait aussi habiliter le groupe d'experts sur la concurrence du pouvoir à enquêter sur les conduites anticoncurrentielles et à autoriser les fusions-

acquisitions. Une politique active d'enquête de l'agence peut aussi mener à la découverte et à la poursuite d'un plus grand nombre de comportements illégaux. Il faudrait peut-être, pour cela, augmenter les effectifs de la SIC, qui exerce d'autres fonctions importantes en sus de l'application de la politique de la concurrence, dont l'attribution de brevets et le contrôle de la qualité industrielle. Enfin, l'autorité de la concurrence a besoin de meilleurs instruments de sensibilisation. Elle devrait notamment être habilitée à évaluer les situations actuelles ou futures qui seraient susceptibles d'avoir une influence sur la concurrence.

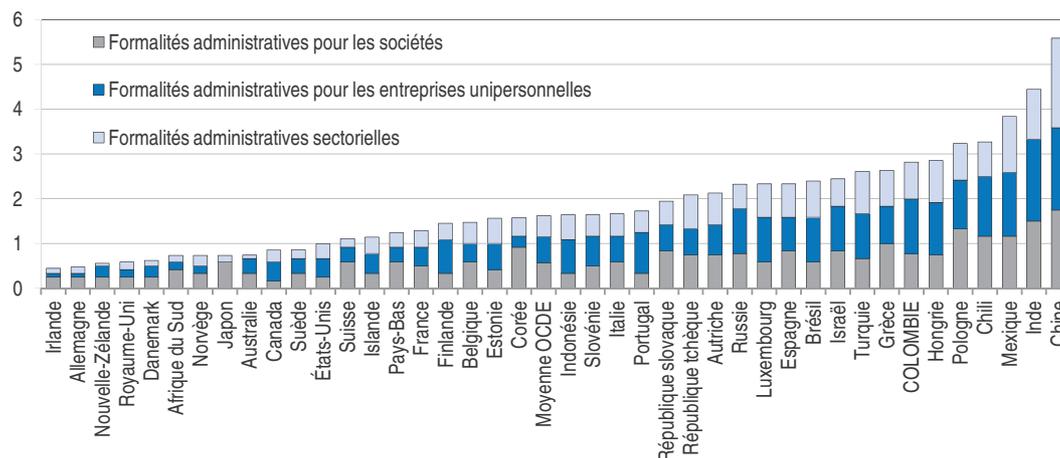
Le système fiscal et le cadre réglementaire de l'entrepreneuriat peuvent être améliorés

Le système fiscal est complexe et souffre de distorsions. À 33 %, le taux de l'impôt sur les sociétés est plus élevé que dans les économies de l'OCDE (environ 25 % en moyenne). La proposition de réforme fiscale marque un pas dans la bonne direction puisqu'elle ramène le taux ordinaire de l'impôt sur les sociétés de 33 % à 25 %, tout en créant une taxe additionnelle de 8 %, appelée « contribution à l'équité », d'assiette plus large – revenu imposable *plus* certaines exemptions et déductions (telles que les dépenses d'investissement en actifs fixes, par exemple). Ces modifications et l'allègement des charges sociales favoriseront aussi la régularisation des activités informelles et l'entrepreneuriat. Cependant, de nouvelles réductions des taux de l'impôt sur les sociétés et des cotisations de sécurité sociale peuvent stimuler l'emploi formel et l'investissement privé. L'impôt sur la fortune assis sur les entreprises (0.4 % du PIB en 2010) décourage l'investissement et affaiblit la compétitivité (OCDE, 2010c). Cet impôt sur le capital restera en vigueur jusqu'en 2014, mais il faudrait envisager de le supprimer plus tôt. Enfin, la productivité du système fiscal (c'est-à-dire le rapport entre recettes budgétaires et taux d'imposition) est faible comparativement à d'autres économies émergentes, du fait de l'importance de la fraude fiscale et de l'inefficacité de certaines exonérations et déductions (CPC, 2010). Des données empiriques montrent que les dépenses fiscales en faveur des entreprises n'ont pas favorisé un surcroît d'investissements (Galindo et Mélenendez, 2010). Il conviendrait d'étendre les mesures qui réduisent les distorsions dans la fiscalité des sociétés, comme la suppression de la déduction des investissements fixes (introduite par la loi 1430 de 2010). Elles vont dans le sens de la viabilité budgétaire et, comme il est dit dans le chapitre sur les inégalités, elles devraient s'inscrire dans le cadre d'une réforme plus ambitieuse visant à augmenter le financement au moyen de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Un allègement supplémentaire des formalités administratives qui pèsent sur les jeunes pousses pourrait faciliter la formalisation des entreprises. Une analyse de l'indicateur de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits montre que les obstacles à la création d'entreprises sont moindres que dans d'autres économies émergentes et que dans certaines économies de l'OCDE. En outre, l'opacité réglementaire et administrative ainsi que les obstacles juridiques à la concurrence ne semblent pas gêner l'entrepreneuriat. En revanche, les formalités administratives concernant les entreprises unipersonnelles et, à un moindre degré dans certains secteurs, les entreprises nouvellement créées sont lourdes comparativement aux économies de l'OCDE (graphique 2.23). Malgré de récents progrès dans les classements internationaux (Banque mondiale, 2012), il existe encore des contraintes à l'égard de l'entrepreneuriat. De nombreuses institutions interviennent lors du lancement d'une entreprise, dont

l'administration fiscale, le registre du commerce, le fonds de compensation aux familles (*Caja de Compensación Familiar*), le SENA et les notaires. De même, le nombre de procédures et leur coût en proportion du revenu par habitant sont près de deux fois supérieurs à la moyenne de l'OCDE. On pourrait faire plus d'efforts pour améliorer l'efficacité et réduire les formalités administratives imposées aux jeunes pousses.

Graphique 2.23. **Formalités administratives pesant sur les nouvelles entreprises**



Note : L'échelle de l'indicateur va du « moins restrictif » au « plus restrictif » (de 0 à 6). Le graphique inclut les pays de l'OCDE et certaines économies émergentes. Données de 2012 pour la Colombie et de 2008 pour les autres pays.
Source : Product Market Regulation Database, www.oecd/economy/pmr.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932765522>

Encadré 2.6. **Recommandations relatives à l'environnement des entreprises**

- Doter l'autorité de la concurrence d'une plus grande indépendance et étoffer ses effectifs de personnel qualifié pour accroître son efficacité, par exemple en nommant ses dirigeants selon une procédure plus structurée qui fasse intervenir d'autres composantes du pouvoir politique et de l'université.
- Examiner les obstacles à la concurrence sur certains marchés de produits, notamment les télécommunications, la production alimentaire et le secteur financier, pour s'assurer que la réglementation de ces marchés ne fait pas obstacle à l'entrepreneuriat.
- Améliorer l'environnement des entreprises en accélérant l'exécution des contrats. Il faudrait promouvoir l'arbitrage et d'autres mécanismes de règlement des différends pour soulager les tribunaux nationaux surchargés.
- Améliorer la fiscalité des entreprises en réduisant l'impôt sur les sociétés ainsi qu'en supprimant l'impôt sur la richesse assis sur les entreprises et certaines exonérations et déductions.
- Réduire le nombre de formalités nécessaires au lancement d'une entreprise.

Bibliographie

Acevedo, J., J.P. Bocarejo, J.C. Echeverry, G. Lleras, G. Ospina et A. Rodríguez (2009), *El Transporte como soporte al desarrollo al desarrollo de Colombia*, Ediciones Uniandes, Bogotá.

Acosta, O.L., P. Rozas Balbontín et A. Silva (2008), « Desarrollo vial e impacto fiscal del sistema de concesiones en Colombia », *Serie Recursos naturales e infraestructura*, n° 138, CEPAL, Washington, DC.

- Agosin, M., E. Fernández-Arias et F. Jaramillo (2009), *Growing Pains: Binding Constraints to Productive Investment in Latin America*, Banque interaméricaine de développement, Washington, DC.
- Araújo, S. et D. Sutherland (2010), « Public-Private Partnerships and Investment in Infrastructure », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 803, OCDE, Paris.
- Arcand, J.-L., E. Berkes et U. Panizza (2012), « Too Much Finance? », *Document de travail du FMI*, 12/161, juin, FMI, Washington, DC.
- Attanasio, O., A. Kugler et C. Meghir (2011), « Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: Evidence from a Randomized Trial », *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 3, American Economic Association, Nashville, pp. 188-220.
- Banco de la República (2010), *Reporte de Estabilidad Financiera*, Banco de la República, Bogotá, septembre.
- Banque mondiale (2010), « Colombia Informality in Colombia Implications for Worker Welfare and Firm Productivity », *Report*, n° 42698-CO, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2012), *Doing Business in a more Transparent World*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Benavides, J. (2010), « Reformas para atraer la inversión privada en infraestructura vial », in: *Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública*, Fedesarrollo 2010, Bogotá.
- Benavides, J., F. Castro, et L. Tamay (2012), *Promoción de la competencia en la telefonía móvil de Colombia*, Fedesarrollo, Bogotá, novembre.
- Bitran, E., S. Nieto-Parra et J.S. Robledo (2012), « Opening the Black Box of Contract Renegotiations: An Analysis of Road Concessions in Chile, Colombia and Peru », *OECD Development Working Papers*, à paraître, Éditions OCDE, Paris.
- Blackman, A., R. Morgenstern et E. Topping (2006), *Institutional Analysis of Colombia's Autonomous Regional Corporations (CARs)*, Resources for the Future Report, Washington, DC.
- Bonet, J. et A. Meisel (2007), « Polarización Del Ingreso Per Cápita Departamental En Colombia, 1975-2000 », *Ensayos sobre Política Económica* vol. 25, n° 54, Banco de la República, Bogotá, pp. 12-43.
- Burger, P. et I. Hawkesworth (2011), « How to Attain Value for Money », *OECD Journal on Budgeting*, Paris.
- CAF (Corporación Andina de Fomento) (2009), *Caminos para el futuro: Gestión de la infraestructura en América Latina*, Reporte de Economía y Desarrollo, CAF, Bogotá.
- Calderón, C. et L. Servén (2010), « Infrastructure in Latin America », *Policy Research Working Paper*, Series 5317, Banque mondiale, Washington, DC.
- Capera, L., A. Murcia et D. Estrada (2011), « Efectos de los límites a las tasas de interés sobre la profundización financiera », *Reporte de Estabilidad Financiera*, Banco de la República, Bogotá.
- Cárdenas, M. (2007), « Economic Growth in Colombia: A Reversal of "Fortune"? », *Ensayos sobre Política Económica*, vol. 25, n° 53, Banco de la República, Bogotá, pp. 220-259.
- Cárdenas, M. et S. Roza (2007), « Informalidad Empresarial en Colombia », Fedesarrollo, Bogotá.
- Cárdenas, M., A. Gaviria et M. Meléndez (2006), « La infraestructura de transporte en Colombia », *Informes de investigación*, Fedesarrollo, Bogotá.
- Cárdenas, M., C. Mejía et F. García (2007), « La industria del cemento en Colombia », *Working Paper*, n° 3024, Fedesarrollo, Bogotá.
- Caro, L., A. Galindo et M. Meléndez (2012), « Credit, Labor Informality and Firm Performance in Colombia », *IDB Working Paper*, n° IDB-WP-325, Washington, DC.
- CEER (Centro de Estudios Económicos Regionales) (2007), « Bases para reducir las disparidades regionales en Colombia », *Documentos de Trabajo sobre Economía regional*, n° 84, Banco de la República, Bogotá.
- Cortés, D. et J.F. Vargas (2012), « Inequidad regional en Colombia », *Documentos CEDE*, n° 34, Bogotá, octobre.
- CPC (Consejo Privado de Competitividad) (2010), *Informe Nacional de Competitividad 2010-2011*, Bogotá.
- CPC (2012), « Recomendaciones de la OCDE sobre promoción y protección de la competencia frente a la legislación colombiana », Bogotá.
- Dalberg (2011), *Report on Support to SMEs in Developing Countries Through Financial Intermediaries*, Dalberg, Genève.

- Daude, C. (2012), « Development Accounting: Lessons for Latin America », *Documents de travail du Centre de développement de l'OCDE*, n° 313, Éditions OCDE, Paris.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2008), « Subprograma Jóvenes en Acción », *Evaluación de políticas públicas*, DNP, Bogotá.
- DNP (2011), *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para todos*, DNP, Bogotá.
- Echeverría, M. (2002), « Competencia y complementación de los modos carretero y ferroviario en el transporte de cargas », *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, Naciones Unidas, Santiago, Naciones Unidas, pp. 1-46.
- CEPALC (2012), *Structural Change for Equality: An Integrated Approach to Development*, CEPALC, Santiago, July.
- Égert, B., T. Kozluk et D. Sutherland (2009), « Infrastructure Investment: Links to Growth and the Role of Public Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 686, Éditions OCDE, Paris.
- Engel, E., R. Fischer et A. Galetovic (2009), « Public-Private Partnerships: When and How », *Documentos de Trabajo*, n° 257, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Santiago.
- Eslava, M. et M. Meléndez (2009), « Politics, Policies and the Dynamics of Aggregate Productivity in Colombia », *RES Working Papers*, n° 4633, BID, Washington, DC.
- Eslava, M., J. Haltiwanger, A. Kugler et M. Kugler (2009), « Trade Reforms and Market Selection: Evidence from Manufacturing Plants in Colombia », *NBER Working Paper*, n° 14935, NBER, Cambridge.
- Eslava, M., A. Maffioli et M. Meléndez (2012), « Second-tier Government Banks and Access to Credit: Micro-Evidence from Colombia », *IDB Publications*, 64578, BID, Washington, DC.
- Estrada, D., E. Gómez et I. Orozco (2006), « Determinants of Interest Margins in Colombia », *Borradores de Economía*, n° 393, Banco de la República, Bogotá.
- Fernández, M.D., J. Piñeros et D. Estrada (2011), « Financiamiento del sector agropecuario: situación y perspectivas », *Reporte de Estabilidad Financiera*, Banco de la República, Bogotá.
- Ferraro, C. (2011), *Eliminando barreras: El financiamiento a las pymes en América Latina*, CEPALC, Santiago.
- Galindo, A. et G. Majnoni (2006), « Represión Financiera y el Costo del Financiamiento en Colombia », Banco Mundial, Grupo de Finanzas, Sector privado e infraestructura, Región de América Latina y el Caribe
- Galindo, A. et M. Meléndez (2010), « Corporate Tax Stimulus and Investment in Colombia », *IDB Working Papers*, n° 173, BID, Washington, DC.
- Galvis, L.A. et L. Bonilla-Mejía (2012), « Desigualdades regionales en el nivel educativo de los profesores en Colombia », *Revista de Economía Institucional*, vol. 14(26), Universidad Externado de Colombia, Bogotá, pp. 223-240.
- GAO (U.S. Government Accountability Office) (2011), *Surface Freight Transportation: A Comparison of Costs of Road, Rail and Waterways Freight Shipments That Are Not Passed to Consumers*, GAO, Washington, January.
- Guasch, J.L., J.-J. Laffont et S. Straub (2008), « Renegotiation of Concession Contracts in Latin America: Evidence for the Water and Transport Sectors », *International Journal of Industrial Organization*, vol. 26, n° 2, Elsevier, Amsterdam, pp. 421-442.
- Hanushek, E. et L. Woessmann (2010), « Education and Economic Growth », *Economics of Education*, Elsevier, Amsterdam, pp. 60-67.
- Heckman, J.J. (2006), « Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children », *Science* 312 (5782), Washington, DC, pp. 1900-1902.
- BID (Banque interaméricaine de développement) (2010), *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*, Palgrave Macmillan, BID, Washington, DC.
- Irwin, T. (2007), *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Ismail, K. (2010), « The Structural Manifestation of the "Dutch Disease": The Case of Oil Exporting Countries », *Document de travail 10/103 du FMI*, FMI, Washington, DC.

- ITN (2010), « Índice de Transparencia Nacional Resultados 2008-09 », *Colección documentos*, n° 12, Corporación Transparencia por Colombia, Bogotá.
- Jullien, B., W. Sand-Zantman et D. Bardey (2010), « Report on the Competitive Situation of the Colombian Mobile Telecommunication Market », document inédit, 16 décembre 2011.
- Lora, E. et C. Scartascini (2010), *Consecuencias Imprevistas de la Constitución de 1991: La Influencia de la Política en las Políticas Económicas*, Alfaomega Colombiana S.A., Bogotá.
- Meléndez, M. et A. Harker (2009), « Revisiting Economic Growth in Colombia. A Microeconomic Perspective », *Working Paper*, n° 46, Fedesarrollo, Bogotá.
- Meléndez, M. et G. Perry (2009), « Industrial Policies in Colombia », *Working Paper*, n° 45, Fedesarrollo, Bogotá.
- Melitz, M. (2003), « The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocation and Aggregate Industry Productivity », *Econometrica*, 71(6): 1695-1725, The Econometric Society, Oxford.
- MIF (Fonds multilatéral d'investissement (MIF) (2012), « Give Youth a Chance: An Agenda for Action », Fonds multilatéral d'investissement, BID, Washington, DC.
- Nieto-Parra, S. et M. Olivera (2012), « Making Reform Happen in Colombia: The Process of Regional Transfer Reform », *Document de travail du Centre de développement de l'OCDE*, n° 309, Éditions OCDE, Paris.
- Nieto-Parra, S., M. Olivera et A. Tibocha (2012), « The Politics of Transport Policies in Colombia », *Document de travail du Centre de développement de l'OCDE*, à paraître, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Les partenariats public-privé : Partager les risques et optimiser les ressources*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Colombia – Peer Review of Competition Law and Policy*, BID-OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Examens de l'OCDE sur l'éducation et la formation professionnelles, Formation et emploi : relever le défi de la réussite*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Les unités consacrées aux partenariats public-privé : Une étude des structures institutionnelles et de gouvernance*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Colombia Economic Assessment*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/countries/colombia/economicassessmentofcolombia2010.htm.
- OCDE (2011a), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-level Governance Lessons from the Crisis*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Petite enfance, grands défis III – Boîte à outils pour une éducation et des structures d'accueil de qualité*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), *Toujours plus d'inégalité, Pourquoi les écarts de revenus se creusent*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2012a), *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Colombia*, OCDE-BID- Banque mondiale, OCDE, Paris.
- OCDE (2012b), *OECD Investment Policy Reviews: Colombia*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2012c), *Recommandation du Conseil sur les Principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé*, OCDE, Paris, mai.
- OCDE (2012d), *Annual Report on Competition Policy Developments in Colombia 2011*, Direction des affaires financières et des entreprises, Comité de la concurrence, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE-CEPALC (2011), *Perspectives économiques de l'Amérique latine : Transformation de l'État et développement*, OCDE-CEPALC, Éditions OCDE, Paris.
- Olivera, M. et G. Perry (2009), « El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia », *Working Paper*, n° 2009/06, Corporación Andina de Fomento, Caracas.
- Perrotti, D. et R. Sánchez (2011), « La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe », *Recursos Naturales e Infraestructura*, n° 153, ECLAC (CEPAL), Santiago.
- Perry G., O. Arias, J. López, W. Malloney et L. Servén (2006), *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Ramírez, J. et R. Parra-Peña (2010), « Escalafón de la Competitividad de los Departamentos en Colombia », *Serie Estudios y Perspectivas*, n° 21, CEPALC, Santiago,

Saavedra, J.E. et C. Medina (2012), « Formación para el Trabajo en Colombia », *Documentos CEDE*, n° 35, Bogotá, octobre.

Steiner R., I. Clavijo et N. Salazar (2009), « Colombia's Efforts at Achieving Inclusive and Sustainable Growth », in Rojas-Suarez (ed.), *Growing Pains in Latin America: An Economic Growth Framework as Applied to: Brazil, Costa Rica, Colombia, Mexico, and Peru*, Center for Global Development, Washington, DC.

WEF (World Economic Forum) (2012), *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, WEF, Genève.

Glossaire

AHELO	Évaluation internationale des résultats de l'enseignement supérieur (par l'OCDE)
ALC	Amérique latine et Caraïbes
ALE	Accord de libre-échange
ANI	Agence nationale des infrastructures (<i>Agencia Nacional de Infraestructura</i>)
BEP	Compte individuel de retraite pour les travailleurs à bas revenu (<i>beneficios económicos periódicos</i>)
BID	Banque interaméricaine de développement
BRI	Banque des règlements internationaux
CAF	Banque de développement de l'Amérique latine (<i>Corporación Andina de Fomento</i>)
CAR	Institution chargée de la délivrance des permis régionaux (<i>Corporacion Autónoma Regional</i>)
CCF	(<i>Cajas de Compensación Familiar</i>)
CDS	Échange sur le risque de défaillance
CEER	Centre régional d'études économiques, Banque centrale (<i>Centro de Estudios Económicos Regionales, Banco de la República</i>)
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CERES	Centre régional d'enseignement supérieur (<i>Centro Educativo Regional de Educación Superior</i>)
COP	Peso colombien
CPC	Conseil privé de la compétitivité (<i>Consejo privado de competitividad</i>)
DANE	Bureau national de statistique (<i>Departamento Administrativo Nacional de Estadística</i>)
DIAN	Agence nationale des impôts et des douanes (<i>Dirección Impuestos y Aduanas Nacionales</i>)
DNP	Département de la planification nationale (<i>Departamento Nacional de Planeación</i>)
FAG	Fonds de garantie agricole (<i>Fondo Agropecuario de Garantías</i>)
FARC	Forces armées révolutionnaires de Colombie (<i>Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia</i>)
FEM	Forum économique mondial
FMI	Fonds monétaire international
FNG	Fonds de garantie nationale (<i>Fondo Nacional de Garantías</i>)
FONPET	Fonds national d'épargne-retraite des entités territoriales (<i>Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales</i>)
FOSYGA	Fonds de solidarité et de garantie (<i>Fondo de Solidaridad y Garantía</i>)
ICBF	Institut de protection de l'enfance (<i>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar</i>)

ICETEX	Institut colombien de crédit aux étudiants (<i>Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior</i>)
IGFES	Institut colombien d'évaluation de l'éducation (<i>Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación</i>)
IDE	Investissement direct étranger
IGAC	Institut géographique Agustín Codazzi (<i>Instituto Geográfico Agustín Codazzi</i>)
IMAN	Impôt minimum de remplacement national (<i>Impuesto Mínimo Alternativo Nacional</i>)
IMAS	Impôt minimum de remplacement simplifié (<i>Impuesto Mínimo Alternativo Simplificado</i>)
INVIAS	Institut national des routes (<i>Instituto Nacional de Vías</i>)
IPC	Indice des prix à la consommation
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
MPLÉ	Micro, petite et moyenne entreprise
NDP	Plan de développement national
NPL	Prêt improductif
NWLC	Coûts de main-d'œuvre non salariaux
OCAD	Conseil décidant des projets qui doivent être financés à l'aide des redevances (<i>Órgano Colegiado de Administración y Decisión</i>)
OIT	Organisation internationale du travail
OLE	Observatoire de l'éducation (<i>Observatorio Laboral para la Educación</i>)
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
PAYG	Système par répartition
PIB	Produit intérieur brut
PIST	Principaux indicateurs de la science et de la technologie
POS	Régime d'assurance maladie contributif (<i>Plan Obligatorio de Salud</i>)
POSS	Régime obligatoire subventionné d'assurance maladie (<i>Plan Obligatorio de Salud Subsidiado</i>)
PPP	Partenariat public-privé
PPSAM	Programme de protection sociale pour les personnes âgées (<i>Programa de Protección Social al Adulto Mayor</i>)
PTF	Productivité totale des facteurs
R&D	Recherche et développement
RICYT	Réseau régional d'indicateurs scientifiques et techniques
RMP	Réglementation des marchés de produits
SAS	Société par actions simplifiée (<i>Sociedade por Acciones Simplificada</i>)
SEDLAC	Base de données socio-économiques pour l'Amérique latine et les Caraïbes
SENA	Service national de formation (<i>Servicio Nacional de Aprendizaje</i>)
SIC	L'autorité de la concurrence (<i>Superintendencia de Industria y Comercio</i>)
SISBEN	Système d'identification des personnes pouvant bénéficier des programmes sociaux (<i>Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales</i>)
SITP	Système intégré de transports publics (<i>Sistema Integrado de Transporte Público</i>)
SNIES	Système national d'information de l'enseignement supérieur (<i>Sistema Nacional de Información de Educación Superior</i>)
SSF	Fonds d'épargne et de stabilisation

TDA	Titre de développement agricole (<i>Título de Desarrollo Agropecuario</i>)
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UBN	Besoins de base non satisfaits
UVT	Unité de valeur fiscale (<i>Unidad de Valor Tributario</i>)
WDI	Indicateurs du développement dans le monde

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

Études économiques de l'OCDE

COLOMBIE

ÉVALUATION ÉCONOMIQUE

THÈMES SPÉCIAUX : INÉGALITÉ, PRODUCTIVITÉ ET CROISSANCE

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, mars 2011

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 : Colombie 2013 : Évaluation économique*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2013-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 2013/1
Janvier 2013

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2013 (18 NUMÉROS)

ISBN 978-92-64-18228-8
10 2013 01 2 P 9



789264 182288