



Études économiques de l'OCDE COLOMBIE

JANVIER 2015



Études économiques de l'OCDE : Colombie 2015

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 (2015), *Études économiques de l'OCDE : Colombie 2015*, Éditions OCDE, Paris.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-fr

ISBN 978-92-64-22493-3 (imprimé)
ISBN 978-92-64-22494-0 (PDF)
ISBN 978-92-64-22837-5 (epub)

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.

Crédits photo : Couverture © Inmagine.

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

© OCDE 2015

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@cfcopies.com.

Table des matières

Statistiques de base de la Colombie, 2013	7
Résumé	9
Principales conclusions	10
Principales recommandations	11
Évaluation et recommandations	13
Perspectives macroéconomiques	17
Politiques macroéconomiques	23
<i>Recommandations de politiques macroéconomique et financière</i>	28
Rendre le régime fiscal plus efficace, plus juste et plus favorable à l'environnement	28
<i>Recommandations visant un meilleur recouvrement des recettes, une structure fiscale plus efficace et une politique fiscale plus juste</i>	34
Favoriser une croissance plus inclusive	34
<i>Recommandations destinées à encourager une croissance inclusive</i>	44
Réformer le régime de retraite et le dispositif d'aide aux personnes âgées	44
<i>Recommandations concernant les retraites et les garanties de ressources destinées aux personnes âgées</i>	49
Bibliographie	50
Annexe. Suite donnée aux recommandations antérieures de l'OCDE	53

Chapitres thématiques

Chapitre 1. Axer davantage les politiques fiscales sur l'efficacité, l'équité et l'écologie	63
Principales caractéristiques et évolution de la fiscalité	64
Vers une fiscalité plus efficace	70
Vers une progressivité accrue de l'impôt	78
Combattre la fraude fiscale	84
Aller vers une fiscalité plus verte	88
Renforcer les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration	92
Vers une réforme de grande ampleur de la fiscalité	97
<i>Recommandations relatives à la politique fiscale</i>	98
Bibliographie	99

Chapitre 2. Réformer le système de retraite pour en augmenter la couverture et l'équité	103
Un fort taux de pauvreté nuit au bien-être des personnes âgées	104
Le système de retraite	105
Le système de retraite doit relever plusieurs défis	108
Il faudra mener à plus long terme une réforme plus ambitieuse du système de retraite	121
Le revenu minimum vieillesse	123
Recommandations concernant les retraites	125
Bibliographie	125
Glossaire	127
Encadrés	
1.1. Estimations de l'effort fiscal en Colombie	66
1.2. Modifications du régime fiscal approuvées pour 2015-18	67
1.3. Principales mesures de la réforme fiscale de 2012	69
1.4. Impôt sur les bénéfices des sociétés en Colombie : taux effectifs marginaux et coût du capital selon différents scénarios	71
1.5. Évaluer la viabilité des finances des administrations infranationales	95
2.1. Système de retraite et revenu minimum vieillesse	107
2.2. Les différentes options de prestations du régime privé à cotisations définies ..	120
Tableaux	
1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques	18
2. Contribution à la croissance du PIB par secteur	19
3. Objectifs et prévisions de solde budgétaire de l'administration centrale	26
1.1. Coût du capital et taux marginal effectif d'imposition des sociétés (TMEI) en Colombie	76
1.2. Taux de taxation de l'essence et du gazole dans quelques pays d'Amérique latine et moyenne de l'OCDE	90
2.1. Âge légal de la retraite et espérance de vie à la retraite	118
Graphiques	
1. Résultats macroéconomiques à long terme	15
2. Indicateurs des inégalités, de la pauvreté et du bien-être	16
3. Les termes de l'échange élevés et les flux massifs d'IDE vers les secteurs pétrolier et minier ont entraîné une hausse du taux de change réel	17
4. La vigueur de l'investissement a soutenu la croissance et le marché du travail a signé une performance solide	18
5. L'inflation et les anticipations d'inflation se sont stabilisées autour du point médian de la fourchette	20
6. Le déficit de la balance des opérations courantes	21
7. Les indicateurs du marché du logement laissent entrevoir des risques de surchauffe	23
8. Indicateurs de politique macroéconomique	25
9. Les recettes fiscales en Colombie sont faibles	27
10. Les taux officiels de l'impôt sur les sociétés sont élevés en Colombie	31
11. Prix des carburants routiers	33

12. Protection des travailleurs permanents contre les licenciements individuels et collectifs, 2013	35
13. Réglementation des marchés de produits	36
14. Routes pavées (en pourcentage du total des routes).	38
15. La rentabilité et les marges d'intermédiation dans le système bancaire colombien restent élevées	40
16. L'efficacité et la concurrence dans le système bancaire sont relativement faibles	41
17. Salaire minimum en pourcentage du salaire médian en 2012	42
18. Création d'emplois formels et informels	43
19. Bien-être des personnes âgées de 65 ans et plus	45
20. Couverture des régimes de retraite dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes	46
21. Taux de remplacement brut en 2013.	46
22. Taux de dépendance	47
23. Dépenses publiques consacrées à l'aide aux personnes	48
1.1. L'effort fiscal a stagné ces dernières années	65
1.2. Recettes fiscales estimées selon différentes méthodes (pourcentage du PIB).	66
1.3. La part des recettes liées aux ressources naturelles dans le PIB a augmenté	67
1.4. Composition des recettes fiscales en 2012.	68
1.5. Impôt sur les bénéfices des sociétés : taux supérieurs applicables dans les pays d'Amérique latine et de l'OCDE.	70
1.6. Les effets redistributifs de la fiscalité sont limités	78
1.7. La fiscalité est moins progressive en Colombie qu'au Mexique	79
1.8. Le taux normal de TVA de la Colombie est relativement faible	80
1.9. Les recettes de l'impôt sur le revenu sont limitées, notamment du fait d'un seuil d'entrée dans l'impôt trop élevé	81
1.10. Taux légal combiné d'imposition des dividendes	83
1.11. L'administration fiscale peut être renforcée	86
1.12. Les taxes liées à l'environnement sont faibles	89
1.13. Les inégalités de revenu par habitant entre les régions sont prononcées.	92
1.14. Composition des recettes infranationales (municipales et départementales)	93
2.1. Le bien-être des personnes de 65 ans et plus	104
2.2. Taux de pauvreté de la population de 65 ans et plus (2010)	105
2.3. Dépenses publiques affectées au régime non contributif	106
2.4. Le système de retraite et le revenu minimum vieillesse	107
2.5. Répartition des cotisants en fonction de l'âge et du régime, 2013	108
2.6. Couverture des régimes de retraite dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes	109
2.7. Taux de couverture et PIB par habitant.	109
2.8. Emploi informel et couverture des régimes de retraite dans certains pays d'Amérique latine et des Caraïbes.	110
2.9. Actifs cotisant pour la retraite en fonction du niveau de revenu	112
2.10. Taux de remplacement brut en 2013.	115
2.11. Taux de dépendance	116
2.12. Couverture et montant des prestations de minimum vieillesse.	124

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 Colombie ont été évaluées par le Comité le 12 novembre 2014. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 3 décembre 2014.

Le projet de rapport du Secrétariat de l'OCDE a été établi pour le Comité par Christian Daude, Christine De la Maisonneuve et Guillaume Bousquet, sous la direction de Piritta Sorsa. Le travail du support administratif a été fait par Anthony Bolton, Inés Gómez Palacio et Mikel Inarritu. Diverses contributions à l'étude ont été apportées par Bert Brys, Jane Korinek, Laurent Lambert, Sarah Perret, Julien Pascal, Mikaela Rambali et Virginia Robano.

L'Étude précédente de la Colombie a été publiée en janvier 2013.

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/oecdilibrary>



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

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, 2013
(Les chiffres entre parenthèses indiquent la moyenne de l'OCDE)^a

PAYS, POPULATION ET CYCLE ÉLECTORAL				
Population (millions)	48.3		Densité de population par km ²	42.3 (34.8)
Moins de 15 ans (%)	27.7	(18.2)	Espérance de vie (années, 2012)	73.7 (80.2)
Plus de 65 ans (%)	6.2	(15.6)	Hommes	70.0 (77.5)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	1.4	(0.6)	Femmes	77.3 (82.9)
			Dernières élections législatives	Jun 2014
ÉCONOMIE				
Produit intérieur brut (PIB)			Ventilation de la valeur ajoutée (%)	
À prix courants (milliards USD)	378		Secteur primaire	19.4 (2.5)
À prix courants (millier de milliards COP)	707		Industrie, construction incluse	22.9 (27.8)
Croissance moyenne réelle des 5 dernières années (%)	4.2	(0.8)	Services	57.7 (69.5)
Par habitant (milliers USD, à PPA)	12.6	(39.3)		
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ^b				
En pourcentage du PIB				
Dépenses	19.3	(42.4)	Dettes financières brutes	37.3 (109.5)
Recettes	16.9	(36.7)	Dettes financières nettes	34.8 (69.6)
EXTERNAL ACCOUNTS				
			Principales exportations (% du total des exportations de marchandises)	
Taux de change (COP par USD)	1 868.4		Pétrole brut et produits pétroliers	54.4
Taux de change à PPA (USA = 1, 2012)	1 171.3		Charbon et combustibles à base de charbon	10.6
En pourcentage du PIB			Or (y compris l'Or Platine)	3.8
Exportations de biens et services	17.8	(52.6)	Principales importations (% du total des importations de marchandises)	
Importations de biens et services	20.2	(48.6)	Huiles de pétrole et huiles brutes	10.7
Solde des paiements courants	-3.3	(-0.1)	Voiture de tourisme et autres véhicules automobiles	4.7
Position extérieure globale nette	-27.2		Appareils électriques	3.9
MARCHÉ DU TRAVAIL, QUALIFICATIONS ET INNOVATION				
Taux d'emploi des personnes de 15 à 64 ans (% , 2012)	60.3	(65.2)	Taux de chômage, Enquête sur la population active (15 ans et plus) (%)	9.6 (7.9)
Hommes	73.3	(73.1)	Chômage des jeunes (15-24 ans, %)	19.5 (16.1)
Femmes	48.1	(57.4)	Niveau d'instruction supérieure des 25-64 ans (% , 2012) ^c	22.6 (32.2)
Taux d'activité des personnes de 15 à 64 ans (%)	63.7	(71.1)	Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB, 2012)	0.17 (2.4)
Nombre moyen d'heures travaillées par an	1 956	(1 771)		
ENVIRONNEMENT				
Offre d'énergie primaire par habitant (toe/1000 USD, 2010)	0.08	(0.14)	Émissions de CO ₂ par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2011)	1.6 (9.9)
Énergies renouvelables (%)	25.0	(8.8)	Prélèvements d'eau par habitant (1 000 m ³ , 2007)	0.6
Concentration de particules fines (milieu urbain, PM ₁₀ , µg/m ³ , 2011)	53.0	(28.0)	Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2012)	0.2 (0.5)
SOCIÉTÉ				
Inégalité de revenus (coefficient de Gini, 2012)	0.539	(0.308)	Résultats scolaires (score du PISA, 2012)	
Taux de pauvreté relative (% , 2012)	32.7	(11.1)	Compréhension de l'écrit	403 (497)
Dépenses publiques et privées (% du PIB, 2012)			Culture mathématique	376 (494)
Soins de santé	6.8	(9.2)	Culture scientifique	399 (501)
Retraites	4.0	(8.7)	Proportion de femmes au Parlement (% , janvier 2014)	12.1 (26.7)
Enseignement (primaire, secondée, postsec. non supérieur)	3.9	(3.9)	Apports nets d'aide publique au développement (% du RNB)	0.20 (0.37)

Indicateur du vivre mieux : www.oecdbetterlifeindex.org/fr/

- a) Lorsque l'agrégat OCDE n'est pas disponible dans la base de données utilisée comme source, une moyenne simple des dernières données disponibles sur les pays de l'OCDE est calculée, sous réserve qu'il existe des données pour au moins 29 pays membres de l'Organisation.
- b) For the OECD, the numbers refer to General Government
- c) For Colombia, this indicator is the share of labour force population with a tertiary educational attainment over total labour force population.
- Sources : Calculs fondés sur des informations tirées des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence internationale de l'énergie (AIE), Banque mondiale, Fonds monétaire international (FMI) et Union interparlementaire.

Résumé

- *Principales conclusions*
- *Principales recommandations*

Principales conclusions

Favoriser une croissance plus inclusive. L'économie colombienne a réalisé un excellent parcours durant la dernière décennie. La croissance soutenue a été alimentée par une envolée des prix pétroliers et miniers ainsi que par l'investissement direct étranger dans le secteur des produits de base et dans un large éventail de domaines. Des accords de libre-échange bilatéraux et des mesures unilatérales ont continué à réduire les obstacles au commerce et à l'investissement. Un cadre monétaire, budgétaire et financier solide a atténué l'instabilité macroéconomique qui avait marqué les décennies précédentes. L'amélioration de la situation en matière de sécurité a aussi contribué à la croissance. Tous ces facteurs ont permis un rattrapage rapide de la croissance du PIB par habitant par rapport aux économies de l'OCDE. Toutefois, la productivité et l'investissement en dehors du secteur pétrolier et minier demeurent modérés en raison d'une pression fiscale forte sur les entreprises et la main-d'œuvre, d'infrastructures de mauvaise qualité et d'un accès restreint aux financements. Les inégalités et l'activité informelle ainsi que la pauvreté des personnes âgées figurent toujours parmi les plus prononcées en Amérique latine, malgré les récents progrès sur le front de la réduction globale de la pauvreté. Le salaire minimum est élevé, ce qui amène les travailleurs faiblement qualifiés, les jeunes et les habitants des régions moins développées à se tourner vers le secteur informel. Bien qu'enregistrant un recul sans précédent, le chômage reste élevé en comparaison internationale, ce qui nuit au bien-être de la population.

Améliorer le recouvrement des recettes et rendre la structure fiscale plus équitable et plus favorable à la croissance. Le cadre budgétaire est solide et la situation des finances publiques est saine. La difficulté consiste à répondre à la demande croissante de dépenses dans le contexte de la maîtrise de la dette publique et de la disparition programmée de certaines sources de recettes. La fiscalité ne favorise pas l'efficacité et l'équité autant qu'elle le pourrait et la fraude fiscale est généralisée. Les sociétés du secteur formel doivent supporter une charge fiscale lourde et complexe et seuls de rares particuliers payent l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur le patrimoine.

Étendre la couverture et améliorer l'équité des programmes de garantie de ressources destinés aux personnes âgées. La pauvreté des personnes âgées est importante en Colombie, ce qui s'explique par la couverture très faible du système de retraite colombien et par le poids de l'économie informelle. Seuls les salariés du secteur formel gagnant plus que le salaire minimum relativement élevé sont couverts et l'accès à une pension est subordonné à de longues périodes de cotisation. Nombre de pensions de retraite sont liées au salaire minimum, d'où un système onéreux. Pour étendre la couverture, notamment aux travailleurs pauvres du secteur informel et à ceux qui ne remplissent pas toutes les conditions pour bénéficier du système de pension du secteur formel, un dispositif distinct a été créé, *Beneficios Económicos Periódicos*, avec des cotisations subventionnées par l'État. La modeste garantie de ressources en faveur des plus pauvres (*Colombia Mayor*) a aussi été élargie ces dernières années.

Principales recommandations

Principales priorités

- Favoriser une croissance inclusive grâce à un développement du secteur financier, de l'éducation et des compétences ainsi qu'à une meilleure infrastructure.
- Engager une réforme de grande ampleur de la fiscalité afin de favoriser l'équité, la croissance et le recouvrement des recettes.
- Réformer en profondeur le régime de retraite pour faire reculer la pauvreté et les inégalités au sein de la population âgée.
- Réformer encore les marchés du travail pour réduire l'activité informelle et créer davantage d'emplois de qualité.

Favoriser une croissance plus inclusive

- Préserver le solide cadre macroéconomique.
- Créer des incitations pour améliorer la coordination des projets d'infrastructure dans l'ensemble des administrations infranationales dans le cadre du Plan national de développement.
- Adapter la législation pour améliorer l'environnement des entreprises, favoriser la concurrence et accroître l'efficacité des procédures judiciaires de façon à renforcer l'état de droit.
- Maintenir la progression du salaire minimum proche du niveau de l'inflation afin de creuser l'écart avec le salaire moyen. À moyen terme, différencier le salaire minimum selon l'âge.

Améliorer le recouvrement des recettes et rendre la structure fiscale plus efficace et équitable

- Réduire la fraude fiscale en renforçant l'administration fiscale et en relevant le montant des amendes.
- Réduire la charge fiscale sur l'investissement en abaissant peu à peu le taux de l'impôt sur les sociétés, en supprimant progressivement l'impôt sur le patrimoine pour les sociétés et en abandonnant la TVA sur l'investissement.
- Renforcer la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en taxant les dividendes et en éliminant les exonérations régressives

Élargir la couverture et améliorer l'équité des programmes de garantie de ressources destinés aux personnes âgées

- Élargir l'accès au programme Beneficios Económicos Periódicos.
- Étendre le champ d'application et relever le niveau des prestations du dispositif public garantissant un revenu minimum (Colombia Mayor).

Évaluation et recommandations

- *Perspectives macroéconomiques*
- *Politiques macroéconomiques*
- *Rendre le régime fiscal plus efficace, plus juste et plus favorable à l'environnement*
- *Favoriser une croissance plus inclusive*
- *Réformer le régime de retraite et le dispositif d'aide aux personnes âgées*

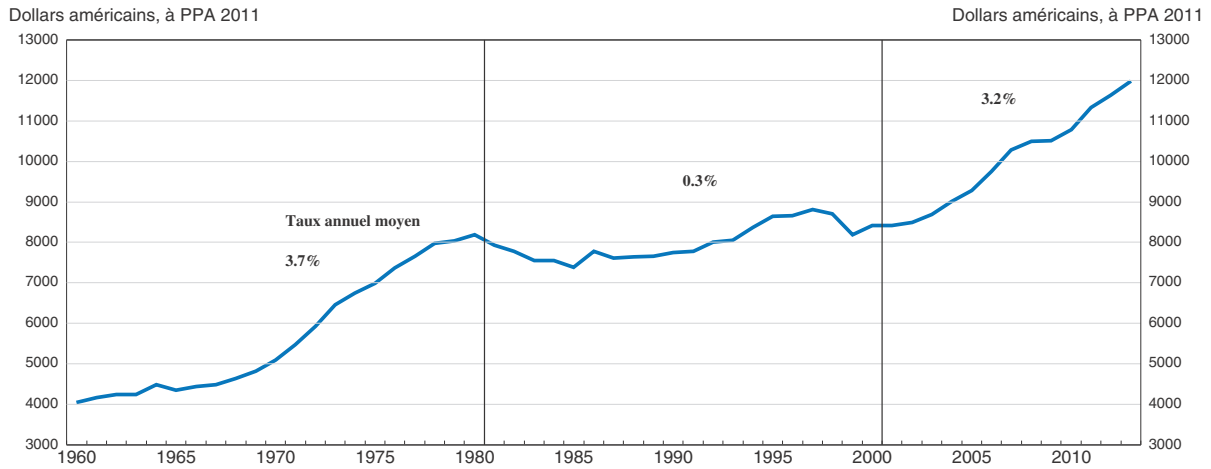
Depuis le début des années 2000, la Colombie tend rapidement vers des niveaux de vie plus élevés. Des réformes macroéconomiques judicieuses, à savoir l'adoption d'un régime de ciblage de l'inflation, d'un taux de change flottant, d'une règle budgétaire structurelle et d'une réglementation financière solide, ont soutenu la croissance et réduit l'instabilité macroéconomique (graphique 1). La Colombie s'est peu à peu ouverte au commerce et à l'investissement tout en améliorant la situation en matière de sécurité. L'essor des investissements et des exportations pétroliers et miniers s'est répercuté sur la demande intérieure. La croissance a été à l'origine d'une embellie sur le plan social. En effet, la part de la population vivant sous le seuil de pauvreté monétaire national est passée de la moitié à un tiers au cours de la décennie écoulée. Les récentes négociations de paix entre le gouvernement et les groupes armés pourraient mettre un terme à des décennies de violence.

Toutefois, le recul des prix des produits de base après une forte hausse nécessite une intervention des pouvoirs publics pour pérenniser la croissance. Des investissements en dehors du secteur des ressources naturelles s'imposent pour créer des emplois formels et réduire les inégalités de revenus criantes (graphique 2, partie A). L'Évaluation économique établie par l'OCDE en 2013 soulignait que l'accès limité à l'éducation préprimaire et à l'enseignement tertiaire des enfants issus de ménages pauvres réduit les possibilités de mobilité verticale. Si la pauvreté recule, la pauvreté des personnes âgées est nettement plus marquée que dans la plupart des économies latino-américaines (graphique 2, partie B). La productivité reste faible, ce qui s'explique par des conditions-cadre médiocres, comme l'économie informelle, la faible qualité de l'éducation, l'inadéquation des compétences, la faiblesse des investissements en recherche et développement et une fiscalité source de distorsions (voir annexe). L'Évaluation économique de 2013 avançait que le climat des affaires bénéficierait d'une meilleure application des procédures administratives, comme l'octroi de licences, d'une amélioration de la surveillance des institutions vulnérables face à la corruption et de la réduction des obstacles au commerce et à la concurrence sur certains marchés de produits. Plusieurs composantes du bien-être, dont la qualité de l'environnement, les facteurs de vulnérabilité du marché du travail et la fragilité des institutions publiques, relèguent aussi la Colombie derrière les pays de l'OCDE. Malgré les progrès en termes de réduction de la violence – par exemple, le taux d'homicides a diminué, passant de près de 69 homicides pour 100 000 habitants en 2002 à moins de 31 en 2012 – il s'agit toujours d'une menace majeure pour le bien-être (graphique 2, partie C). Il ressort de la présente *Étude économique* que les mesures suivantes apporteraient un soutien aux solides résultats macroéconomiques en insistant davantage sur la croissance inclusive :

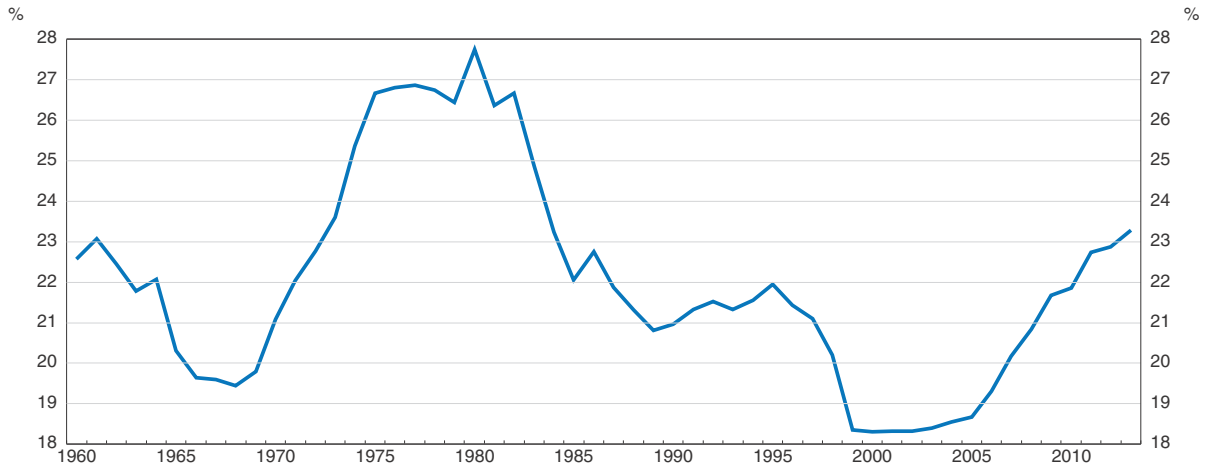
- Favoriser une croissance inclusive grâce à un développement du secteur financier, de l'éducation et des compétences ainsi qu'à une meilleure infrastructure.
- Engager une réforme de grande ampleur de la fiscalité afin de favoriser l'équité, la croissance et le recouvrement des recettes.

Graphique 1. Résultats macroéconomiques à long terme

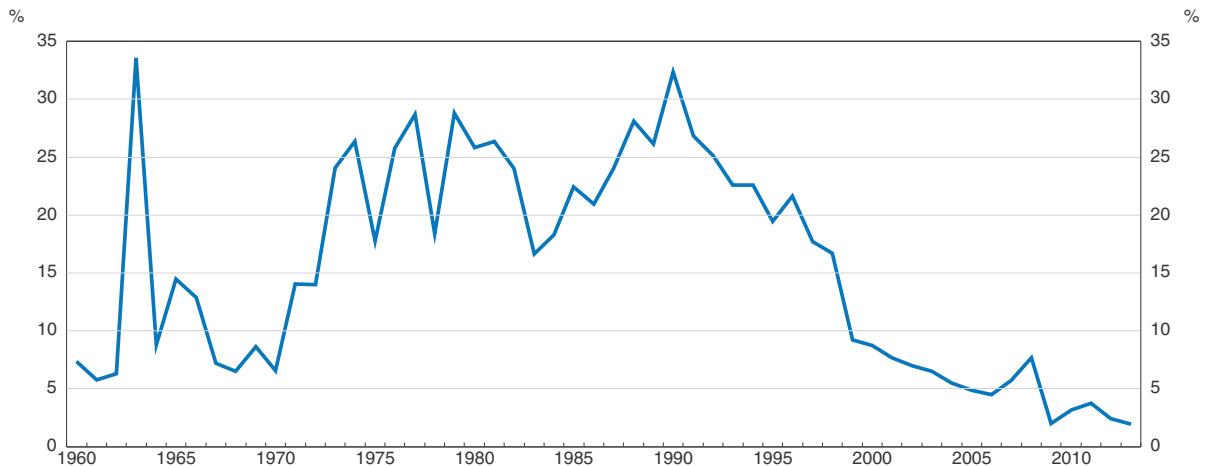
A. Le PIB par habitant augmente après avoir stagné pendant deux décennies




B. Le PIB par habitant a commencé à regagner du terrain par rapport aux États-Unis



C. Un cadre de politique macroéconomique solide a permis de maîtriser l'inflation

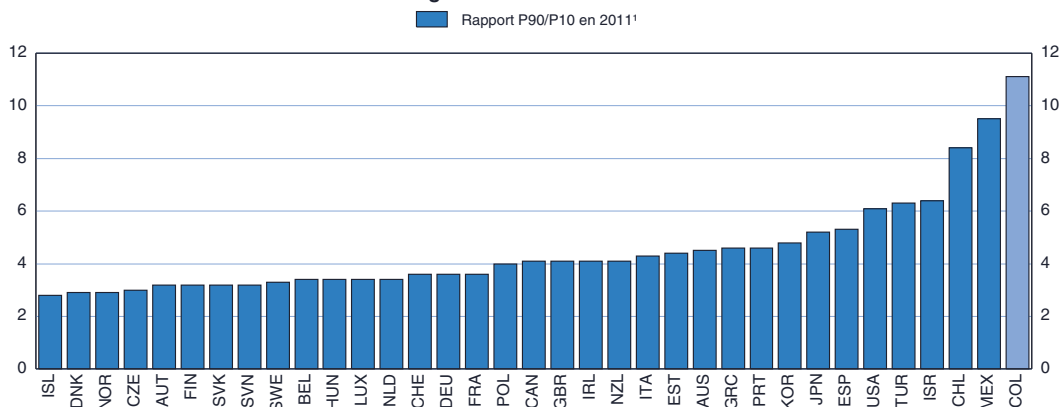


Sources : Feenstra, Robert C., Robert Inklaar et Marcel P. Timmer (2013), « The Next Generation of the Penn World Table » téléchargeable à l'adresse www.ggd.net/pwt, Base de données sur les indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale et Banco de la República.

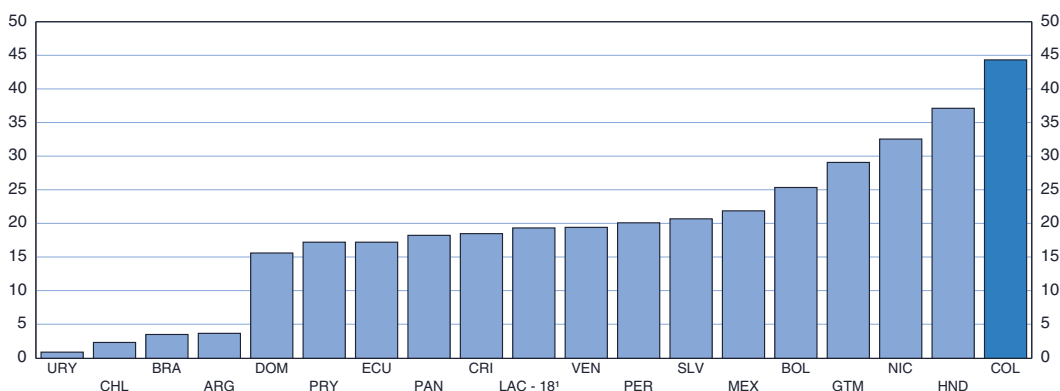
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933176841>

Graphique 2. Indicateurs des inégalités, de la pauvreté et du bien-être

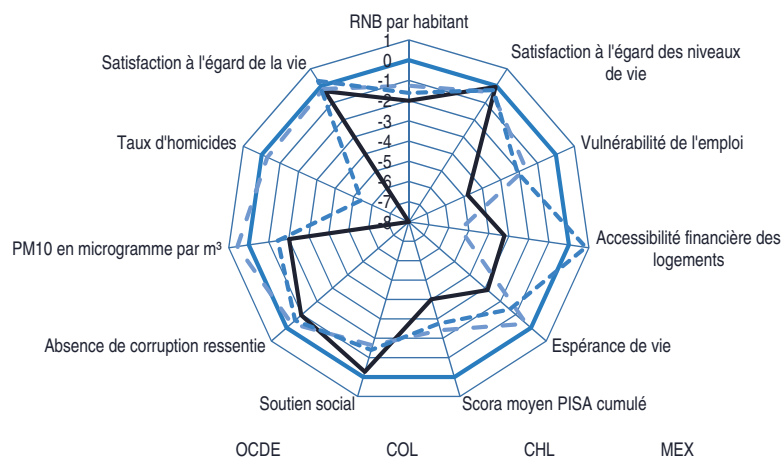
A. Les inégalités de revenus restent fortes



B. Taux de pauvreté de la population âgée de plus de 65 ans, 2010



C. Les indicateurs du bien-être font apparaître plusieurs menaces en Colombie²



1. Le rapport P90/P10 correspond au ratio entre le revenu des 10 % des personnes aux revenus les plus élevés et celui des 10 % les plus pauvres.
2. La partie C montre la différence entre les valeurs de la variable du pays en question par rapport à la moyenne simple des pays de l'OCDE, normalisée par l'écart-type. La moyenne de l'OCDE n'inclut pas les données de la Corée concernant : la satisfaction à l'égard des niveaux de vie, l'accessibilité financière des logements, le soutien social, la corruption et la satisfaction à l'égard de la vie.

Sources : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus, SEDLAC, Base de données Gallup, Base de données sur les indicateurs du développement dans le monde, Base de données de l'ONU (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime), résultats de l'enquête PISA 2012 de l'OCDE (score moyen en mathématiques) et Base de données de l'OIT. Cotlear (2011), Banque interaméricaine de développement. Base de données de HelpAge International.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933176851>

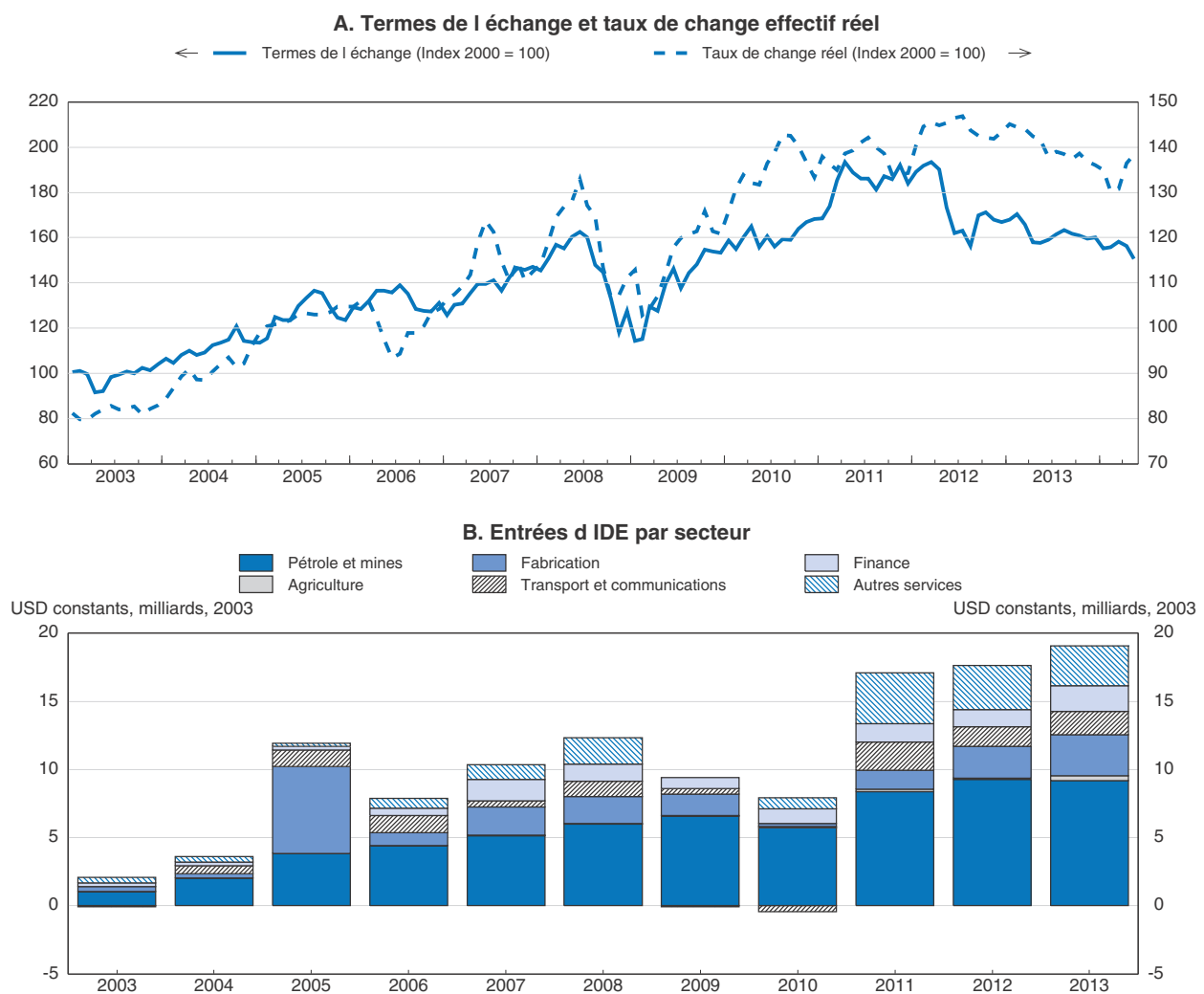
- Réformer en profondeur le système de retraite pour faire reculer la pauvreté et les inégalités au sein de la population âgée.
- Réformer encore les marchés du travail pour réduire l'activité informelle et créer davantage d'emplois de qualité.

Perspectives macroéconomiques

Évolutions macroéconomiques récentes

La croissance a redémarré rapidement après la crise financière mondiale de 2008. Jusqu'en 2012, l'augmentation des termes de l'échange et les flux massifs d'IDE ont soutenu la croissance, même s'ils ont aussi provoqué une hausse du taux de change réel, qui a joué en faveur des biens non exportés (graphique 3). Après un bref recul en 2012, la demande intérieure s'est redressée, sous l'effet de la consommation publique, de la

Graphique 3. **Les termes de l'échange élevés et les flux massifs d'IDE vers les secteurs pétrolier et minier ont entraîné une hausse du taux de change réel**



Source : Banco de la República.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933176863>

vigueur de l'investissement et de la progression des revenus des ménages sur fond de décline constante du chômage (tableau 1 ; graphique 4). Depuis 2013, la hausse de l'investissement a été alimentée par les investissements en infrastructures des administrations infranationales et par les nombreux investissements résidentiels, qui s'expliquent par une multiplication des programmes de logements sociaux et par le programme PIPE (plan destiné à améliorer la productivité et l'emploi), lequel accorde une bonification des intérêts hypothécaires.

Tableau 1. **Indicateurs et prévisions macroéconomiques**

Variation annuelle en pourcentage, volume (prix de 2005)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Prix actuels, milliers de milliards de COP	Variation en pourcentage, volume (prix de 2005)				
PIB	619.9	4.0	4.7	4.9	4.4	4.7
Consommation privée	379.5	4.4	4.2	4.6	4.0	4.3
Consommation des administrations publiques	99.8	5.7	5.8	5.2	2.6	3.4
Formation brute de capital fixe	146.2	4.6	6.1	11.9	4.5	6.5
Demande intérieure finale	625.6	4.7	4.9	6.5	3.9	4.7
Constitution de stocks ¹	1.7	0.0	-0.2	0.2	-0.2	0.0
Demande intérieure totale	627.3	4.9	4.5	6.6	3.6	4.8
Exportation de biens et services	116.1	6.1	5.4	-1.6	5.8	6.3
Importations de biens et services	123.6	8.9	4.5	7.9	2.0	5.9
Exportations nettes ¹	-7.4	-0.6	0.1	-1.9	0.5	-0.3
Autres indicateurs						
Taux de chômage	-	10.4	9.6	9.2	9.4	9.5
Indice des prix à la consommation ²	-	3.2	2.0	2.7	3.0	3.0
Solde de la balance courante ³	-	-3.2	-3.4	-4.2	-4.1	-3.9

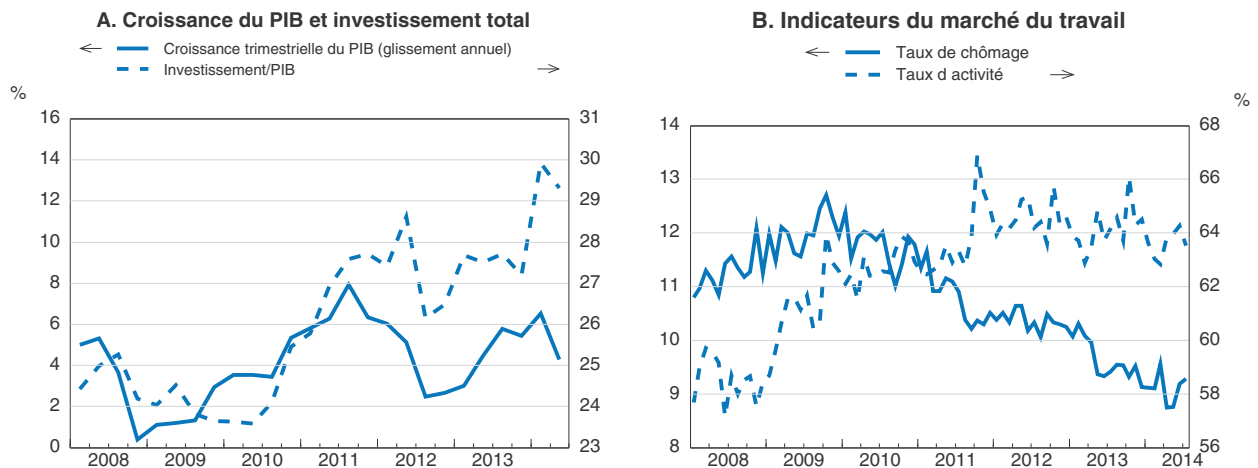
1. Contribution aux variations du PIB réel, montant exact dans la première colonne.

2. Taux moyen annuel.

3. En pourcentage du PIB.

Source : Base de données des Perspectives économiques n° 96 de l'OCDE.

Graphique 4. **La vigueur de l'investissement a soutenu la croissance et le marché du travail a signé une performance solide**



Sources : Base de données du Département des affaires économiques de l'OCDE et Banco de la República.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933176870>

En revanche, les secteurs exportateurs non miniers, l'industrie manufacturière et l'agriculture, ont pâti de la crise économique au Venezuela voisin, de la concurrence du Mexique, du taux de change réel élevé, de la faiblesse de la demande internationale et des activités de contrebande (tableau 2). Cela a aggravé les problèmes structurels existants rencontrés par les exportateurs. Les goulets d'étranglement dans les transports entravent gravement la compétitivité et réduisent la concurrence en fragmentant le marché intérieur. D'après Mesquita Moreira (2013), par rapport aux autres économies latino-américaines, ce sont les exportations agricoles et manufacturières qui bénéficieraient le plus en Colombie d'une baisse des coûts des infrastructures de transport. L'agriculture est freinée par les faibles droits d'occupation des sols, la forte concentration, le sous-développement du marché foncier et les obstacles au commerce (OECD, 2015) et à la concurrence (les fonds de stabilisation des prix par exemple).

Tableau 2. **Contribution à la croissance du PIB par secteur**

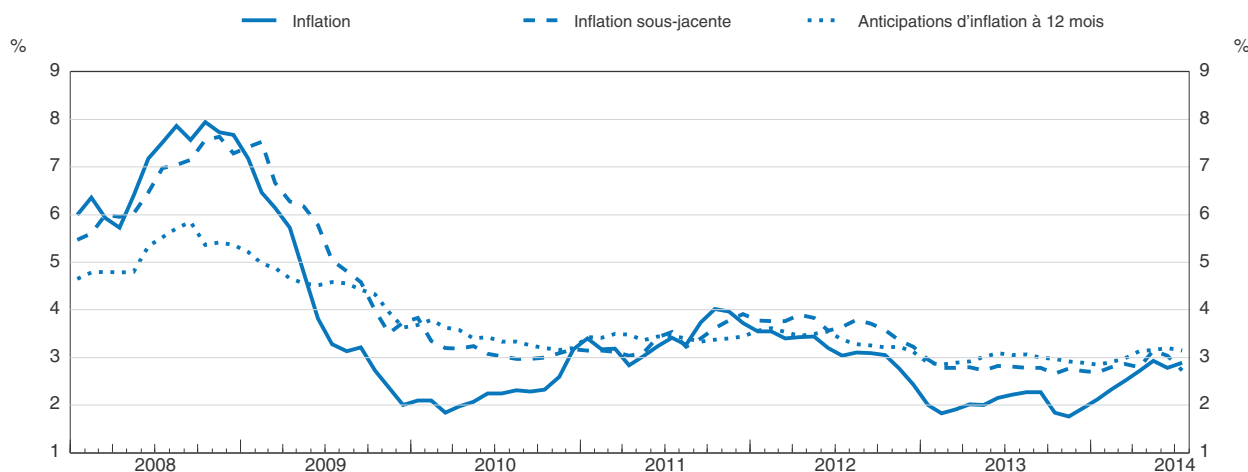
En points de pourcentage

	Agriculture	Pétrole et mines	Secteur manufacturier	Construction	Services	Impôts indirects	PIB
2005	0.2	0.3	0.6	0.4	2.8	0.4	4.7
2006	0.2	0.2	1.0	0.7	3.8	0.9	6.7
2007	0.3	0.1	1.0	0.5	4.0	1.0	6.9
2008	0.0	0.5	0.1	0.5	2.0	0.4	3.5
2009	-0.1	0.8	-0.7	0.4	1.4	-0.2	1.7
2010	0.0	0.7	0.2	0.0	2.5	0.6	4.0
2011	0.1	1.0	0.6	0.5	3.3	1.0	6.6
2012	0.2	0.4	-0.1	0.4	2.7	0.5	4.0
2013	0.3	0.4	-0.1	0.8	2.8	0.5	4.7
Moyenne (2005-13)	0.1	0.5	0.3	0.5	2.8	0.6	4.8
Pourcentage du PIB en 2005	7.9	6.3	14.2	5.4	57.7	8.5	100
Pourcentage du PIB en 2013	6.2	7.7	11.3	6.9	58.0	9.7	100

Source : DANE.

Une régulation monétaire habile dans le cadre du régime de ciblage de l'inflation qui a fait ses preuves a limité l'inflation à la fourchette de 2-4 % retenue comme objectif depuis la mi-2009, alors même que la croissance a été soutenue et que le chômage a reculé (graphique 5). Après être passée légèrement en dessous de la fourchette retenue comme objectif en 2013 en raison de chocs temporaires au niveau des prix alimentaires et des prix réglementés ainsi que du sous-emploi des ressources, l'inflation s'est rapprochée du point médian de 3 %. Les anticipations d'inflation sont bien ancrées autour de 3 % depuis début 2013.

La baisse des prix du pétrole et du charbon, la faiblesse des exportations et le dynamisme des importations (dopées par la vigueur de la demande intérieure) hors produits de base ont provoqué un creusement du déficit de la balance des opérations courantes (graphique 6). Toutefois, à 3.9 % du PIB en 2014, ce déficit reste tenable et est en grande partie financé par les IDE. La dette extérieure représente seulement 24 % du PIB. Malgré les effets positifs à moyen terme d'un socle d'investisseurs plus diversifié, le creusement du déficit de la balance des opérations courantes, couplé à une augmentation des flux de portefeuille depuis le début de 2014, pourrait cependant accentuer la vulnérabilité de la Colombie face aux fluctuations à court terme de l'appétence pour le risque à l'échelle mondiale (Mehrotra, Miyajima et Villar, 2012).

Graphique 5. **L'inflation et les anticipations d'inflation se sont stabilisées autour du point médian de la fourchette**

Sources: Base de données du Département des affaires économiques de l'OCDE et Banco de la República.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933176888>

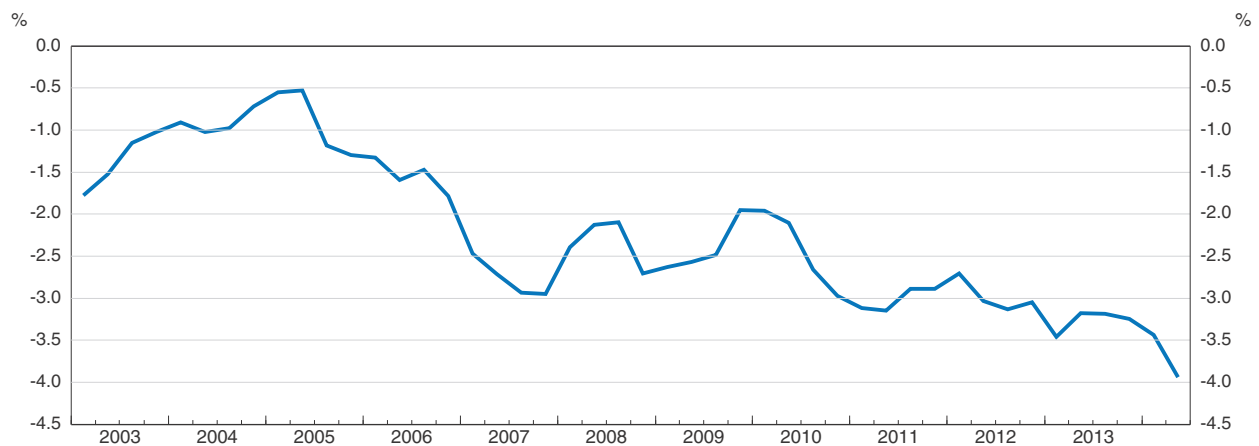
Une croissance soutenue à court terme mais exposée à des incertitudes

La croissance a quelque peu redémarré en 2014, sous l'effet de la vigueur de l'investissement et de la consommation privée. L'orientation actuelle de la politique monétaire maintiendra vraisemblablement l'inflation dans la fourchette de 2-4 % fixée comme objectif. En 2015, la construction de logements et la consommation privée devraient marquer le pas en raison du durcissement des conditions de crédit, de la probable suppression de la bonification des intérêts hypothécaires et d'un marché du travail moins dynamique. La diminution des termes de l'échange devrait différer au second semestre de 2015 l'accélération de la croissance des exportations, sur fond de consolidation de la reprise américaine et de léger redressement des exportations de produits de base après les récentes contraintes affectant l'offre. La consommation publique ralentira aussi pour atteindre l'objectif de solde budgétaire pour 2015. Toutefois, l'investissement global devrait rester massif en raison de l'investissement infranational et de l'investissement en infrastructures routières privées dans le cadre du plan de concessions et de partenariats public-privé (PPP) de quatrième génération (dit 4G) en 2015 et 2016 (tableau 1).

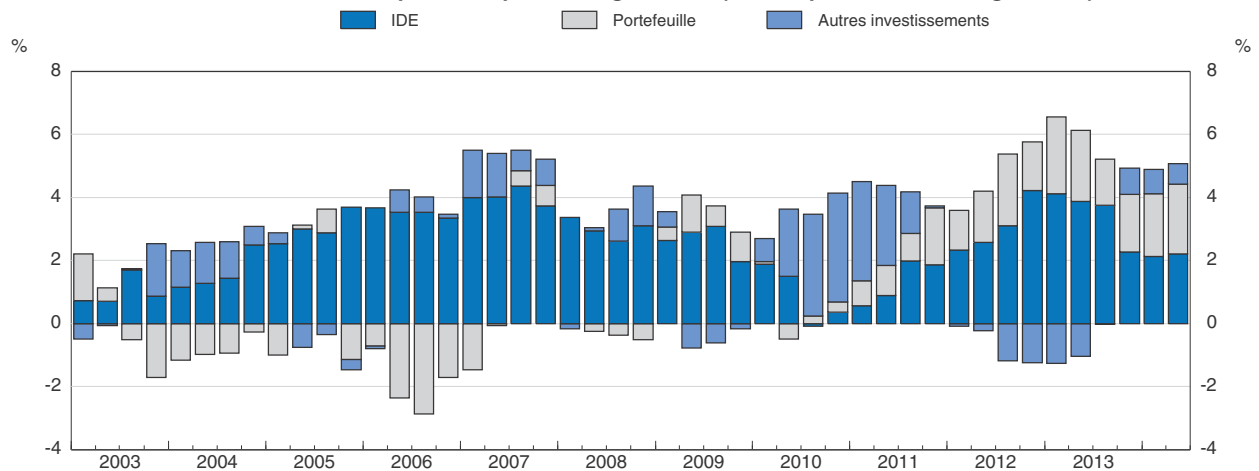
Tout bien pesé, les risques sont orientés à la baisse. La croissance mondiale, en particulier en Chine, et les risques géopolitiques peuvent influencer sur les exportations de pétrole, charbon et minerai de la Colombie. Une nouvelle baisse durable des cours pétroliers nuirait aux investissements et à la balance des paiements et réduirait les recettes de l'État en comprimant les bénéfices d'Ecopetrol (la compagnie pétrolière publique), les recettes tirés de l'impôt sur le revenu et les redevances. Une normalisation de la politique monétaire aux États-Unis pourrait entraîner un durcissement des conditions de financement international. En outre, les pics d'incertitude et d'aversion au risque pourraient accentuer la volatilité des prix des actifs sur les marchés émergents. À titre d'exemple, en mai 2013, à l'annonce du possible arrêt progressif de l'assouplissement quantitatif (Olaberria, 2014), le peso colombien s'est fortement déprécié et d'autres actifs ont vu leur prix chuter. Les risques de change pourraient aussi s'accroître légèrement en

Graphique 6. Le déficit de la balance des opérations courantes


A. Solde de la balance courante en pourcentage du PIB (% , sur quatre trimestres glissants)



B. Entrées nettes de capitaux en pourcentage du PIB (% , sur quatre trimestres glissants)



Source : Base de données du Département des affaires économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933176898>

raison de la multiplication des émissions d'obligations par les sociétés non financières colombiennes à l'étranger, même si les problèmes d'asymétrie des devises restent dans une large mesure maîtrisés. En octobre 2014, le gouvernement a présenté une série de changements en matière de fiscalité en vue d'atteindre ses objectifs budgétaires en 2015, qui se traduiront par une augmentation de l'impôt sur les sociétés. Même si l'impact de ces changements est indéterminé, ils pourraient affecter les décisions d'investissement, soit en provoquant un report des décisions des entreprises du fait de l'incertitude entourant la charge fiscale finale soit en augmentant pour l'essentiel le coût de l'investissement. Parallèlement, une demande extérieure plus forte que prévu émanant des États-Unis et une conclusion positive des négociations de paix constituent les principaux risques de divergence à la hausse par rapport aux prévisions. En outre, la solidité du cadre d'action macroéconomique et celle du système financier permettent à la Colombie de faire face à ces risques et aux autres chocs économiques dans de bonnes conditions.

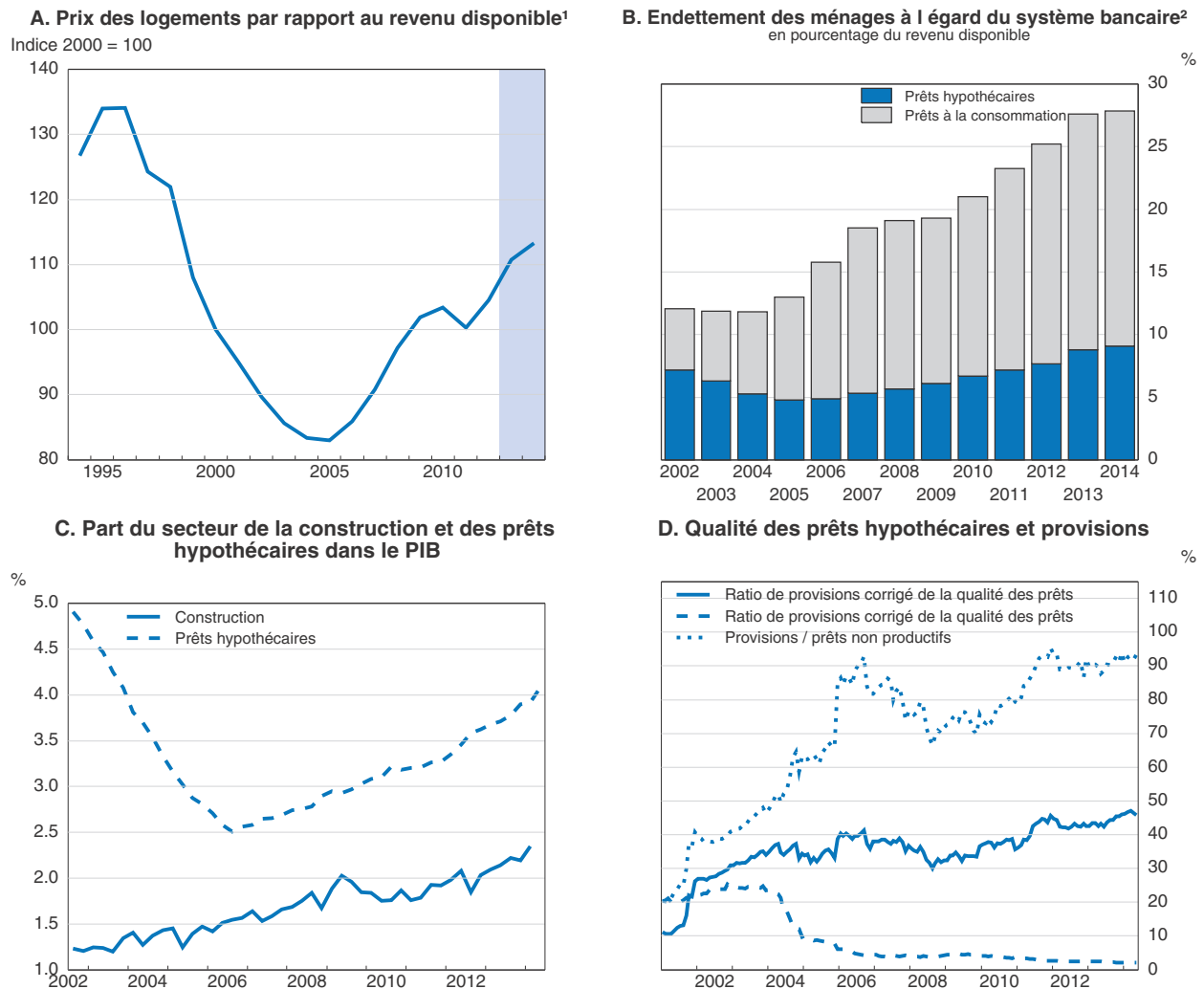
Le système bancaire reste solide mais le marché du logement demeure fragile

Les indicateurs de solvabilité et de liquidité des banques colombiennes restent solides et ceux concernant les prêts non productifs et les taux d'incidents de paiement se situent à des niveaux historiquement bas. Le cadre juridique et institutionnel de la réglementation et de la surveillance financière par la *Superintendencia Financiera* est robuste. Toutefois, le récent développement de banques colombiennes dans d'autres pays latino-américains crée des risques financiers du fait des retombées financières à travers les filiales et succursales colombiennes à l'étranger, sachant qu'elles représentent environ 20 % des actifs du système bancaire colombien. La démarche préventive de l'organisme de réglementation pour suivre ces évolutions est une bonne chose. Il devrait poursuivre ses visites actuelles sur site de filiales étrangères de conglomérats colombiens et les projets d'accords avec les autorités de surveillance dans les pays concernés pour échanger des informations de manière régulière. L'accumulation de réserves et l'accès prolongé à la Ligne de crédit modulable du FMI réduisent aussi les risques de volatilité de la monnaie.

L'essor du secteur du logement et l'endettement des ménages sont des éléments potentiels de fragilité intérieure qui doivent continuer de faire l'objet d'une surveillance étroite. Les prix des logements ont pratiquement doublé en valeur réelle depuis 2005 et augmenté de 30 % par rapport au revenu disponible (graphique 7, partie A). Cette évolution est allée de pair avec un accroissement sensible de l'endettement des ménages. La bonification des intérêts hypothécaires a ramené les taux de 12.5 % à 7 % par an, ce qui a stimulé la demande (graphique 7, partie C). Même s'il est modéré par rapport à ce que plusieurs pays de l'OCDE ont connu récemment, l'endettement des ménages auprès des institutions financières, qui avoisine 28 % du revenu disponible en 2014, est historiquement élevé (graphique 7, partie B).


La bonne tenue des indicateurs des prêts hypothécaires et la solidité du cadre réglementaire impliquent que les risques sont actuellement contenus. La qualité des prêts hypothécaires demeure satisfaisante (graphique 7, partie D), la part des emprunts hypothécaires dans le total des prêts est relativement faible (9 %) et la quotité de financement demeure inférieure aux 70 % spécifiés par l'organisme de réglementation. En outre, une série de politiques macroprudentielles renforçant les volants de fonds propres et les provisions ont été mises en œuvre ces dernières années. L'obligation de constitution de volants de fonds propres contracycliques pour les prêts commerciaux et les prêts à la consommation a été introduite, respectivement en 2007 et 2008. En juin 2012, des provisions supplémentaires ont dû être constituées pour limiter le risque de dégradation des portefeuilles de prêts à la consommation, pouvant représenter jusqu'à 0.5 % de l'encours du capital si le taux de progression des prêts non productifs s'accélère. Des coussins de liquidité visant à limiter les risques ont aussi été mis en place depuis 2009. En outre, en 2012, de nouvelles normes destinées à améliorer la qualité du capital ont été publiées. Enfin, des obligations de liquidité pour les courtiers-négociants ont été introduites en 2014. Malgré les risques limités et la stricte réglementation, il serait prudent de supprimer les aides au logement, comme le PIPE et les exonérations de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au titre de l'épargne immobilière, et de continuer à suivre de près les évolutions dans le secteur du logement.

Graphique 7. Les indicateurs du marché du logement laissent entrevoir des risques de surchauffe



1. Pour les panneaux A et B, le revenu disponible pour 2013 et 2014 a été estimée en utilisant un taux de 4,3 % et 5 %, respectivement croissance.
2. L'endettement des ménages comprend tous les établissements de prêts hypothécaires et de crédit à la consommation (y compris crédit-bail), les opérations de la Caisse d'épargne nationale, les coopératives de crédit et des actifs adossés à des hypothèques. Respectivement.

Sources : Cálculos del Banco de la República sur la Base de données de la Superintendencia Financiera, Fondo Nacional de Ahorro, Superintendencia de Economía Solidaria y DANE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933176904>

Politiques macroéconomiques

Le cadre de la politique macroéconomique est robuste

La réforme constitutionnelle de 1991 et la loi 31 de 1992 ont rétabli l'autonomie de la Banque centrale et lui ont confié clairement pour mandat de préserver la stabilité des prix. Son conseil d'administration est composé de sept membres: cinq membres, nommés pour quatre ans et pouvant être reconduits au maximum deux fois dans leurs fonctions ; le ministre des Finances ; et le Directeur général de la Banque centrale, qui est nommé par le Conseil. Le chevauchement des mandats des membres du Conseil limite les possibilités

pour le gouvernement de modifier sensiblement sa composition, car il ne peut nommer que deux membres durant sa période d'exercice. La Banque centrale a adopté un régime de ciblage de l'inflation qui a fait ses preuves, avec une fourchette de 2-4 % retenue comme objectif. Cette plus grande indépendance et cet engagement plus marqué en faveur de la stabilité des prix se sont traduits par un taux d'inflation lent et stable.

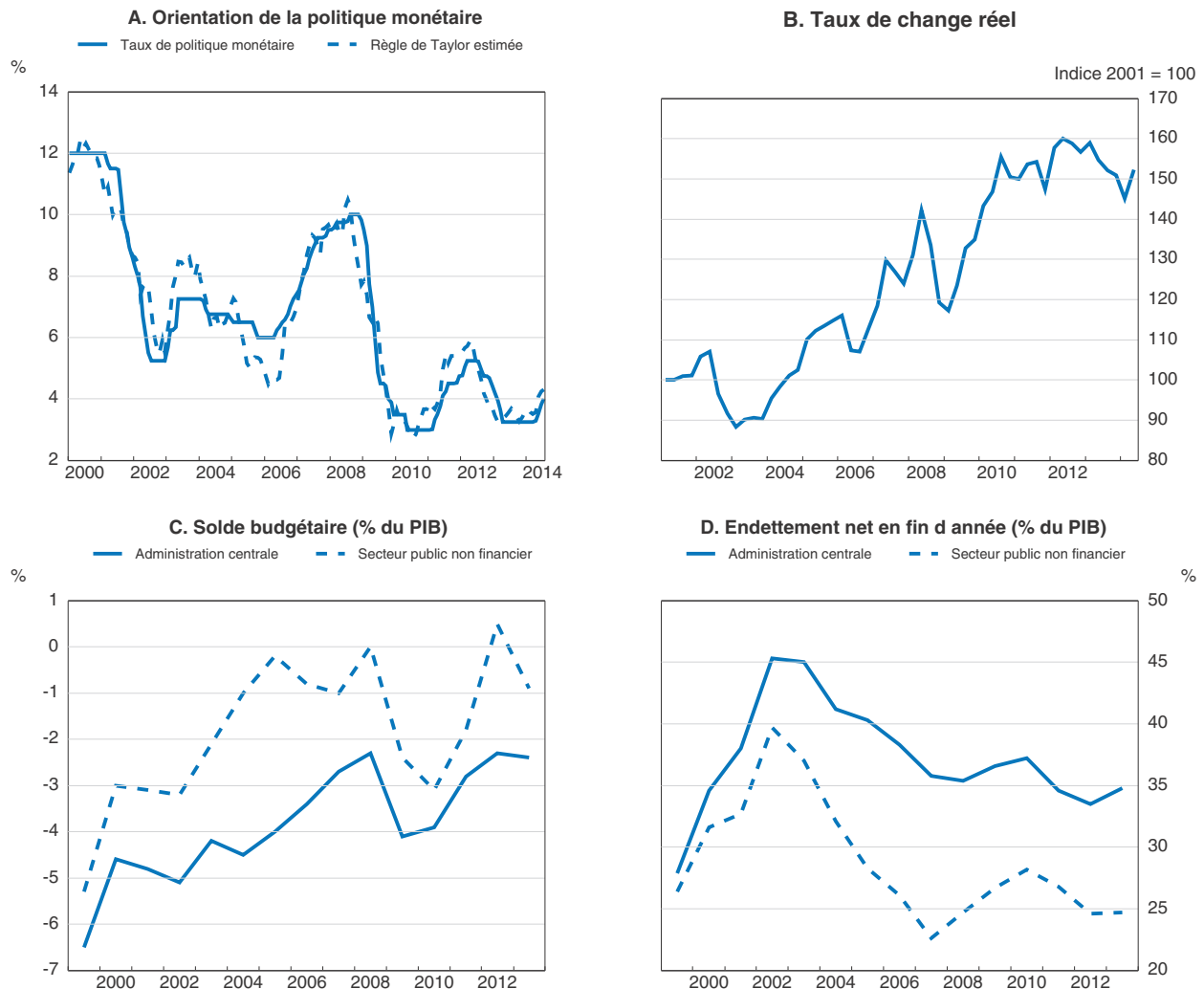
Le cadre de la politique budgétaire est aussi solide. En 2011, la viabilité budgétaire a été inscrite dans la Constitution en tant que ligne directrice essentielle de la politique publique. Par ailleurs, une règle budgétaire visant l'équilibre budgétaire de l'administration centrale, après ajustement pour tenir compte des facteurs conjoncturels et des prix du gaz et des produits miniers, a été instaurée en 2011. La loi en question établit des objectifs annuels, notamment la diminution progressive du déficit budgétaire ajusté, qui devra revenir de 2.3 % du PIB en 2014 à 1 % d'ici à 2022. En outre, elle a aussi créé un fonds d'épargne et de stabilisation. Les paramètres clés sont fixés par deux comités d'experts indépendants qui déterminent le PIB potentiel et les prix de référence à long terme des matières premières. En outre, un solide cadre destiné à assurer la viabilité budgétaire au niveau infranational a été établie, suite à des problèmes d'emprunt excessif et de trop forte croissance des dépenses dans les années 90. En particulier, la loi 358 de 1997 (connue sous le nom de « Ley de semáforos ») introduit une série d'indicateurs de la liquidité et de la solvabilité pour les administrations infranationales en fonction desquels ces administrations soit peuvent emprunter librement soit doivent demander une autorisation, qui est subordonnée à la mise en œuvre d'un programme d'ajustement convenu avec le ministère des Finances (MHCP). En outre, la loi 617 de 2000 plafonne les dépenses courantes et prévoit diverses sanctions en cas de non-respect de ces plafonds.

Le dosage des composantes de la politique macroéconomique à court terme est globalement judicieux


Si la politique monétaire a joué un rôle de soutien pendant le ralentissement de 2012, elle est à juste titre devenue moins accommodante face au redémarrage de la croissance. Les estimations par l'OCDE d'une règle de Taylor adaptée à une économie ouverte semblent indiquer que l'orientation de la politique monétaire est pertinente. Lorsque l'inflation a progressé au début de 2014, la Banque centrale a relevé le taux directeur de 25 points chaque mois entre avril et septembre (graphique 8, partie A). Les anticipations d'inflation demeurent bien ancrées autour du point médian de la fourchette retenue comme objectif et l'inflation est faible et globalement stable depuis plusieurs années.

Le ciblage de l'inflation s'est accompagné d'un taux de change flottant. Le taux de change réel a été relativement stable depuis 2010 (graphique 8, partie B) et le FMI le juge en adéquation avec les fondamentaux (IMF, 2014). L'intervention sur le taux de change a servi à augmenter le stock de réserves et à atténuer la volatilité. Les indicateurs de la solvabilité montrent que les réserves se situent à des niveaux prudents, même si des réserves supplémentaires permettraient de faire face à des événements extrêmes (IMF, 2014). La ligne de crédit modulable auprès du FMI devrait se révéler utile à cet égard. La volatilité des flux de capitaux demeure préoccupante, d'autant plus que les entrées d'investissements de portefeuille ont augmenté récemment. Les interventions sur le marché des changes doivent rester compatibles avec l'objectif d'inflation et un taux de change déterminé par le marché. Quoiqu'il en soit, la réglementation prudentielle existante en matière d'asymétrie de devises et les anticipations de prix ancrées permettront de lutter contre la volatilité.

Graphique 8. Indicateurs de politique macroéconomique



Source : Banco de la República et MHCP.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933176917>

La politique budgétaire a pour l'essentiel été anticyclique. Après une relance budgétaire de deux points de pourcentage du PIB en 2009 visant à stimuler la demande globale pendant la crise économique mondiale, l'administration centrale a progressivement commencé à réduire son déficit budgétaire de 4.1 % du PIB en 2009 à 2.4 % en 2013 (tableau 3) sur fond de reprise de la croissance. La situation budgétaire des administrations infranationales est solide. En 2013, ces administrations ont affiché un solde budgétaire de 1.2 % du PIB, même si l'augmentation des dépenses d'investissement devrait ramener ce solde à 0.5 % du PIB en 2014 (MHCP, 2014a). Lorsque la croissance économique a recommencé de s'essouffler en 2013, l'administration centrale a mis en œuvre un programme de relance par voie budgétaire d'ampleur limitée (PIPE, voir ci-dessus) afin de stimuler essentiellement la construction de logements. Dans le contexte du redémarrage de la croissance, la politique budgétaire devrait revenir à une orientation plus neutre.

L'endettement net du secteur public, qui avoisine 25 % du PIB (l'endettement brut équivalait à 43 % du PIB), est faible et diminue depuis 2002 (graphique 8, partie D). Il paraît tenable au regard de la capacité de paiement et de recouvrement des recettes de la Colombie (IMF, 2014). À 1.4 % du PIB la dette des administrations infranationales est faible. À moyen terme, le gouvernement se fixe pour objectif un endettement public encore moindre. Conformément à la règle budgétaire, l'endettement net de l'administration centrale devrait reculer de 36 % du PIB actuellement à 26 % en 2025. Un endettement aussi faible se justifie par la forte dépendance de la Colombie à l'égard de recettes provenant de l'exploitation des ressources naturelles potentiellement instables et par son exposition aux chocs financiers internationaux en sa qualité d'économie de marché émergente. En effet, les économies de marché émergentes ont été exclues des marchés financiers internationaux dans le passé pendant les périodes d'agitation sur ces derniers. En outre, la Colombie conserve des niveaux d'endettement plus élevés que des économies de marché émergentes comparables comme le Chili ou le Pérou, qui affichent de meilleures notations et des coûts de financement inférieurs.

La diminution attendue de plusieurs sources de recettes à court terme se révèle problématique pour les programmes d'assainissement. Un impôt sur le patrimoine est appelé à disparaître à la fin de 2014 et la taxe sur les transactions financières sera progressivement supprimée entre 2015 et 2016. À elles deux, ces taxes représentent environ 1.4 % du PIB (tableau 3). Les dividendes versés par *Ecopetrol* à l'administration centrale devraient aussi reculer d'un demi-point de pourcentage du PIB en 2014 comme en 2015. Si la baisse des recettes pétrolières est en partie cyclique, en l'absence de gains d'efficacité par *Ecopetrol*, la diminution prévue sera pour l'essentiel permanente (MHCP, 2014a) et, au fil du temps, la production de pétrole devrait elle aussi fléchir.

Dans le même temps, la Colombie a des besoins importants en matière de dépenses. L'investissement en infrastructures publiques sera indispensable au développement économique et devrait progresser après 2020. En effet, les projets actuels d'investissement en infrastructures pourraient s'avérer insuffisants pour remédier aux goulets d'étranglement dans les transports et l'énergie (Clavijo, Vera et Vera, 2013a). Les pressions

Tableau 3. Objectifs et prévisions de solde budgétaire de l'administration centrale
En pourcentage du PIB

	2007-12	2013	Prévisions officielles				
			2014	2015	2016	2020	2025
Total des recettes	15.2	16.9	17.0	17.0	16.9	16.4	16.0
Recettes fiscales	13.3	14.3	14.8	15.1	15.2	14.8	14.5
TVA et impôts sur la consommation	5.4	5.1	-	-	-	-	-
Impôts sur le revenu (dont CREE)	5.5	6.8	-	-	-	-	-
Impôt sur le patrimoine	0.5	0.6	-	-	-	-	-
Taxe sur les transactions financières	0.7	0.8	-	-	-	-	-
Autres impôts	1.2	1.0	-	-	-	-	-
Autres recettes	1.9	2.6	2.2	1.9	1.7	1.6	1.5
<i>Dont</i> : dividendes d' <i>Ecopetrol</i>	1.0	1.9	1.4	1.0	-	-	-
Total des dépenses	18.3	19.3	19.5	19.3	19.2	17.8	17.0
Intérêts versés	2.7	2.3	2.3	2.3	2.4	2.1	1.7
Dépenses courantes	13.3	13.7	14.3	14.6	14.5	13.6	12.6
Investissement	2.3	3.3	2.9	2.4	2.3	2.0	2.7
Solde budgétaire¹	-3.1	-2.4	-2.4	-2.4	-2.2	-1.4	-1.0

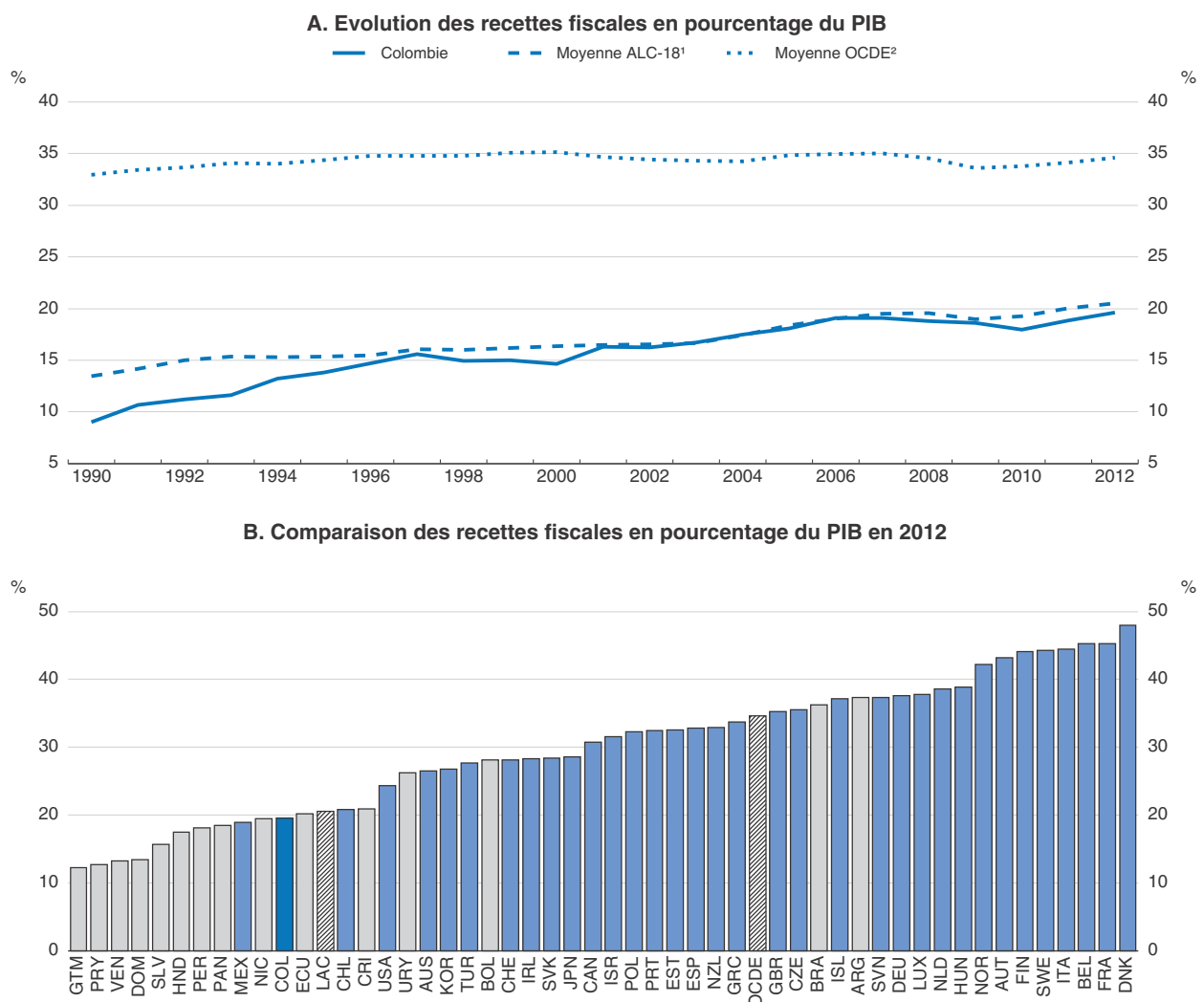
1. À compter de 2014, il fait référence à l'objectif officiel fixé par la règle budgétaire.

Source : MHCP (2014a).

sur les dépenses découlent aussi de l'extension de mesures sociales déjà programmées et d'un possible accord de paix avec les groupes armés. À titre d'exemple, l'élargissement des pensions non contributives, l'amélioration de la qualité de l'enseignement et des services offerts par les programmes de garde de jeunes enfants et les dépenses de santé supplémentaires prévues coûteraient environ 1.7 % du PIB. Qui plus est, malgré l'impact positif sur la croissance économique d'un accord de paix, sa mise en œuvre nécessiterait des dépenses supplémentaires, notamment dans le secteur agricole, avoisinant 1 % du PIB par an pour la période 2015-18 (Villar et Forero, 2014).

Il est donc essentiel de lever des recettes de manière efficace et juste. Les recettes des administrations publiques, qui avoisinent 20% du PIB, sont faibles par rapport aux pays de l'OCDE ou à certains autres pays d'Amérique latine (graphique 9). Les recettes fiscales sont

Graphique 9. **Les recettes fiscales en Colombie sont faibles**



1. ALC-18 désigne la moyenne des 18 pays d'Amérique latine et des Caraïbes (ALC) (Guatemala, Paraguay, Venezuela, Salvador, République Dominicaine, Honduras, Pérou, Panama, Nicaragua, Costa Rica, Uruguay, Bolivie, Brésil, Argentine, Colombie, Chili et Mexique).

2. Pour 2012, la moyenne de l'OCDE porte sur 29 pays, des données manquent pour l'Australie, le Japon, le Mexique, les Pays-Bas et le Portugal. Source : Statistiques des recettes publiques de l'OCDE et OCDE/CEPAL/CIAT (2013), Statistiques des recettes publiques en Amérique latine : 1990-2012.

inférieures de 2 à 4 points de pourcentage du PIB à la valeur qui pourrait être attendue au regard du niveau de développement économique et des caractéristiques structurelles de la Colombie (IADB, 2013). Cela s'explique par des facteurs tels que la fraude fiscale généralisée, les exonérations importantes et la nécessité de renforcer l'administration fiscale.

Le Congrès a approuvé en décembre 2014 un projet de loi visant à prolonger de quatre années l'impôt sur le patrimoine et la taxe sur les transactions financières, à instituer une surtaxe sur le revenu des sociétés et à améliorer la collecte en réduisant la fraude par le biais de sanctions plus lourdes. Ces mesures permettront d'atteindre les objectifs budgétaires, mais une réforme aussi partielle pourrait susciter l'incertitude à l'égard de la future politique fiscale et ne devrait pas déboucher sur un régime fiscal particulièrement efficace ou juste. En revanche, une réforme de grande ampleur devrait permettre de favoriser l'investissement, la croissance et l'équité (cf. ci-dessous).

Recommandations de politiques macroéconomique et financière

Principales recommandations

- Maintenir le cadre solide de politique macroéconomique.

Autres recommandations

- Surveiller étroitement les développements sur le marché du logement et supprimer la subvention aux prêts hypothécaires (PIPE) et les exemptions fiscales pour l'épargne immobilière.
- Mettre en œuvre la consolidation budgétaire progressive conformément à la règle budgétaire du gouvernement central par une augmentation des recettes fiscales.

Rendre le régime fiscal plus efficace, plus juste et plus favorable à l'environnement

En plus d'être très complexe, la fiscalité colombienne ne favorise pas l'efficacité et l'équité. Le poids de l'économie informelle dans le pays freine l'administration fiscale et le recouvrement de l'impôt et explique en partie pourquoi l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur le patrimoine sont des sources de recettes fiscales aussi limitées, alors que la pression fiscale sur les sociétés est très forte. Dans le passé, en raison du conflit armé interne, il a en outre été difficile d'imposer la propriété foncière et les activités dans le secteur agricole. En compensation de la structure fiscale régressive et des distorsions qu'elle génère pour les sociétés et les particuliers, les gouvernements successifs ont mis en place des régimes spéciaux et des exonérations fiscales qui se révèlent souvent peu efficaces pour réduire les inégalités et accentuent la complexité du régime fiscal. Comme tous ces éléments sont interdépendants, une réforme fiscale globale sera la méthode la plus efficace pour modifier la fiscalité, l'objectif étant de collecter des recettes de façon à stimuler l'investissement et la croissance, à réduire les distorsions et à améliorer l'équité.

Il importe de veiller au bon échelonnement dans le temps des différentes étapes de cette réforme. Dans cette optique, il faut en priorité renforcer l'administration fiscale pour réduire la fraude et améliorer la capacité de recouvrement des recettes. Par ailleurs, les mesures telles que l'élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu des sociétés, la

réduction des taux et la simplification du régime fiscal doivent être mises en œuvre graduellement, compte tenu de la nécessité d'accroître les rentrées fiscales à terme pour financer la hausse des dépenses sociales et poursuivre l'assainissement des finances publiques.

La fraude fiscale est généralisée

La fraude fiscale omniprésente réduit considérablement les recettes. D'après des estimations officielles, la fraude à la TVA représente environ 2 % du PIB (Cruz, 2011), tandis que le FMI et certains analystes l'évaluent à deux fois ce niveau (Steiner et Medellín, 2014). L'administration fiscale n'est guère en mesure de contrôler efficacement l'administration douanière en raison d'un manque de personnel et d'autres problèmes, d'où une fraude massive à la TVA sur les importations. Qui plus est, elle ne contrôle que 0.1 % des contribuables environ, contre à peu près 3 % dans les autres pays latino-américains (IADB, 2013). Les estimations de la fraude à l'impôt sur les sociétés s'établissent à 2.3 % du PIB. D'après des estimations de l'administration fiscale, deux tiers de l'ensemble des entreprises commettent des erreurs dans leurs déclarations ou se soustraient totalement à l'impôt sur les sociétés et à la TVA. Malgré l'absence d'estimations fiables pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les données internationales montrent que la fraude en la matière est en général plus répandue que pour la TVA et l'impôt sur les sociétés (IADB, 2013). Quoi qu'il en soit, le recouvrement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui avoisine 0.7 % du PIB, est faible.

Le renforcement de l'administration fiscale limiterait la fraude. Cela nécessite plus de moyens techniques et de personnel pour exploiter les technologies de l'information afin d'identifier des formes d'escroquerie fiscale potentielle. Le montant des amendes pour escroquerie fiscale pourrait aussi être relevé en s'inspirant des pratiques courantes dans les pays de l'OCDE et en traitant la fraude fiscale dans le pays et à l'étranger comme un acte criminel. Les sanctions pénales pourraient alors être levées ou réduites si les contribuables déclarent spontanément une fraude dans le pays et à l'étranger. Les avancées récentes en matière d'accords bilatéraux et multilatéraux sur l'échange automatique d'informations pourraient aussi améliorer la crédibilité des sanctions. Cette réforme devrait s'accompagner de mesures qui renforcent d'une part la capacité de l'administration fiscale à procéder à des vérifications comptables et d'autre part la discipline fiscale.

Une réforme de la fiscalité pourrait aussi améliorer la discipline fiscale. La Colombie prélève plusieurs impôts sources de distorsions, dont l'impôt sur le patrimoine évoqué plus haut et la taxe sur les transactions financières, qui dissuadent les contribuables de déclarer leurs revenus et patrimoine dans le pays et à l'étranger. Par conséquent, la proposition du gouvernement de mettre en place un programme spécial de déclaration spontanée à l'étranger pendant une période de temps limitée est une mesure qui va dans le bon sens. Pour optimiser l'impact de ce programme, il devrait s'inscrire dans une réforme fiscale de grande ampleur qui réduit ces distorsions, sous peine de voir réapparaître les mêmes types de fraude.

Les sociétés sont très fortement imposées par rapport aux autres pays

En Colombie, la pression fiscale sur les sociétés est très forte en raison des effets conjugués des taux officiels de l'impôt sur les sociétés, de l'impôt sur le patrimoine prélevé sur le fonds de commerce et de la TVA perçue sur l'investissement.

Le taux légal de l'impôt sur les sociétés fixé à 34 % est élevé par rapport aux autres pays et décourage l'investissement, notamment en dehors du secteur pétrolier et minier (graphique 10). L'assiette de l'impôt sur les sociétés se voit réduite par de nombreuses exonérations découlant de contrats fiscaux propres à certains secteurs et entreprises et par des régimes spéciaux comme des zones de libre-échange. Afin de financer une diminution des prélèvements sur les salaires et de mettre fin aux niches fiscales, le gouvernement a institué une surtaxe de 9 % en 2012 (CREE) prélevée sur une assiette plus large. Il prévoit de porter cette surtaxe à 18 % pour 2015 jusqu'en 2018, qui se substituerait à un impôt net sur le patrimoine des entreprises. Comme l'impôt sur les sociétés et la CREE ont des assiettes fiscales et des systèmes de retenue à la source et d'information différents, la réforme a introduit un facteur de complexité supplémentaire. Pour améliorer l'efficacité et la croissance, il faudrait fusionner l'impôt sur les sociétés et la CREE, élargir l'assiette fiscale et réduire le taux cumulé. Une telle réforme attirerait des investissements étrangers et nationaux au-delà du secteur pétrolier et minier. L'accélération de l'investissement et de la croissance compenserait à long terme l'essentiel des pertes de recettes transitoires (Steiner et Medellín, 2014).

Les particuliers et les entreprises sont assujettis à un impôt sur le patrimoine prélevé sur l'actif net. Cet impôt exceptionnel a été institué sur le patrimoine déclaré en 2011 à un taux supérieur de 6 %, le montant étant payable sur quatre ans. L'impôt est payé essentiellement par les sociétés et seuls quelques particuliers (50 000, soit 0.01 % de la population) s'en acquittent, sachant que les exonérations sont importantes et qu'il est difficile d'identifier le patrimoine. La loi adoptée en décembre 2014 a prolongé cet impôt jusqu'en 2018 pour les particuliers, alors qu'elle en prévoit la suppression progressive pour les entreprises d'ici à 2017. L'impôt sur le patrimoine relève le seuil de rentabilité de l'investissement et les taux réels de l'impôt sur les sociétés, ce qui fausse la répartition du capital (Clavijo, Vera et Vera, 2013b). La plupart des pays de l'OCDE n'ont pas mis en place d'impôt sur le patrimoine et, parmi les cinq pays où il existe, le taux d'imposition marginal le plus élevé s'établit à 1.5 %. Les sociétés ne devraient pas être assujetties à cet impôt. En revanche, la détention d'actions d'entreprises par les particuliers devrait être intégrée à l'assiette de l'impôt puisqu'il s'agit d'une forme de patrimoine.

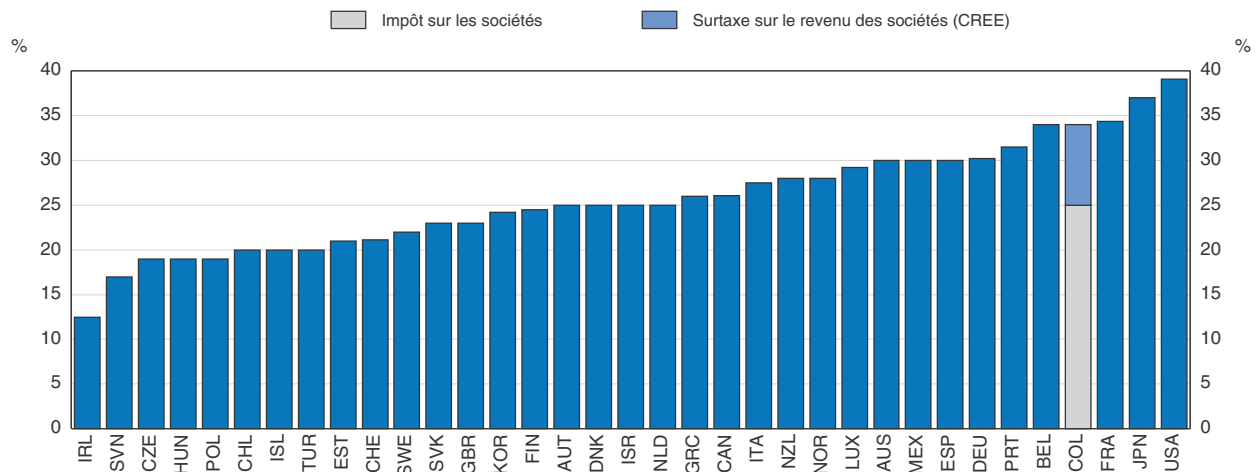
L'adoption d'une TVA assise sur la consommation réduirait la charge fiscale pesant sur l'investissement. Les entreprises payent le taux normal de TVA de 16 % sur leurs achats d'actifs fixes mais, contrairement aux autres pays qui se sont dotés d'une TVA, elles ne se font pas rembourser la TVA acquittée sur leurs investissements, ce qui augmente sensiblement le coût de ces derniers en Colombie. Dans le cadre d'une réforme fiscale de grande ampleur, la Colombie devrait percevoir la TVA uniquement sur la consommation, et non pas sur l'investissement.

Les exonérations fiscales et les régimes spéciaux accentuent la complexité et le caractère régressif de la fiscalité


L'assiette de la TVA est très étroite en Colombie. De nombreuses activités sont exclues du système de TVA, dont la construction, l'électricité, le transport, les services financiers et autres services. La perte de recettes estimée représente environ 2.4 % du PIB (Yori Parra et al., 2013). Bon nombre de ces éléments sont soumis à la TVA dans d'autres pays d'Amérique latine et de l'OCDE. Par conséquent, il est tout à fait possible d'élargir l'assiette en supprimant des exonérations. Cela pourrait se faire en éliminant celles qui

Graphique 10. Les taux officiels de l'impôt sur les sociétés sont élevés en Colombie

Taux d'imposition en 2014



Source : OCDE, Tax Database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933176934>

concernent les biens et services non essentiels. Si davantage de recettes sont nécessaires, le taux normal de TVA de 16 % pourrait être relevé, dans la mesure où il est faible par rapport aux pays de l'OCDE (19.1 % en moyenne) ou au Chili (19 %).

L'impôt sur le revenu des personnes physiques deviendrait plus progressif si les exonérations étaient restreintes puisqu'elles ont tendance à augmenter avec le revenu (Alvaredo et Londoño, 2013). À titre d'exemple, toutes les pensions sont actuellement exonérées de l'impôt sur le revenu. Les exonérations portant sur l'épargne volontaire pour la retraite et l'immobilier et les abattements sur le revenu des salariés, entre autres, devraient être supprimés progressivement car ils ont un caractère régressif.

La réforme de 2012 a instauré un impôt minimum de remplacement national sur le revenu (IMAN) qui a pour fonction de plafonner certaines exonérations, augmentant ainsi légèrement le taux d'imposition réel payé par les ménages à hauts revenus (OECD, 2013a). Actuellement, le taux marginal supérieur d'imposition s'élève à 33 % de la rémunération globale annuelle pour l'impôt sur le revenu classique et à 27 % pour l'IMAN (en cas de rémunération globale annuelle supérieure à 190 000 USD). Le minimum exonéré égal à 3 fois le revenu par habitant moyen – contre 0.5 fois dans les pays de l'OCDE – est élevé. L'abaissement de ce seuil et le relèvement du taux d'imposition marginal (par exemple en portant le taux de l'IMAN de 27 % à 33 %) génèreraient davantage de recettes et pourraient aussi renforcer la progressivité de l'impôt.

La taxation des dividendes, qui ne sont pas imposés au niveau des personnes physiques actuellement, augmenterait les recettes et renforcerait la progressivité. À moyen terme, il faudrait transférer des entreprises vers les actionnaires physiques une partie du poids de l'impôt sur le revenu du capital. La Colombie pourrait envisager d'adopter un double système d'impôt sur le revenu dans lequel les dividendes et les plus-values sont taxés au niveau des personnes physiques à un taux d'imposition proportionnel. La taxation des dividendes au niveau des actionnaires pourrait nécessiter de relever le taux de l'impôt sur les plus-values au-delà des 10 % actuels.

Les administrations infranationales pourraient collecter davantage de recettes

S'agissant de la viabilité des finances des administrations infranationales, le cadre actuel est solide. Ainsi, la loi de 2003 sur la responsabilité budgétaire fixe des objectifs et règles pour les soldes budgétaires, les prêts et l'endettement des administrations infranationales qui ont amélioré considérablement leur viabilité budgétaire (MHCP, 2014b). Jusqu'en 2016, en vertu de la loi, les transferts aux administrations infranationales progresseront de 3 % par an en valeur réelle. Des ressources ponctuelles supplémentaires sont transférées lorsque la croissance du PIB réel dépasse 4 %. Après 2016, les transferts augmenteront au même rythme que les recettes les quatre années précédentes. Cela permet de lisser l'essentiel des fluctuations à court terme. Néanmoins, l'établissement d'une corrélation entre les transferts et les recettes structurelles de l'administration centrale, conformément à la règle budgétaire, serait une meilleure solution.

Les administrations infranationales ont de grandes responsabilités en termes de dépenses mais les recettes locales sont limitées. Les dépenses sont pour l'essentiel financées par des transferts spécialement affectés depuis l'administration centrale, ce qui n'incite guère à améliorer la répartition de ces ressources à l'échelon local (OECD, 2014b). Les impôts sur la propriété et les droits d'accise sont les principales sources de recettes pour les départements et les communes. Toutefois, les communes qui ont un registre du cadastre mis à jour sont rares puisqu'elles doivent actuellement rétribuer l'organisme technique national (IGAC) pour calculer la valeur des biens immobiliers et que des lobbies locaux exercent souvent des pressions pour qu'elles s'en abstiennent. Par conséquent, le gouvernement national devrait offrir des services cadastraux gratuitement – ou à un coût moindre – et récompenser le surcroît d'effort fiscal fourni par les administrations infranationales, par exemple en établissant un lien entre l'augmentation des transferts depuis l'administration centrale et l'accroissement des recettes infranationales. Cela contribuerait aussi à développer les marchés fonciers qui sont indispensables à une utilisation plus efficiente des terres.

Une réforme du système de partage des recettes fiscales nationales avec les administrations infranationales garantirait un financement plus stable et durable à ces dernières. L'administration centrale partage environ 30 % du total de ses recettes avec les administrations infranationales. Les transferts sont spécialement affectés pour les dépenses courantes d'éducation, de santé et d'assainissement et les dépenses d'investissement sont financées grâce à des ressources propres et à des transferts de redevances pétrolières et minières. Une plus grande coordination de ces deux systèmes améliorerait l'efficacité des dépenses infranationales (OECD, 2014a).

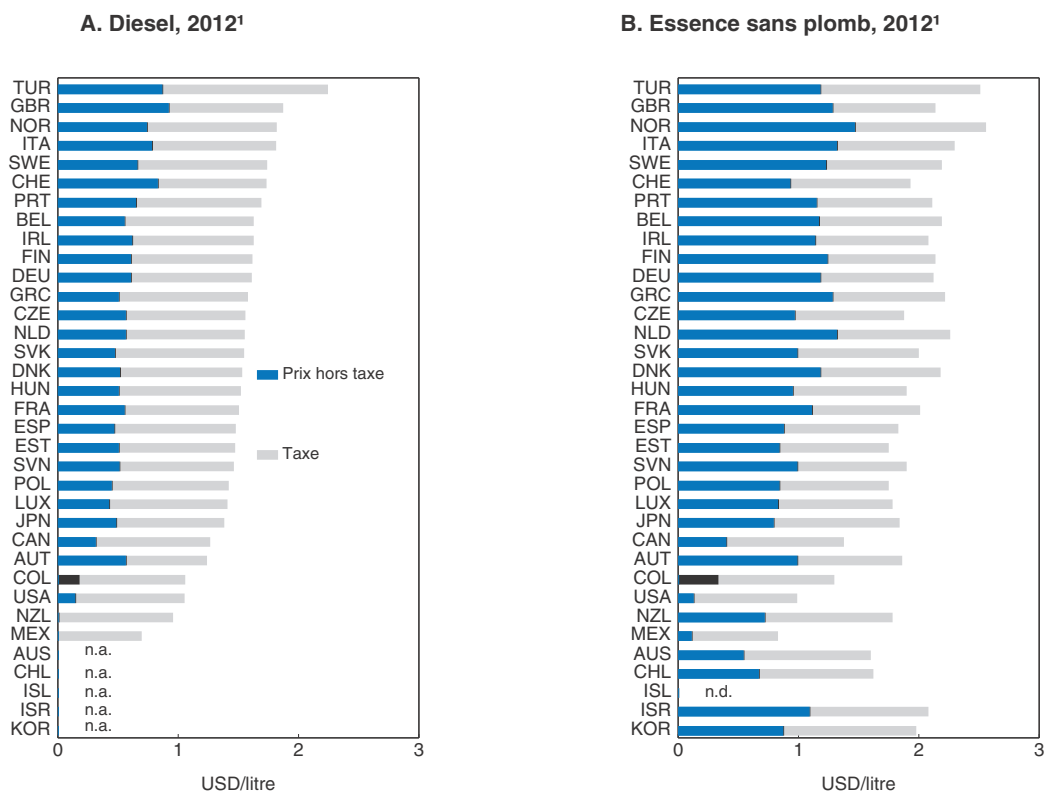
Pour une fiscalité plus favorable à l'environnement

L'un des principaux problèmes d'environnement tient aux contraintes pesant sur la biodiversité imposées par le développement des industries extractives, l'urbanisation, le trafic routier et le pacage du bétail (OECD/ECLAC, 2014). L'intensité des émissions de gaz à effet de serre est légèrement plus élevée que la moyenne de l'OCDE en raison des émissions dues à l'agriculture (OECD/ECLAC, 2014). La superficie utilisée pour l'extraction et l'exploitation minière du pétrole a de surcroît augmenté sensiblement et certaines activités, notamment l'exploitation minière illégale, polluent les eaux et les sols. Les émissions de dioxyde de carbone liées à l'énergie sont faibles compte tenu de la forte dépendance du pays à l'égard de l'hydroélectricité. Toutefois, la Colombie ne dispose pas d'un grand nombre d'instruments pour décourager les activités dommageables pour

l'environnement et encourager une amélioration de la performance environnementale. Dans ces conditions, l'introduction d'une taxe carbone, comme proposé par le Président Santos en 2012 et comme l'ont récemment fait le Chili et le Mexique, serait un pas dans la bonne direction.

Les recettes tirées des taxes environnementales sont faibles et proviennent essentiellement de taxes sur les carburants destinés au transport. Les taxes environnementales représentent seulement 3.6 % du total des recettes fiscales, contre 5.7 % dans les pays de l'OCDE. Les niveaux d'imposition sur les carburants ne tiennent pas pleinement compte de leur impact sur l'environnement (graphique 11), ce qui s'est traduit par des subventions implicites aux carburants. Néanmoins, par rapport aux autres pays producteurs de pétrole, notamment en Amérique latine, les prix des carburants en Colombie sont beaucoup plus proches des normes internationales. La réforme de 2012 a en particulier réduit l'écart entre le diesel et l'essence mais la surtaxe qui s'ajoute à la TVA et au droit d'accises cumulées demeure plus faible pour le diesel. L'augmentation de la consommation de diesel qui en résulte a probablement accentué l'impact négatif des transports sur l'environnement. Si la réforme a amené à prendre des mesures qui vont dans le bon sens, une différenciation des taxes sur les carburants en fonction de leur contenu énergétique ou de leur impact sur les émissions de gaz à effet de serre et la pollution atmosphérique locale serait plus efficace (OECD/ECLAC, 2014).

Graphique 11. **Prix des carburants routiers**



1. Carburant diesel: diesel pour automobile à usage commercial, en USD courants. Essence sans plomb : super sans plomb (RON95) à l'exception de la Nouvelle-Zélande (RON96), de la Colombie et du Japon (essence ordinaire sans plomb); USD courants, à PPA (Colombie : PPA 2011).

Source : Base de données des Statistiques de l'OCDE sur l'environnement (2013).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933176946>

Recommandations visant un meilleur recouvrement des recettes, une structure fiscale plus efficace et une politique fiscale plus juste

Principales recommandations

- Engager une réforme de grande ampleur de la fiscalité afin de favoriser l'équité, la croissance et le recouvrement des recettes.
- Réduire la fraude fiscale en renforçant l'administration fiscale et en relevant le montant des amendes
- Réduire la charge fiscale sur l'investissement en abaissant peu à peu le taux de l'impôt sur les sociétés, en supprimant progressivement l'impôt sur le patrimoine pour les sociétés et en abandonnant la TVA sur l'investissement.
- Renforcer la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en taxant les dividendes et en éliminant les exonérations régressives.
- Introduire une taxe carbone pour maîtriser les émissions d'une manière efficace par rapport au coût.

Autres recommandations

- Élargir l'assiette de l'impôt sur les sociétés en supprimant les exonérations et les régimes spéciaux. Fusionner l'impôt sur les sociétés et la surtaxe CREE à moyen terme.
- Inclure les actions d'entreprises dans l'assiette de l'impôt sur le patrimoine pour les particuliers et réduire le taux d'imposition.
- Augmenter le taux normal de TVA, si davantage de recettes sont nécessaires. À moyen terme, élargir l'assiette et éliminer les exonérations sur les biens non essentiels.
- Aider les administrations infranationales à mettre à jour la valeur des biens immobiliers dans le cadastre. Établir une corrélation entre l'augmentation des transferts depuis l'administration centrale et l'accroissement des recettes infranationales.
- Mieux coordonner le système de partage des recettes avec le système de partage des redevances pétrolières et minières. Établir un lien entre l'augmentation des transferts et les recettes structurelles de l'administration centrale.
- Modifier les taux d'imposition sur les carburants destinés au transport pour tenir compte de leur impact sur l'environnement.

Favoriser une croissance plus inclusive

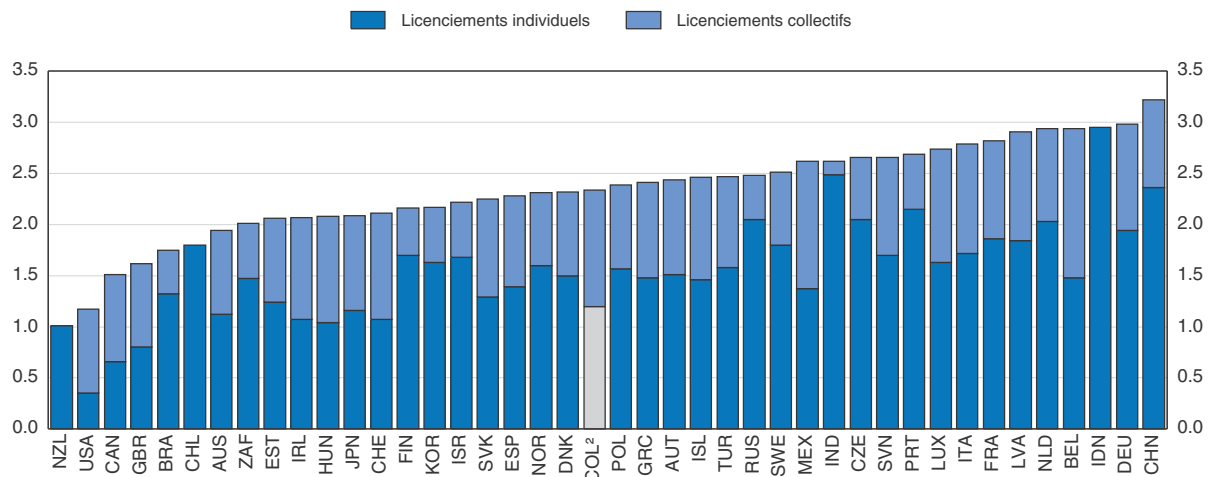
Les paramètres de l'action structurelle sur les marchés de produits, du travail et des capitaux soutiennent la croissance mais, malgré des perspectives encourageantes à court terme, il sera difficile de pérenniser la croissance et de mieux la partager, surtout si les ressources pétrolières et minières commencent à s'épuiser. Il est indispensable d'accroître la productivité et la compétitivité en dehors du secteur des produits de base afin de créer plus d'emplois dans le secteur formel. La réduction du poids de l'économie informelle en valorisant la formation professionnelle et en modifiant les politiques du marché du travail contribuera à améliorer la productivité. Certains aspects du climat des affaires ont à l'évidence connu des évolutions positives. En particulier, les réglementations ont été simplifiées dans une série de domaines, comme en témoigne le meilleur classement de la Colombie dans les indicateurs *Doing Business* de la Banque mondiale. Malgré ces résultats positifs, davantage de réformes s'imposent pour réduire les obstacles au commerce et à la concurrence, renforcer la gouvernance publique, combler le retard en matière d'infrastructures de transport, améliorer l'accès au financement et rendre les marchés du travail plus efficaces et inclusifs.

L'augmentation des crédits budgétaires au titre du développement de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance dans le budget de 2015 constitue une mesure bienvenue. Cette augmentation permettra d'améliorer la scolarisation au niveau du préprimaire et du tertiaire. À 50 %, le taux de scolarisation dans le préprimaire reste inférieur à la moyenne de l'OCDE (proche de 90 %) et devrait être accru. L'accès à l'enseignement tertiaire s'est amélioré, puisqu'il a triplé durant ces vingt dernières années. Néanmoins, à 45 % environ, le taux de scolarisation brut dans l'enseignement tertiaire en Colombie est bien inférieur à la moyenne de l'OCDE (70 %) ou à celui d'autres pays d'Amérique latine (par exemple, l'Argentine – 78 % ou le Chili – 74 %). Comme recommandé dans l'*Étude économique* de 2013, la qualité de l'éducation devrait être améliorée, alors que la formation des enseignants devrait être renforcée pour accroître et moderniser leurs qualifications.

Les réglementations du marché du travail et des marchés de produits sont proches de la moyenne de l'OCDE

S'agissant de la législation sur la protection de l'emploi, la Colombie se classe à peu près dans la moyenne par rapport aux pays de l'OCDE (graphique 12). À titre d'exemple, les contrats à durée déterminée peuvent être renouvelés indéfiniment (après trois contrats à durée déterminée, la durée d'un contrat de ce type doit être d'au moins un an). Malgré cette souplesse dans le droit du travail, les entreprises et le secteur public recourent massivement à des services de sous-traitance pour réduire les coûts. La protection contre le chômage a récemment été renforcée (*Mecanismo de protección al cesante*) via une protection sociale élargie pour certains chômeurs, un réseau de service public de l'emploi, des politiques actives du marché du travail et un système volontaire de comptes d'épargne chômage individuels. S'il est encore trop tôt pour évaluer ce système, il s'agit d'une mesure qui va dans

Graphique 12. **Protection des travailleurs permanents contre les licenciements individuels et collectifs, 2013¹**



1. Pour la Colombie, il s'agit de données préliminaires qui ont été estimées en collaboration avec la Banque interaméricaine de développement.

2. Les données se rapportent à 2013 pour les pays de l'OCDE et la Lettonie et à 2012 pour les autres pays. Le graphique présente la contribution de la protection de l'emploi des travailleurs réguliers contre les licenciements individuels (EPR) et de dispositions complémentaires relatives aux licenciements collectifs (EPC) à l'indicateur de protection de l'emploi des travailleurs réguliers contre les licenciements individuels et collectifs (EPRC). La hauteur de la barre représente la valeur de l'indicateur EPRC.

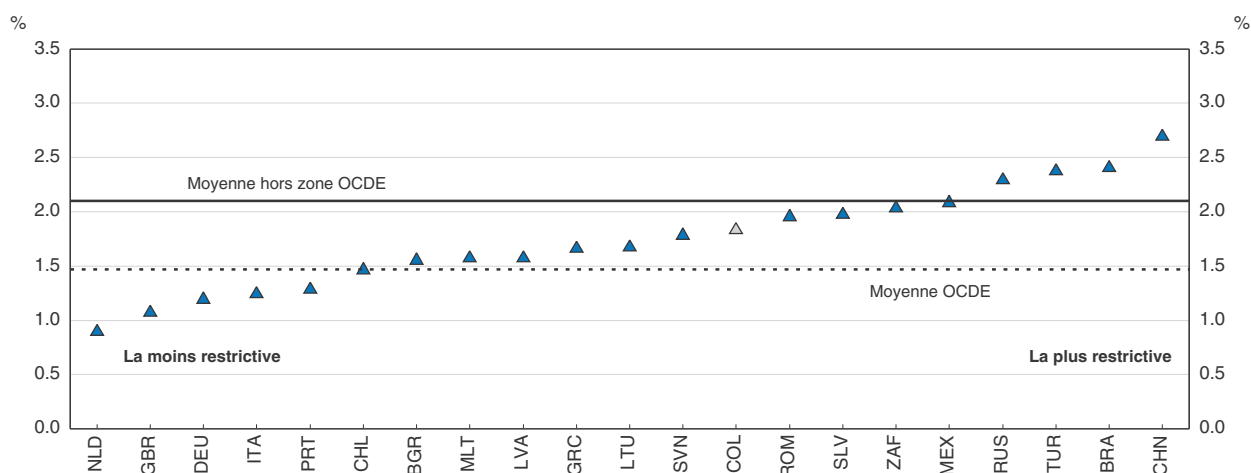
Source : Base de données de l'OCDE sur la protection de l'emploi, actualisation 2013.

le bon sens. Toutefois, les difficultés en matière d'application des droits du travail perdurent. Malgré les progrès récents, le nombre d'inspecteurs du travail reste insuffisant. Ces derniers sont handicapés par un manque de formation, de sécurité de l'emploi et de pouvoir, et le recouvrement des amendes demeure problématique (US Department of Labor, 2014).


En Colombie, la réglementation des marchés de produits est moins restrictive que dans la plupart des pays non membres de l'OCDE mais un peu plus restrictive que dans la moyenne de l'OCDE (graphique 13). Les obstacles au commerce et à l'investissement demeurent notamment élevés. L'abaissement de ces obstacles pourrait améliorer la productivité et la croissance. L'absence de concurrence sur des marchés de produits comme les secteurs des télécommunications, de l'alimentation et de la distribution entrave la productivité. À titre d'exemple, si la Colombie a amélioré son cadre réglementaire des télécommunications et développé l'économie de l'internet, la concentration sur les marchés de la téléphonie mobile et fixe reste l'une des plus fortes au monde. Malgré l'attribution réussie en 2013 des licences de téléphonie mobile 4G, qui a permis l'entrée de deux nouvelles entreprises sur ce marché, une intensification de la concurrence s'impose donc pour augmenter les taux d'adoption et élargir les avantages des services de télécommunications à l'ensemble des Colombiens (OCDE, 2014b).

Graphique 13. **Réglementation des marchés de produits**

Échelle de 0 à 6 de la réglementation la moins restrictive à la plus restrictive



Source : Base de données d'Objectif croissance 2014 de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933176960>

La loi sur la concurrence de 2009 a amélioré le cadre de la politique menée dans ce domaine mais elle pourrait être renforcée à plusieurs titres. Une plus grande indépendance de la Surintendance de l'Industrie et du Commerce (SIC) à l'égard de la classe politique lui permettrait d'exercer sa mission plus efficacement. Les règles d'application du droit de la SIC devraient être plus transparentes. En outre, une réduction de la forte rotation des effectifs de la SIC, une modification du système de sensibilisation aux questions de concurrence pour garantir une évaluation d'impact sur la concurrence efficace et une amélioration de la communication pour faire mieux connaître à la population la concurrence et le rôle qu'elle joue pour favoriser la prospérité économique seraient utiles. Par ailleurs, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour faire face à la vive résistance du secteur agricole aux principes de la politique de concurrence.

En Colombie, la réglementation des marchés de produits est moins restrictive que dans la plupart des pays non membres de l'OCDE mais un peu plus restrictive que dans la moyenne de l'OCDE (graphique 13). Les obstacles au commerce et à l'investissement demeurent notamment élevés. L'abaissement de ces obstacles pourrait améliorer la productivité et la croissance. L'absence de concurrence sur des marchés de produits comme les secteurs des télécommunications, de l'alimentation et de la distribution entrave la productivité. À titre d'exemple, si la Colombie a amélioré son cadre réglementaire des télécommunications et développé l'économie Internet, la concentration sur les marchés de la téléphonie mobile et fixe reste l'une des plus fortes au monde. Une intensification de la concurrence s'impose donc pour augmenter les taux d'adoption et élargir les avantages des services de télécommunications à l'ensemble des Colombiens (OCDE, 2014b).

La loi sur la concurrence de 2009 a amélioré le cadre de la politique menée dans ce domaine mais elle pourrait être renforcée à plusieurs titres. Une plus grande indépendance de la Superintendance de l'industrie et du commerce (SIC) à l'égard de la classe politique lui permettrait d'exercer sa mission plus efficacement. Les règles d'application du droit de la SIC devraient être plus transparentes. En outre, une réduction de la forte rotation des effectifs de la SIC, une modification du système de sensibilisation aux questions de concurrence pour garantir une évaluation d'impact sur la concurrence efficace et une amélioration de la communication pour faire mieux connaître à la population la concurrence et le rôle qu'elle joue pour favoriser la prospérité économique seraient utiles. Par ailleurs, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour faire face à la vive résistance du secteur agricole aux principes de la politique de concurrence.

Améliorer la gouvernance du secteur public

La Colombie a accompli des progrès vers la mise en place d'un cadre de politique publique qui facilite l'élaboration efficace de politiques propres à améliorer les performances économiques. Elle a adopté un cadre de bonne gouvernance, assorti d'un système d'évaluation des performances assez perfectionné par rapport à la norme des pays de l'OCDE, modernisé les procédures budgétaires et introduit des améliorations notables pour institutionnaliser son service public. La simplification de la réglementation a réduit les formalités administratives mais l'exécution des contrats demeure complexe et coûteuse. Une méthode plus systématique d'analyse d'impact de la réglementation *ex ante* et *ex post* (OCDE, 2013b) se révélerait bénéfique pour la politique de réglementation. Le Conseil national pour la politique économique et sociale a récemment approuvé un document directeur (CONPES 3816 de 2014) qui envisage le passage graduel à l'utilisation obligatoire des évaluations d'impact réglementaire et d'autres outils, ainsi que la mise en place des institutions et capacités nécessaires. L'application de ce document sera donc un pas dans la bonne direction car elle permettra de mener des enquêtes sur les actes de corruption, de les sanctionner et d'assurer l'efficacité des contrôles publics (OECD, 2013c).

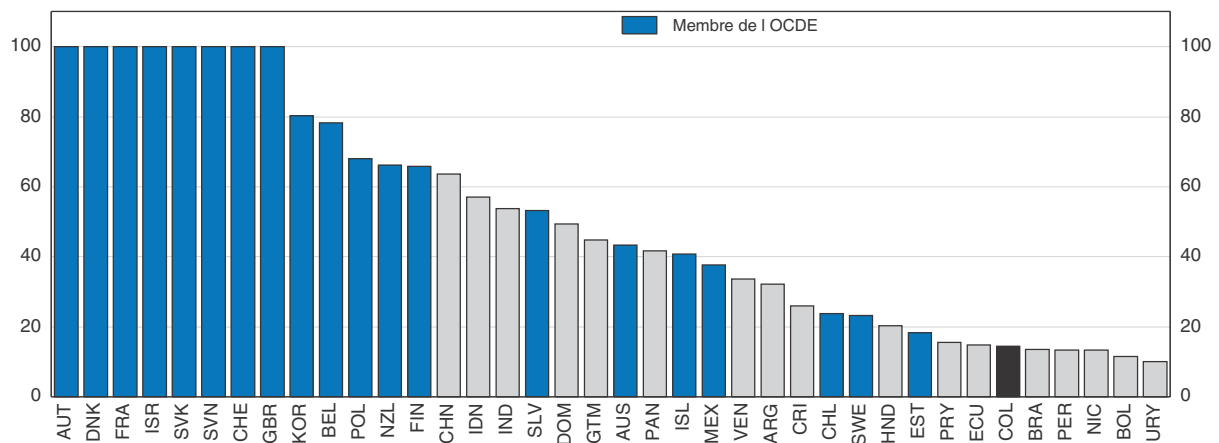
Malgré ces évolutions positives au niveau de la transparence et de la responsabilité de l'administration publique, la corruption reste un problème en Colombie et figure encore au premier rang des contraintes au climat des affaires observées dans le pays (WEF, 2014). La Colombie a rejoint le Partenariat pour un gouvernement transparent. Elle commence par ailleurs à mettre en œuvre certains de ses engagements, principalement en termes de prestation de service. L'adoption en mars 2014 de la loi 1712 de 2014 – relative à la transparence et au droit d'accès à l'information publique nationale – constitue une étape

importante à ce titre. La Colombie a adhéré à la Convention anticorruption de l'OCDE en 2013. D'autres mesures positives ont été prises, comme la création de l'Agence nationale des marchés publics en 2011, qui centralise les opérations et en améliore l'efficacité et la transparence, mais a besoin de davantage de moyens et de ressources pour atteindre ses objectifs. En outre, la loi anti-corruption de 2011 a redéfini le cadre juridique de la lutte contre la corruption et renforcé les dispositifs de prévention, d'enquête et de sanction des actes de corruption ainsi que l'efficacité des contrôles par les pouvoirs publics (OCDE, 2013c).

Rattraper le retard en matière d'infrastructures de transport

Les infrastructures de transport (graphique 14) freinent la croissance car près de la moitié des exportations de la Colombie sont soumises à des contraintes logistiques ou temporelles (OECD/ECLAC/CAF, 2013). Malgré des améliorations en termes d'assouplissement des réglementations, le coût de l'exportation d'un conteneur reste plus de deux fois plus élevé en Colombie que dans les pays de l'OCDE, essentiellement en raison des coûts de transport nationaux (World Bank, 2013). Il est indispensable d'améliorer l'accès aux marchés internationaux si les sociétés colombiennes veulent tirer pleinement parti des accords de libre-échange conclus récemment avec l'UE et les États-Unis.

Graphique 14. **Routes pavées (en pourcentage du total des routes)**
2011 ou date la plus récente



Source : Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale et CAF (2013) « La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina », CAF, Banque de développement de l'Amérique latine, IDeAL, Caracas.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933176977>

L'investissement dans les infrastructures de transport a augmenté pour passer d'environ 1 % du PIB en 2000 à près de 2.5 % en 2011, essentiellement par le biais d'une participation accrue du secteur privé. Toutefois, ce niveau d'investissement risque d'être insuffisant pour rattraper le retard de la Colombie en matière d'infrastructures (Clavijo, Vera et Vera, 2013a). La nouvelle législation sur les partenariats public-privé (PPP) fournit un cadre cohérent pour attirer davantage d'investissements privés et réduire les problèmes antérieurs de renégociation coûteuse des contrats (Bitran, Nieto-Parra et Robledo, 2013). Elle privilégie aussi l'analyse d'optimisation de la dépense publique pour choisir le cadre contractuel de l'exécution des projets. En outre, la création d'un ministère délégué aux

infrastructures et d'une Agence nationale des infrastructures récemment augmentera les moyens administratifs et techniques pour renforcer l'ensemble du cycle des projets d'investissement. Néanmoins, le gouvernement devrait continuer à surveiller de près les risques budgétaires potentiels et veiller à ce que le financement (dont les dettes futures) soit comptabilisé de manière transparente.

Ces changements devraient attirer davantage d'investissements privés nécessaires pour financer les projets de concessions routières programmés pour 2015-20 et représentant environ 6.5 % du PIB 2013. Les estimations officielles montrent que cela doperait la croissance du PIB potentiel de 0.7 point de pourcentage au cours de la prochaine décennie. Le retard en matière d'infrastructures est aussi réduit grâce à des projets d'infrastructure locaux et régionaux financés par les redevances pétrolières et minières conformément au système de partage des redevances qui vient d'être réformé.

Les goulets d'étranglement institutionnels qui créent des incertitudes et des retards entravent l'investissement en infrastructures. Une nouvelle législation a récemment été adoptée pour rationaliser le processus d'acquisition de terres et pour améliorer la délivrance d'autorisations environnementales. Toutefois, le processus complexe de consultation des citoyens et minorités pourrait être simplifié afin d'en augmenter l'efficacité et renforcé pour mieux garantir les droits des communautés locales (ANIF, 2014). Cela peut se faire en définissant clairement les procédures, notamment concernant le versement d'indemnités, et en définissant et recensant les minorités autorisées à participer (Infrastructure Commission, 2012). La réalisation conjointe de concertations et d'évaluations environnementales avant d'octroyer des contrats réduirait des risques et retards qui coûtent cher.

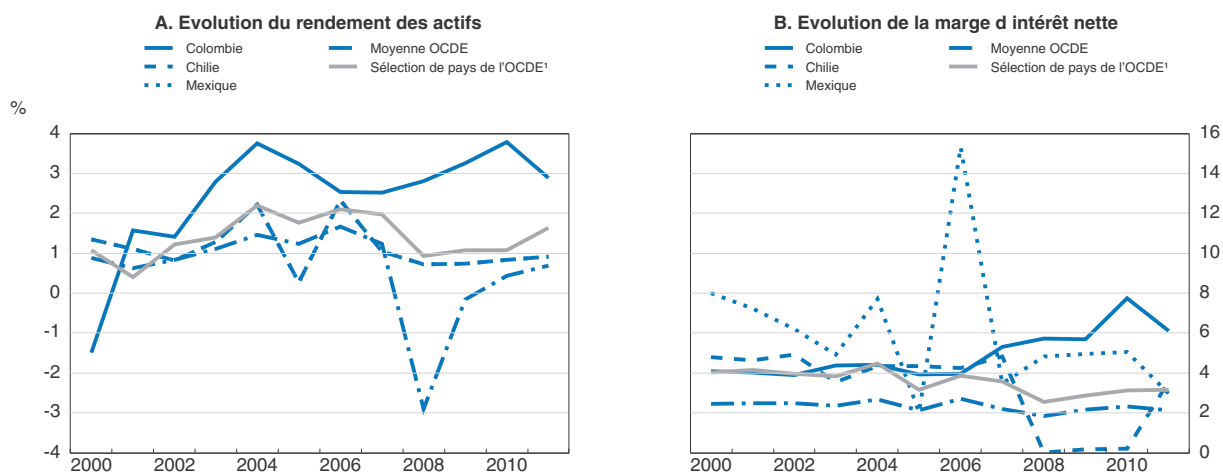
Le nouveau système de partage des recettes pétrolières et minières décentralise la planification et la réalisation de projets, ce qui améliore le cadre pour investir dans des infrastructures infranationales. Toutefois, un développement des capacités et une assistance technique plus poussés renforceraient la planification et la réalisation à l'échelle locale. Malgré une meilleure coordination de l'investissement à tous les échelons de l'administration au sein du nouveau cadre, le système reste complexe. En outre, les ressources sont en grande partie affectées aux communes, qui ont tendance à privilégier des projets locaux d'ampleur limitée. Compte tenu de cette fragmentation, les projets d'infrastructure de grande ampleur ayant un rendement social plus élevé ne sont peut-être pas jugés suffisamment prioritaires (OCDE, 2014a). Le recours à des incitations comme des subventions de contrepartie et la création d'institutions pour coordonner des projets d'infrastructure régionaux plus vastes dans l'ensemble des départements pourraient être des solutions. À ce titre, une proposition récente visant à reconduire les contrats de performance (*Contratos Plan*), qui prévoient des incitations financières pour donner la priorité à ces investissements et des sanctions en cas de non-conformité dans le cadre du Plan national de développement 2014-18, devrait être mise en œuvre. Une intensification de la concurrence dans le système bancaire accélérerait le développement financier.

Le crédit intérieur au secteur privé a augmenté sensiblement mais la financiarisation de l'économie demeure limitée et les sociétés sont confrontées à des obstacles majeurs pour accéder aux financements. À la suite de la crise bancaire de 1998-2000, le crédit au secteur privé a subi une contraction, passant de son pic de 33 % du PIB en 1997 à 20 % du PIB en 2003. Depuis, il est remonté à près de 50 % du PIB en 2013, niveau qui reste faible par rapport à la moyenne de l'OCDE (supérieure à 150 % du PIB) ou à celui du Chili (100 % du

PIB) par exemple. Il en va de même pour le financement par capitaux propres et par emprunt (Medellin et Pedroza, 2014). Les PME ont en particulier du mal à accéder au crédit. À titre d'exemple, la part des prêts aux PME dans le total des prêts aux entreprises a diminué et est inférieure à celle de la plupart des économies de l'OCDE. La part des crédits à court terme a augmenté et les écarts de taux d'intérêt pour les PME par rapport aux grandes sociétés sont eux aussi importants malgré la baisse du taux de financement.


Il est possible d'augmenter l'importance relative des circuits financiers en renforçant l'efficacité et la concurrence dans le système bancaire. Depuis 2008, de nouvelles banques ont pénétré le marché, dans la mesure où plusieurs prestataires de services financiers existants ont décidé de devenir des banques et plusieurs banques étrangères ont pris pied en Colombie. Toutefois, les indicateurs de rentabilité et les marges d'intérêt nettes restent élevés par rapport aux économies de l'OCDE (graphique 15). Les marges élevées s'expliquent en partie par une augmentation des prêts à la consommation plus risqués mais la réduction coordonnée de 200 points de base des taux hypothécaires (dans le cadre du plan PIPE) est révélatrice de marges élevées d'intermédiation. Des estimations du rapport coût/efficacité et de la contestabilité des marchés montrent que l'efficacité et la concurrence dans le système bancaire colombien sont relativement faibles (graphique 16). Une intensification de la concurrence dans le système bancaire en évitant une concentration excessive et en appliquant le droit de la concurrence pourrait réduire le coût du financement et améliorer l'accès à celui-ci.

Graphique 15. **La rentabilité et les marges d'intermédiation dans le système bancaire colombien restent élevées**

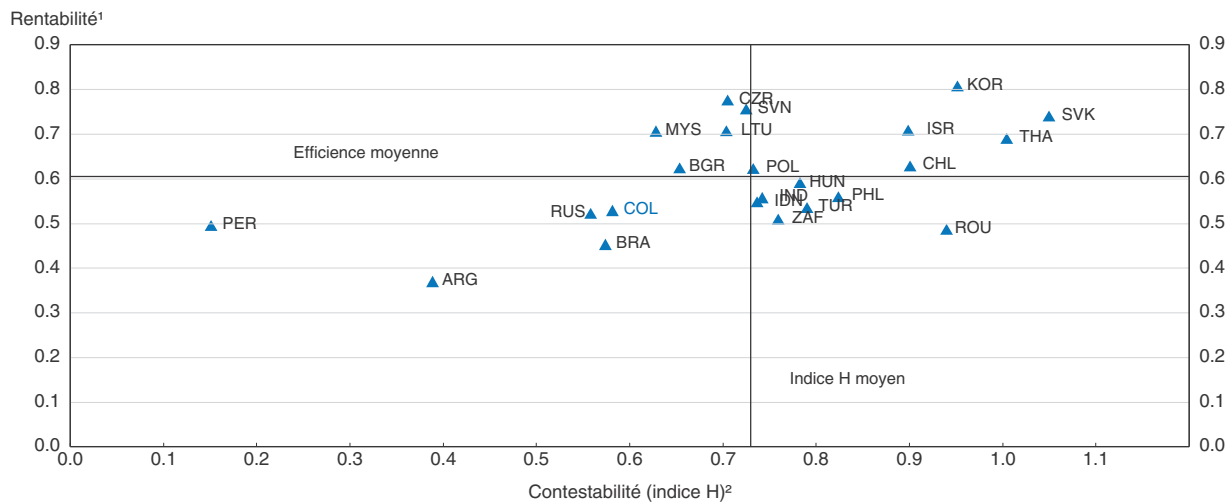


1. Sélection de pays de l'OCDE désigne la moyenne de neuf pays de l'OCDE : Chili, République tchèque, Hongrie, Israël, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Corée du Sud et Turquie.

Source : Daude et Pascal (2014) d'après la Base de données sur le développement financier dans le monde de la Banque mondiale, Bloomberg et SNL Financial.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933176984>

Le renforcement du pouvoir de surveillance de la Direction générale des finances (SFC) aurait aussi un impact positif sur le système bancaire. Si la SFC est financièrement indépendante, le directeur est nommé directement par le Président et n'a pas de mandat de durée indéterminée, ce qui réduit son indépendance. Les autorités colombiennes étudient actuellement les voies juridiques pour renforcer l'indépendance de jure.

Graphique 16. **L'efficacité et la concurrence dans le système bancaire sont relativement faibles**

1. Le rapport coût/efficacité est une mesure de la distance relative par rapport à la frontière d'efficacité. Il est compris entre 1 et 0 pour une société totalement efficace et totalement inefficace respectivement.
2. L'indice H de contestabilité décrit l'élasticité des recettes des banques par rapport aux prix des facteurs. L'indice H est égal à 1 en cas de concurrence parfaite. Il est compris entre 0 et 1 en situation de concurrence monopolistique. En dessous de 0, il implique un monopole.

Sources : Daude et Pascal (2014) d'après la Base de données sur le développement financier dans le monde de la Banque mondiale, Bloomberg et SNL Financial.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933176991>

Le coût des financements et l'accès à ces financements sont aussi influencés par les obligations réglementaires. Les banques sont tenues de détenir des titres qui financent le fonds de garanties agricoles de deuxième rang (*Finagro*), ce qui crée des distorsions dans les allocations de portefeuilles (OECD, 2013a). La taxe sur les transactions financières, dont sont pourtant exonérées les transactions de petit montant, nuit à l'accès aux marchés du crédit formels. En outre, elle crée des obstacles à la concurrence en concentrant parfois les exonérations dans un même établissement. La Colombie est encore confrontée à des problèmes au niveau des droits des créanciers, à des incertitudes concernant la récupération des sûretés et à la médiocre exécution des contrats. Les obligations d'investissement et la taxe sur les transactions financières devraient être éliminées progressivement. Des réformes destinées à améliorer les droits des créanciers et à rendre les procédures judiciaires plus efficaces renforceraient la concurrence et l'efficacité du système bancaire.

Rendre les marchés du travail plus efficaces et inclusifs

Malgré des améliorations, les inefficiences dont souffre le marché du travail sont encore une source d'inégalités. Le taux d'activité fluctue aux alentours de 62 % depuis le début des années 2000 et est d'environ 64 % depuis 2011. Le taux de chômage diminue sensiblement depuis 2001 et est tombé de près de 15 % à juste un peu plus de 9 %. Cependant, le taux d'emploi des femmes n'est que de 48 %, contre 63 % pour les hommes. En outre, les personnes ayant le plus haut niveau de formation bénéficient d'une prime de salaire très importante, même si celle-ci est en train de diminuer (Joumard et Londono Velez, 2013), ce qui exacerbe l'inégalité des revenus. Ces inégalités sont imputables à l'accès limité à l'éducation préprimaire et à l'enseignement tertiaire des enfants issus de ménages pauvres. En outre, les qualifications obtenues à l'issue d'études tertiaires ne

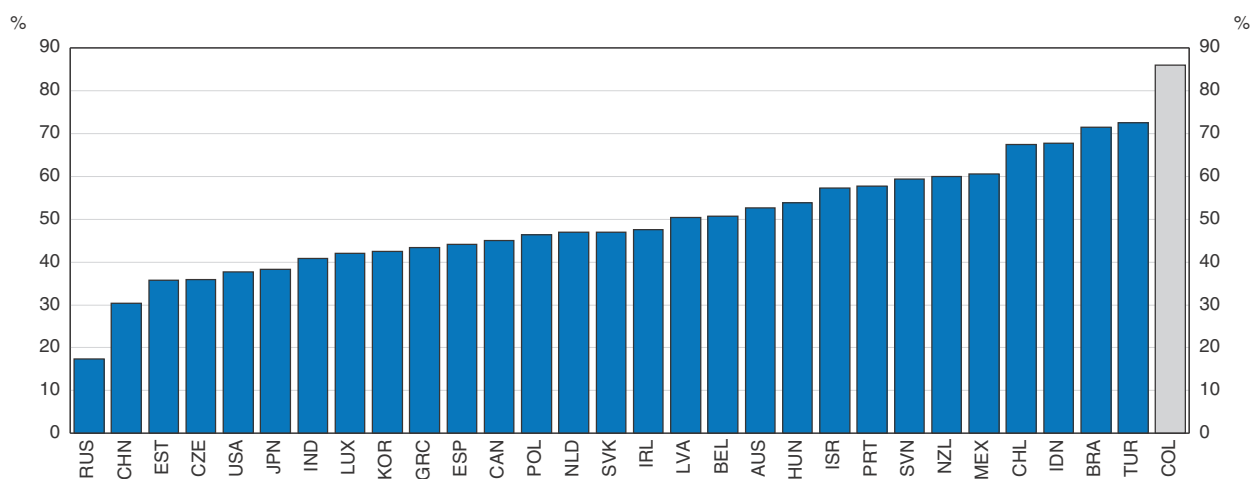
répondent souvent pas aux besoins de compétences du marché du travail. Environ 45 % des entreprises considèrent que l'inadéquation de la formation de la main-d'œuvre constitue une contrainte majeure, contre 30 % en 2006 et 20 % dans les économies de l'OCDE (OECD, 2013a).

Le poids de l'économie informelle réduit la productivité et accentue les inégalités


La Colombie enregistre l'un des taux d'activité informelle les plus élevés d'Amérique latine et supérieur à celui escompté au regard du niveau de développement économique du pays (Pallares-Miralles, Romer et Whitehouse, 2012). Le poids de l'économie informelle creuse les inégalités, sachant que le secteur informel a un accès limité aux financements et aux prestations publiques, et amplifie les difficultés rencontrées par les régimes de retraite et fiscal en réduisant les assiettes des cotisations et des impôts. Suivant les définitions, l'emploi informel représente entre 50 % et 70 % de l'emploi total. Les jeunes, les femmes, les travailleurs faiblement qualifiés et les personnes déplacées pour cause de violence politique sont les plus susceptibles de travailler dans l'économie informelle (Bernal, 2009, Ibáñez et Moya, 2009a et 2009b). Mais de nombreux travailleurs ont tendance à enchaîner emplois non déclarés et emplois déclarés.

Le niveau élevé du salaire minimum contribue à l'emploi informel. Le salaire minimum national correspond à 86 % du salaire médian, soit bien plus que la moyenne de l'OCDE (graphique 17). Cependant, près de la moitié de la population active totale (secteurs formel et informel) gagne moins que le salaire minimum. Comme indiqué dans l'Évaluation économique de l'OCDE de 2013, dans beaucoup de régions moins développées, le salaire minimum est nettement supérieur au salaire moyen et l'activité informelle dépasse largement la moyenne nationale. Le niveau élevé du salaire minimum réduit les perspectives d'emploi pour les travailleurs peu qualifiés, les jeunes et les habitants des régions moins développées ainsi que les minorités. Le salaire minimum élevé s'inscrit dans une tradition de fortes hausses annuelles au-dessus de l'inflation. Pour ramener progressivement le salaire minimum à un niveau plus favorable à l'emploi, il faudrait

Graphique 17. **Salaire minimum en pourcentage du salaire médian en 2012**



Note : Pour la Fédération de Russie, la Chine, l'Indonésie et l'Inde, il s'agit d'un ratio en pourcentage du salaire moyen en 2012.
Source : Base de données d'Objectif croissance 2014 de l'OCDE.

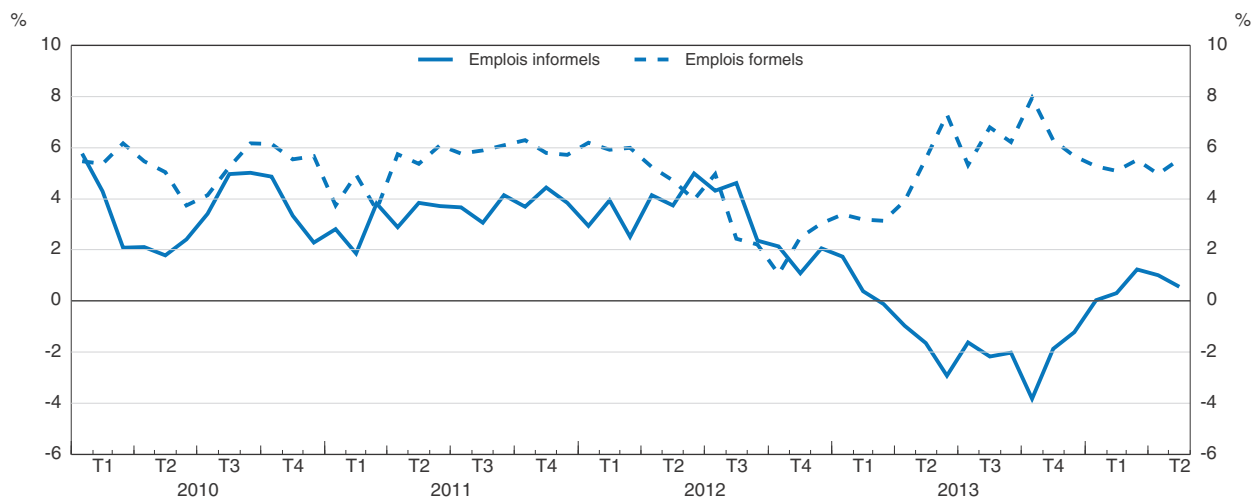
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177008>

pendant quelque temps limiter son augmentation à l'inflation. Une différenciation du salaire minimum selon l'âge encouragerait l'emploi de jeunes faiblement qualifiés. Il convient de noter que le programme d'apprentissage permet déjà aux stagiaires sans diplôme universitaire d'être rémunérés à hauteur de 75 % du salaire minimum.

Les coûts de main-d'œuvre non salariaux élevés encouragent aussi l'activité informelle. La création d'emplois formels a progressé après la réforme fiscale de 2012 qui a réduit les cotisations de sécurité sociale (graphique 18). Cependant, les 1.2 million d'emplois formels créés depuis le début de 2010 représentent seulement 5 % de la population active. Il faut aller plus loin pour réduire davantage les coûts de main-d'œuvre non salariaux. Une solution consiste à réduire ou à supprimer la cotisation de 4 % sur les salaires qui finance le système des Cajas de Compensación, à savoir des entités privées sans but lucratif qui offrent des allocations familiales, une assurance chômage et des activités commerciales et de loisirs. Les activités de loisirs et commerciales devraient devenir facultatives.


Graphique 18. **Création d'emplois formels et informels**

Taux de croissance (en glissement annuel)¹



1. Les données sont calculées avec une moyenne mobile sur 3 mois (janvier 2010 est calculé avec la moyenne de décembre 2009 à février 2010).

Source : DANE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177013>

Le Congrès débat actuellement d'une loi sur les heures supplémentaires. L'objectif de cette loi est de faire passer la durée du travail de nuit de 8 heures à 10 heures, avec une rémunération supplémentaire de 35 %. Si la loi est votée, les conditions de travail se rapprocheront de la norme dans les pays de l'OCDE. Il est toutefois important de donner aux employeurs suffisamment de souplesse pour adapter la durée du travail à leurs besoins de production, par exemple en leur permettant de faire la moyenne du temps de travail – et de la rémunération des heures supplémentaires – sur une période plus longue qu'une semaine, comme c'est le cas dans la plupart des pays de l'OCDE.

Malgré un recul constant, le chômage, qui s'établit à plus de 9 %, demeure élevé par rapport aux pays de l'OCDE et d'Amérique latine. Les femmes, les jeunes et les habitants des zones urbaines sont les plus exposés au risque de chômage. Ce taux élevé accentue les inégalités de revenus (OECD, 2013a). Un renforcement des politiques actives et passives du marché du travail améliorerait la situation du marché du travail.

Recommandations destinées à encourager une croissance inclusive

Principales recommandations

- Adapter la législation pour améliorer l'environnement des entreprises, favoriser la concurrence et accroître l'efficacité des procédures judiciaires de façon à renforcer l'état de droit.
- Créer des incitations pour améliorer la coordination des projets d'infrastructure dans l'ensemble des administrations infranationales dans le cadre du Plan national de développement.
- Maintenir la progression du salaire minimum proche du niveau de l'inflation afin de creuser l'écart avec le salaire moyen. À moyen terme, différencier le salaire minimum selon l'âge.

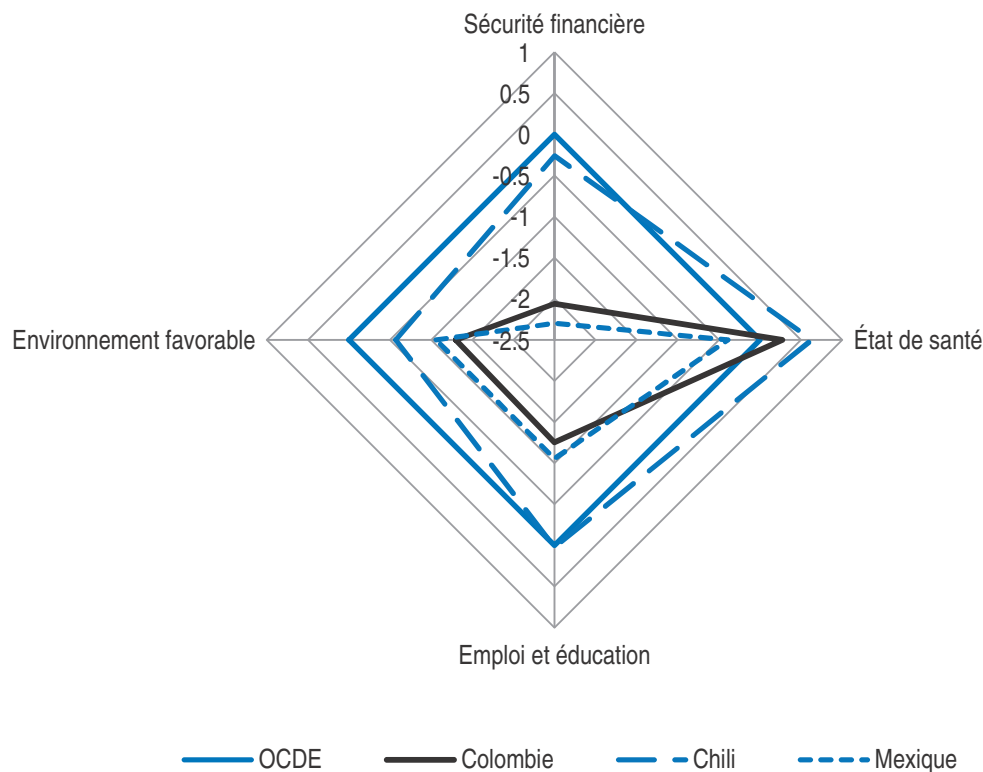
Autres recommandations

- Améliorer la concertation avec les minorités locales et la délivrance d'autorisations environnementales en définissant clairement comment le versement d'indemnités est décidé et quelles minorités sont autorisées à participer.
- Supprimer progressivement les investissements obligatoires dans des titres de développement agricole ainsi que la taxe sur les transactions financières.
- Renforcer les capacités à l'échelle des administrations infranationales afin d'améliorer la planification et la réalisation de projets d'infrastructure.
- Revoir le financement du système de *Cajas de Compensación*.


Réformer le régime de retraite et le dispositif d'aide aux personnes âgées

Les personnes âgées connaissent en Colombie une situation financière très précaire et cette précarité touche un bien plus grand nombre d'entre elles que dans les pays de l'OCDE, ce qui se traduit par de très faibles niveaux de bien-être (graphique 19). Moins de 40 % des Colombiens perçoivent une retraite et la moitié des personnes âgées vivent en-dessous du seuil de pauvreté, ce qui témoigne des limites de la couverture assurée par le régime de retraite, en particulier pour les femmes et les travailleurs peu qualifiés, ainsi que de l'insuffisance des mesures d'aide en faveur des personnes âgées. Seuls les travailleurs du secteur formel peuvent cotiser pour leur retraite. Des réformes récentes ont visé à étendre la couverture assurée par les systèmes d'épargne vieillesse pour les travailleurs à faible revenu du secteur informel et à assurer une garantie de revenu aux plus pauvres. Jusqu'à présent, les taux de recours et le niveau d'aide sont faibles. Réformer le régime de retraite et les aides en faveur des personnes âgées est aujourd'hui une urgence si l'on veut progresser sur le plan de l'équité, réduire les inégalités de revenu et améliorer le bien-être de la population âgée.

Le faible taux de couverture du régime de retraite reflète l'importance du secteur informel et des conditions d'admissibilité strictes. Il y a concurrence entre le régime public à prestations définies et le régime privé à cotisations définies dans la mesure où les travailleurs peuvent passer de l'un à l'autre à plusieurs reprises durant leur vie active. Seuls les travailleurs du secteur formel percevant un salaire au moins égal au salaire minimum peuvent cotiser aux deux régimes. La Constitution exige aussi que les retraites soient au moins égales au salaire minimum, ce qui est coûteux. La retraite minimum représente 60 % environ du salaire moyen, alors qu'elle représente en moyenne moins de 20 % de ce salaire dans les pays de l'OCDE. Actuellement, environ 36 % des salariés du

Graphique 19. **Bien-être des personnes âgées de 65 ans et plus**¹

1. L'indicateur pour chaque pays correspond à l'écart à la moyenne de l'OCDE, divisé par l'écart-type pour la zone de l'OCDE.
Source : HelpAge International (2013).

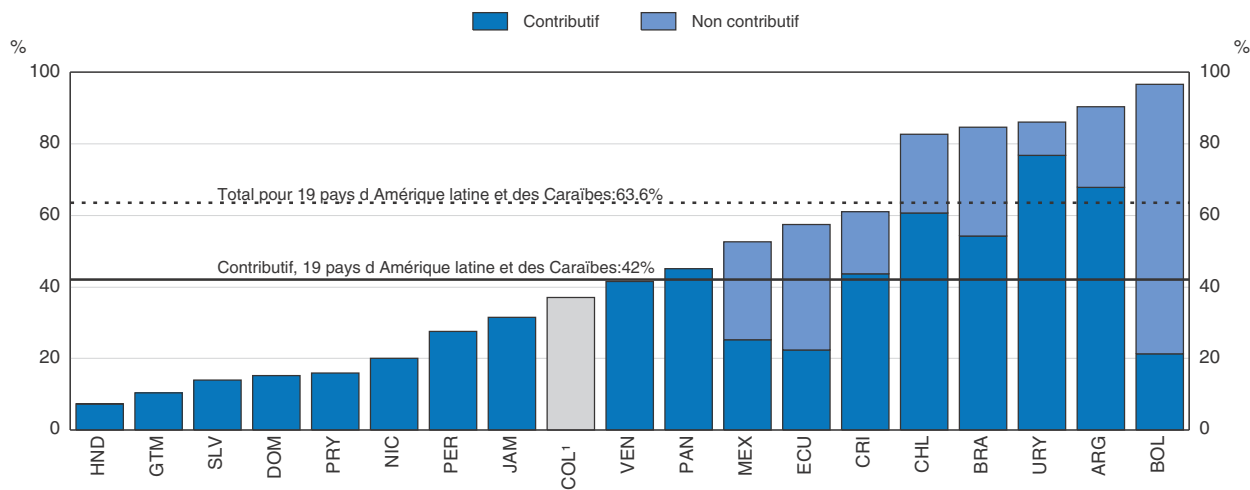
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177023>

secteur formel relèvent du régime public et 64 % du régime privé. L'accès à une pension est également limité par les conditions d'admissibilité (25 années de cotisation environ), compte tenu de la stabilité relativement faible des travailleurs peu qualifiés sur le marché du travail. Actuellement, 22 % seulement de la population ayant atteint l'âge de la retraite perçoit une pension de ces deux régimes, ce qui est peu au regard des standards internationaux (graphique 20). Par ailleurs, 15 % relèvent de divers régimes spéciaux (justice, armée et police, enseignement, etc.). Du fait de l'étroitesse de la couverture globale assurée par les régimes, le taux de pauvreté, qui est d'environ 31 % dans la population d'âge actif, passe à 42 % pour la population des 60 ans et plus, à la différence de ce qu'on observe dans beaucoup d'autres pays d'Amérique latine (Bosch, Melguizo et Pagés, 2013).

Le régime public à prestations définies est très généreux pour les quelques personnes qui en bénéficient, ce qui contribue aux inégalités au sein de la population âgée. La pension est calculée sur les dix dernières années de salaire, soit une période de référence beaucoup plus courte que celle appliquée dans la plupart des pays de l'OCDE et qui avantage ceux qui ont un profil de gains fortement ascendant, généralement les personnes ayant le meilleur niveau de formation et percevant les plus hauts revenus (OECD, 2013a). Le taux de remplacement, qui se situe entre 65 % et 80 % du salaire moyen soumis à cotisation, est élevé par rapport à ce qu'on observe dans les pays de l'OCDE (graphique 21). Il est même plus élevé encore pour les personnes percevant le salaire minimum, atteignant alors les 100 %. Réformer le système apparaît comme une vraie priorité pour étendre la couverture et rationaliser les prestations.

Graphique 20. Couverture des régimes de retraite dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes

Pourcentage de la population âgée de 65 ans et plus percevant une pension

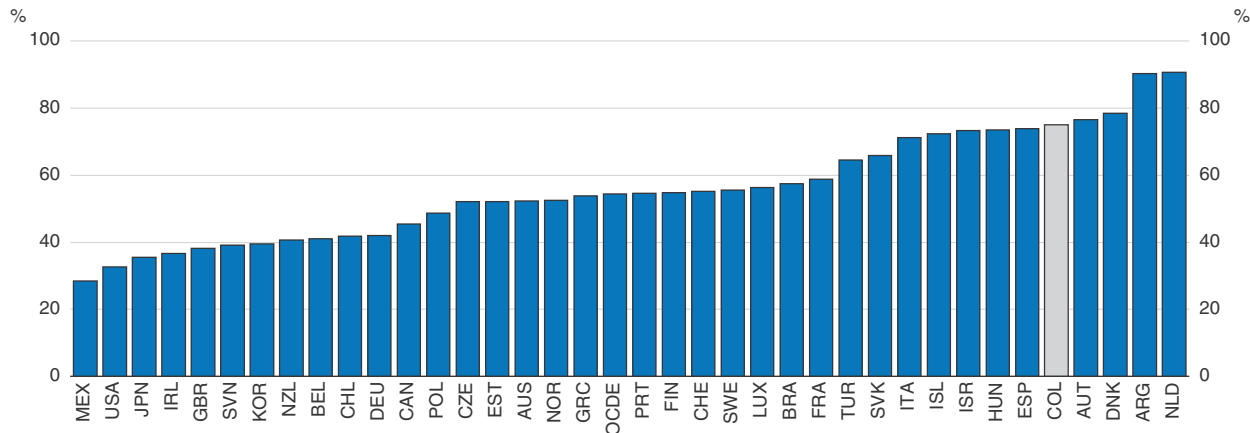


1. La population concernée par Colombia Mayor n'est pas prise en compte. La moyenne est la moyenne pour les 19 pays d'Amérique latine et des Caraïbes repris sur le graphique.

Source : Bosch, Melguizo et Pagés (2013).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177034>

Graphique 21. Taux de remplacement brut en 2013¹



1. Taux de remplacement brut pour un homme rémunéré au niveau du salaire moyen. La Colombie se situe dans le haut de la fourchette en termes de taux de remplacement par le régime public de pension pour un niveau de revenu intermédiaire.

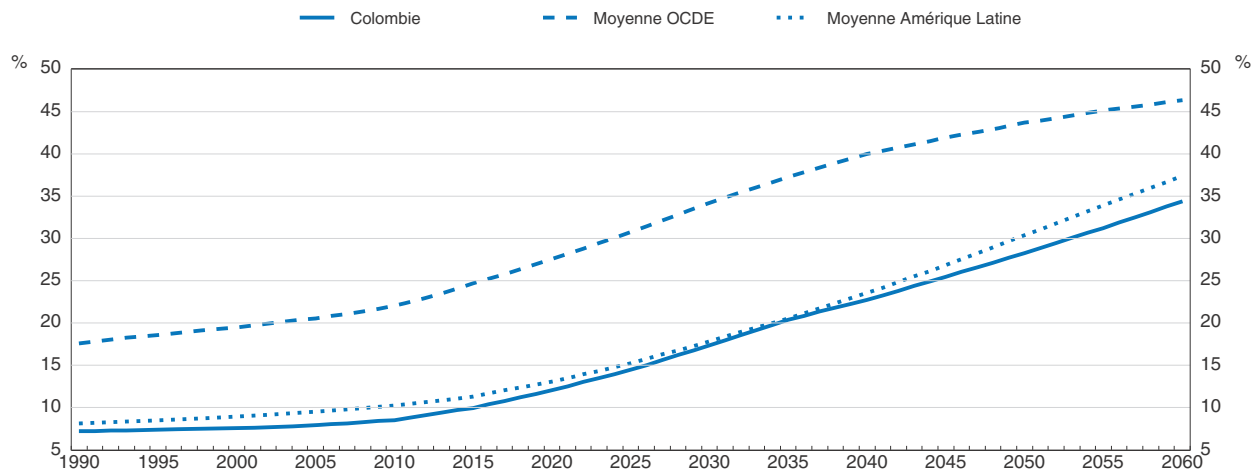
Source : Autorités nationales et OCDE (2013b).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177046>


La viabilité à long terme du régime public à prestations définies – généreux du fait d'un taux de remplacement élevé, la pension étant calculée sur une période de référence de quelques années seulement – peut également être compromise en l'absence de réforme, compte tenu des tendances démographiques actuelles. Le ratio de dépendance démographique est appelé à beaucoup s'accroître, la population actuellement jeune vieillissant (graphique 22). La situation apparaît pire encore si l'on considère le ratio de

Graphique 22. Taux de dépendance

Population âgée de 65 ans et plus en pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans



Source : Base de données des projections de population de l'Organisation des Nations Unies.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177057>

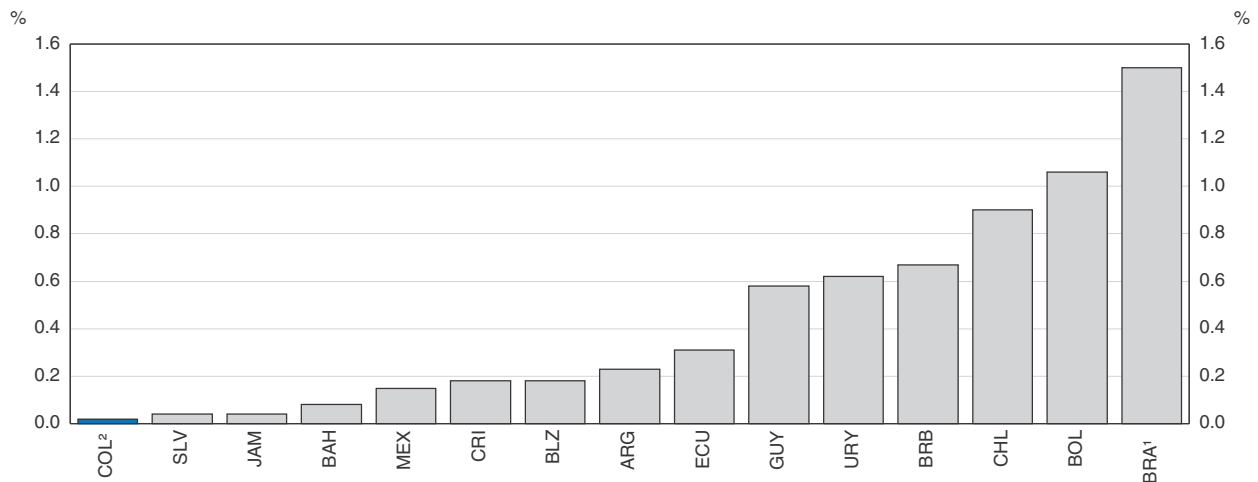
dépendance économique, qui met en relation le nombre des personnes âgées de 65 ans et plus et le nombre des personnes occupant un emploi (qui sont des cotisants potentiels au régime de pension, y compris en cas d'emploi dans le secteur informel). Du fait du vieillissement de la population, le besoin d'aide financière en faveur des personnes âgées les plus pauvres (*Colombia Mayor*, voir plus loin) s'intensifiera aussi nettement et créera des pressions pour les finances publiques.

Comme cela a été noté, les deux régimes évoqués plus haut ne couvrent que les travailleurs du secteur formel. Pour pallier l'absence de pension pour les travailleurs du secteur informel, le gouvernement a récemment instauré le dispositif *Beneficios Económicos Periódicos* (BEPS) pour étendre le champ de couverture. Cependant, une pension devant être au moins égale au salaire minimum, on ne peut qualifier de « pension » les prestations plus faibles servies dans le cadre du BEPS. Le dispositif crée des comptes retraite individuels que l'État abonde à hauteur de 20 % des cotisations individuelles pour les ménages à faible revenu. Les personnes peuvent cotiser au régime même si elles gagnent moins que le salaire minimum. Le dispositif instaure donc, en principe, un régime vieillesse contributif sans la contrainte du salaire minimum. La réforme est bienvenue même si, jusqu'à présent, quelques milliers de personnes seulement ont adhéré au dispositif. Sans doute est-ce la conséquence des difficultés que les titulaires de faibles revenus éprouvent pour épargner en vue de leur vieillesse.

L'État apporte aussi une aide aux personnes âgées les plus pauvres avec le dispositif *Colombia Mayor*. Pour en bénéficier, une personne doit être âgée d'au moins 65 ans et appartenir aux groupes les plus défavorisés de la population. La prestation moyenne est d'environ un dixième du salaire minimum, ce qui est faible comparativement à ce qu'on observe dans la plupart des pays de l'OCDE, et nettement en deçà du seuil de pauvreté en Colombie. D'ailleurs, le dispositif *Colombia Mayor* n'absorbe qu'une faible part des dépenses publiques, représentant 0,02 % du PIB, ce qui est peu au regard de ce qu'on observe dans d'autres pays d'Amérique latine (graphique 23). Si le nombre de bénéficiaires de *Colombia Mayor* a nettement augmenté, passant de près de 900 000 en 2010 à plus de 1,2 million

Graphique 23. **Dépenses publiques consacrées à l'aide aux personnes**


En % du PIB, 2013



1. Pour le Brésil, les dépenses ne prennent en compte que les aides aux personnes âgées dans le secteur rural.

2. Pour la Colombie, les données se réfèrent à Colombia Mayor.

Source : Coltlear (2011), Banque interaméricaine de développement et Base de données HelpAge International.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177065>

actuellement, cette progression a en partie été financée par une réduction de 50 % du niveau de la prestation moyenne. Le gouvernement prévoit d'étendre encore le champ d'application du dispositif à un total de 2.4 millions de bénéficiaires potentiels légitimes. C'est une initiative qui est bienvenue et qui devrait s'accompagner d'une augmentation de la prestation.

Options pour une réforme des retraites à court terme

On peut augmenter le taux d'accès à une retraite pour tous les travailleurs en réformant les deux régimes existants, public et privé, et en étendant le dispositif BEPS. On pourrait étendre le taux de couverture tout en limitant le coût budgétaire en assouplissant la contrainte qui veut que la retraite minimum soit au moins égale au salaire minimum, mais cela nécessiterait une difficile réforme de la Constitution. Une autre possibilité serait d'accorder une pension de retraite partielle aux personnes qui atteignent l'âge de la retraite sans avoir le nombre d'années de cotisation requis. Cette pension serait égale à la pension minimum, ajustée pour tenir compte de la différence entre la durée de cotisation effective et les 25 années de cotisation obligatoires. On pourrait aussi élargir la population des bénéficiaires potentiels du BEPS, en étendant le bénéfice du dispositif aux personnes qui gagnent moins que le salaire minimum et qui, actuellement, n'y ont pas accès du fait des seuils de revenu imposés pour cotiser.

Pour étendre le champ de couverture du régime de retraite, on pourrait aussi réformer certaines des caractéristiques du régime public à prestations définies. En ramenant le taux de remplacement assuré par le régime public au niveau de celui assuré par le régime privé (ce qui impliquerait de le diviser par deux), on éviterait les phénomènes d'arbitrage entre les régimes et on réduirait la subvention en faveur des plus riches (OECD/IDB/WB, 2014). En prenant en compte un plus grand nombre d'années de référence pour calculer le niveau de la pension, on améliorerait l'équité. En uniformisant l'âge de la retraite pour les hommes

et pour les femmes – actuellement fixé à 62 et 57 ans, respectivement – on augmenterait le taux de couverture par une pension pour les femmes, car elles auraient des durées de cotisation plus longues et auraient plus de chance de remplir les conditions requises. Le relèvement graduel de l'âge de la retraite en fonction de l'espérance de vie serait une mesure de nature à améliorer la viabilité à long terme. Cependant, en fin de compte, la solution pour étendre le champ de couverture du régime de retraite consiste à faire accéder une plus large proportion des travailleurs au secteur formel, ce qui leur permettra d'acquitter des cotisations.

Vers une réforme globale

La complexité du régime et la multiplicité des ajustements à opérer pour le rendre plus équitable et en améliorer la viabilité tendent à indiquer qu'une réforme globale s'impose. Cette réforme implique d'étendre la garantie de revenu en faveur des personnes âgées (*Colombia Mayor*). Il devrait être mis fin à la concurrence entre le régime public à prestations définies et le régime privé à cotisations définies car elle est coûteuse et inefficace. Plusieurs options sont envisageables en ce qui concerne la partie contributive du système. L'actuel régime privé à cotisations définies pourrait être complété par un régime public de base à prestations définies. En ce cas, la générosité du régime public devrait être notablement réduite. Ou bien, le régime public à prestations définies pourrait être progressivement supprimé. Il faudrait alors être attentif aux coûts de transition pour le budget, qui pourraient être financés, par exemple, par une « obligation pension », laquelle, constituant une dépense non récurrente, ne relèverait pas du champ d'application de la règle budgétaire. Assouplir la contrainte qui veut que la pension minimum soit au moins égale au salaire minimum serait aussi une mesure clé pour améliorer le taux de couverture par une pension. Au travers du BEPS, l'État abonderait les cotisations des travailleurs à faible revenu.

Recommandations concernant les retraites et les garanties de ressources destinées aux personnes âgées

Principales recommandations

- Réformer en profondeur le régime de retraite pour faire reculer la pauvreté et les inégalités au sein de la population âgée.
- Élargir l'accès au programme *Beneficios Económicos Periódicos*.
- Étendre le champ d'application et relever le niveau des prestations du dispositif public garantissant un revenu minimum aux personnes âgées (*Colombia Mayor*).

Autres recommandations

- Abaisser le taux de remplacement et fonder le salaire de référence sur les rémunérations perçues au cours d'un plus grand nombre d'années.
- Uniformiser l'âge de la retraite pour les hommes et pour les femmes. À moyen terme, relever l'âge de la retraite et établir un lien avec l'évolution de l'espérance de vie.

Bibliographie

- Alvaredo, F. et J. Londoño (2013), « High Incomes and Personal Taxation in a Developing Economy: Colombia 1993-2010 », *CEQ Working Paper*, N° 12.
- ANIF (2014), « Gestión en Infraestructura: Efectos de la consulta previa », *Ediciones Antropos Ltda.*
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2013), « More than Revenue: Taxation as a Development Tool », A. Corbacho, V. Fretes y E. Lora (editores), *Development in the Americas, Inter-American Development Bank, Palgrave MacMillan, New York.*
- Banque Mondiale (2013), « Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises », *Grupo del Banco Mundial, Washington, DC.*
- Bernal S. R. (2009), « The informal labor market in Colombia: identification and characterization », *Desarrollo y Sociedad*, primer semestre, pp. 145-208.
- 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 Centre Working Paper*, N° 317, OECD Publishing, Paris.
- Bosch M., Á. Melguizo et C. Pagés (2013), « Mejores Pensiones Mejores Trabajos, Hacia La Cobertura Universal En América Latina Y El Caribe », *Banco Interamericano de Desarrollo.*
- Clavijo, S., A. Vera et N. Vera (2013a), « La inversión en infraestructura en Colombia 2012-20: Efectos fiscales y requerimientos financieros », *Actualidad Económica Enero-Marzo 2013*, ANIF, pp. 7-14.
- Clavijo, S., A. Vera et N. Vera (2013b), *Estructural fiscal de Colombia y ajustes requeridos (2012-20)*, ANIF.
- Cruz, A. (2011), « Medición de la evasión del IVA en Colombia. Actualización Nueva Base de Cuentas Nacional. Suplemento: período 2005-10 », *Cuadernos de Trabajo*, Documento Web 043, DIAN. Julliet.
- Daude, C. et J. Pascal (2015), « Efficiency and Competition in the Colombian Banking System: A comparative perspective » *OECD Economics Department Working Papers*, à paraître.
- FMI (2014), « Colombia 2014 Article IV Consultation – Staff Report », *FMI, Country Report N° 14/141*, Washington, DC. Mai.
- Ibáñez, A.M. y A. Moya (2009a), « Vulnerability of Victims of Civil Conflicts: Empirical Evidence for the Displaced Population in Colombia », *World Development*, N° 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* (eds. Rafael Di Tella, Sebastian Edwards y Ernesto Schargrodsky), *University of Chicago Press.*
- Infrastructure Commission (2012), *Informe de la Comisión de Infraestructura*, Bogotá. Octubre.
- MHCP (2014a), « Marco Fiscal de Mediano Plazo 2014 », Juin.
- MHCP (2014b), *Quince Años de transformación fiscal territorial en Colombia 1997-2012*. Février.
- Medellín, M. et D. Pedroza (2014), « Remover los obstáculos para el desarrollo financiero ayudaría a mejorar la equidad », *Semana económica, Asobancaria*. Julliet.
- Mehrotra, A., K. Miyajima et A. Villar (2012), « Developments of domestic government bond markets in EMEs and their implications » *BIS Papers* N° 67. Octubre.
- Mesquita Moreira, M. (2013), « Too far to export: domestic transport cost and regional export disparities in Latin America and the Caribbean », Mauricio Mesquita Moreira, Juan Blyde, Christian Volpe, Danielken Molina (editores), *Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.*
- OCDE (2013a), *OECD Economic Surveys: Colombia 2013: Economic Assessment*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2013-en.
- OCDE (2013b), *Regulatory Policy in Colombia: Going beyond administrative simplification*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201941-en>.
- OCDE (2013c), *Implementing Good Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>.
- OCDE (2014a), *Territorial Review: Colombia 2014*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264224551-en>.
- OCDE (2014b), *OECD Review of Telecommunication Policy and Regulation in Colombia*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208131-en>.

- OCDE (2015), *Agricultural Review of Colombia*, OECD Publishing, de próxima publicación.
- OCDE/BID/The World Bank (2014), *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2014-en.
- OCDE/ECLAC (2014), *Evaluaciones del desempeño ambiental: Colombia 2014*, ECLAC, Santiago de Chile, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213074-es>.
- OCDE/ECLAC/CAF (2013), *Perspectivas Económicas de América Latina 2014: Logística y competitividad para el desarrollo*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2014-es>.
- Olaberria, E. (2014), « US Long Term Interest Rates and Capital Flows to Emerging Economies », *OECD Economics Department Working Paper* N°. 1155, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jzOwh67l733-en>.
- Steiner, R. et J.C. Medellín (2014), « Parte II: Elementos para una nueva reforma tributaria » in *Perspectivas Fiscal 2014-18*, Fedesarrollo. Abril.
- US Department of Labor (2014), « UPDATE: The Colombian Labor Action Plan: Three Years Later ». April. www.ustr.gov/sites/default/files/Colombia%20Labor%20Action%20Plan%20update%20final-April2014.pdf
- Villar, L. et D. Forero (2014), « Parte I: Escenarios alternativos y necesidades de recursos para el cuatrienio, » in *Perspectivas Fiscal 2014-18*, Fedesarrollo, Abril.
- WEF (Foro Económico Mundial), (2014), *The Global Competitiveness Report 2014-15*.
- Yori Parra, G., D.M. Parra Garzón et P.H. Sierra Reyes (2013), « El Gasto Tributario en Colombia. Principales beneficios en el impuesto sobre la renta e IVA. Años gravables 2010 y 2011. Actualización. » *Cuaderno de Trabajo*, N°. 50, DIAN, Diciembre.

ANNEXE

Suite donnée aux recommandations antérieures de l'OCDE

La présente annexe passe en revue les mesures prises suite aux recommandations formulées dans les Études précédentes. Elle couvre les domaines suivants : politiques macroéconomiques, amélioration de la répartition des revenus et relance de la croissance économique, ajustement de l'économie au boom des produits de base, création d'emplois dans le secteur formel, amélioration du cadre institutionnel et réglementaire des entreprises, développement des infrastructures et questions budgétaires. Chaque recommandation est accompagnée d'une note exposant les mesures prises depuis l'Étude de janvier 2013. Les recommandations qui apparaissent pour la première fois dans la présente Étude sont présentées dans les chapitres auxquels elles se rapportent.

Politiques macroéconomiques

Recommandations de l'Étude de 2013	Mesures prises depuis l'Étude de 2013
<p>Le gouvernement devrait durcir progressivement l'orientation de la politique budgétaire, conformément à la règle budgétaire.</p> <p>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.</p>	<p>Le durcissement progressif de l'orientation budgétaire s'est poursuivi conformément aux principes de la règle budgétaire. L'objectif intermédiaire de 2.4 % du PIB pour le déficit structurel en 2013 a été atteint.</p> <p>Le ministère des Finances a poursuivi le travail mené pour appliquer les recommandations du <i>Manuel de statistiques de finances publiques 2001</i> (MSFP 2001) afin de disposer d'un cadre analytique plus large qui englobe toutes les opérations économiques intéressant les finances du secteur public, sur la base des données budgétaires et des données comptables produites par les sociétés publiques. Des statistiques officielles établies selon les règles du MFSP 2001 devraient être publiées à compter de 2016, après une période d'essai en 2015.</p>
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Il faudrait accroître encore les réserves de change, tout en stérilisant cette accumulation, afin d'amortir les chocs externes.</p>	<p>Aucune mesure prise.</p> <p>Le taux de change reste déterminé par le marché. Le ministère des Finances et la Banque centrale continuent d'intervenir de façon concertée pour lisser les fluctuations à court terme du taux de change par rapport à son niveau d'équilibre en termes réels.</p> <p>La Banque centrale continue d'accumuler des réserves de change par le biais de son programme d'achats quotidiens stérilisés, qui permet de déjouer la spéculation sur le marché. En 2013 et en 2014, les réserves internationales ont augmenté de plus de 24 %, passant de 37 milliards USD à 46 milliards USD. Selon le FMI (2014), les réserves sont actuellement suffisantes pour protéger le pays des risques extérieurs. La ligne de crédit modulable (LCM) du FMI a été étendue.</p>

Faciliter l'ajustement de l'économie au boom des produits de base

Recommandations de l'Étude de 2013	Mesures prises depuis l'Étude de 2013
<p>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.</p>	<p>Aucune mesure prise en dehors des infrastructures. Le gouvernement a lancé un programme ambitieux de partenariats public-privé pour la construction de 8 000 km de routes et d'autoroutes entre 2014 et 2020. Jusqu'à présent, 6 concessions sur les 47 prévues ont été adjudgées. Le gouvernement a fait de l'amélioration de l'éducation à tous les niveaux la principale priorité de développement pour les quatre prochaines années, ce dont témoigne déjà le budget pour 2015.</p>
<p>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.</p>	<p>Dans le cadre du Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE, plan en faveur de la productivité et de l'emploi), l'adoption en août 2013 du décret 1755 a permis de réduire à 0 % pour deux ans les droits de douane sur les importations de biens d'équipement et sur les matières premières non produites localement. Aucune mesure significative n'a été prise en ce qui concerne les produits agricoles.</p>
<p>Renforcer la règle budgétaire en précisant les mesures correctives à prendre et la trajectoire à suivre en cas de dérapage budgétaire.</p>	<p>Aucune mesure prise.</p>

Veiller à ce que le nouveau système de répartition des redevances entre les régions favorise le lancement de projets viables qui rehaussent la productivité

Recommandations de l'Étude de 2013	Mesures prises depuis l'Étude de 2013
En aidant davantage les autorités infranationales à identifier les projets d'investissement les plus utiles et à les mettre en œuvre de manière efficiente.	Le Département national de la planification a fourni une assistance technique et pédagogique aux municipalités pour les aider à présenter des projets dans le cadre du système national de redevances (Sistema nacional de regalías, SGR), mais rien n'a vraiment été fait pour développer de façon durable les moyens internes dont elles disposent.
En assurant une bonne gouvernance par le renforcement du suivi et de l'évaluation <i>ex post</i> des projets d'investissement.	Le nouveau SGR a été doté d'un système de supervision, de suivi, de contrôle et d'évaluation (Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, SMSCE). Il permet en outre à tout citoyen d'avoir accès aux informations relatives aux coûts et à l'état d'avancement des projets.
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.	Aucune mesure prise.
En faisant en sorte que les administrations infranationales prennent pleinement en compte les coûts d'entretien des réalisations découlant des projets d'investissement.	Dans le cadre du nouveau SGR, la durabilité est un des principaux critères pris en compte pour l'approbation des projets d'investissement. Les administrations infranationales doivent garantir l'existence des fonds destinés à couvrir les dépenses d'exploitation, de fonctionnement et d'entretien des projets. Toutefois, comme le système national de répartition des recettes fiscales (SGP) et le SGR ne sont pas intégrés, il est difficile de vérifier et de faire respecter ces promesses budgétaires.
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.	Aucune mesure prise.
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.	Aucune mesure prise.

Favoriser l'emploi dans le secteur formel

Recommandations de l'Étude de 2013	Mesures prises depuis l'Étude de 2013
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.	La réforme fiscale a été adoptée à la fin de 2012 et les coûts de main-d'œuvre non salariaux liés aux cotisations parafiscales et de sécurité sociale ont été réduits de 29,5 % à 16 %.
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.	Aucune mesure prise.

Recommandations de l'Étude de 2013	Mesures prises depuis l'Étude de 2013
<p>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.</p>	<p>Les efforts déployés jusqu'à présent ont porté sur l'amélioration des données et des statistiques. En 2012, le Département administratif national de la statistique (Dane), le ministère du Travail et la BID ont réalisé une enquête sur le capital humain pour laquelle ils ont recueilli des données sur la formation et la productivité dans 23 000 entreprises. En outre, depuis 2012, l'enquête nationale sur les ménages inclut des données sur la formation professionnelle dispensée par le SENA et par le secteur privé.</p>
<p>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.</p>	<p>Le ministère du Travail, avec l'aide du BIT, a récemment mis en place un modèle de prévisions qui permet d'évaluer la demande sur le marché du travail à partir de l'enquête sur l'emploi des ménages. Il a par ailleurs fait réaliser une étude qualitative qui a permis de déterminer quelles étaient les compétences personnelles les plus appréciées par les entreprises dans 14 villes du pays et d'en tenir compte dans les principes directeurs de la formation. De plus, en 2013, le ministère du Travail a commencé à utiliser une méthodologie qualitative prospective pour détecter les évolutions technologiques et professionnelles et les nouveaux besoins éducatifs dans le secteur privé.</p> <p>Le ministre du Travail, le SENA et l'unité administrative publique spéciale pour l'emploi (Unidad Administrativa Especial Pública de Empleo) ont commencé à mettre en place un système de suivi des professions et des qualifications à partir des offres d'emploi par secteur et par région. Ce système repose sur l'analyse de données massives pour mettre en évidence les besoins.</p> <p>Enfin, la Colombie a adapté la Classification internationale type des professions (CITP-08) de manière à pouvoir articuler les données issues des enquêtes sur les ménages du Dane et les base de données du SENA afin de mieux mettre en évidence les qualification demandées sur le marché.</p>

Améliorer le cadre institutionnel et réglementaire des entreprises

Recommandations de l'Étude de 2013	Mesures prises depuis l'Étude de 2013
<p>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.</p>	<p>Pour mettre en œuvre cette recommandation, la SIC a renforcé le rôle qu'elle joue en tant qu'instance chargée de promouvoir la concurrence et de veiller au respect des principes de la concurrence lors de l'élaboration ou de l'application de la réglementation. Le nombre d'avis émis par la SIC dans ce domaine est passé de 15 en 2012 à 27 en 2013, et 25 avis supplémentaires ont été publiés entre janvier et août 2014.</p> <p>Le secteur des télécommunications a fait l'objet d'une vigilance particulière en matière de protection de la concurrence. Lorsqu'il a été décidé de mettre aux enchères une largeur de bande de 225 MHz pour la téléphonie mobile de quatrième génération (4G), la crainte est née, dans un premier temps, de voir la forte concentration existant dans la téléphonie mobile se reproduire sur le marché de l'Internet mobile. Pour renforcer la concurrence, la SIC a alors recommandé de laisser entrer au moins un nouvel opérateur sur ce marché. Pour finir, l'adjudication de cinq licences sur les dix prochaines années se traduira par l'arrivée de deux nouveaux opérateurs sur le marché colombien des services mobiles.</p> <p>Aucune mesure n'a été prise en ce qui concerne la production alimentaire et la réglementation du marché des capitaux.</p>
<p>Donner à l'autorité de la concurrence une plus grande indépendance et la doter d'un personnel plus qualifié pour accroître son efficacité.</p>	<p>Entre 2013 et 2014, le budget de la SIC a augmenté de 21.23 % (passant de 48 672 582 USD à 59 005 681 USD), ce qui a permis de recruter davantage de professionnels qualifiés, d'augmenter les salaires et de former le personnel. En outre, par la résolution 16424 de 2014, la SIC a créé un groupe indépendant composé de six personnes et chargé des évaluations d'impact sur la concurrence des projets de réglementation. Un groupe spécialisé dans la collecte et l'analyse de preuves scientifiques a également été mis sur pied ; il s'occupera plus particulièrement des données électroniques et numériques recueillies dans le cadre des affaires de concurrence, en veillant à respecter comme il se doit la chaîne des responsabilités. Aucune mesure n'a été prise pour modifier la procédure de nomination et de révocation du surintendant afin de renforcer l'indépendance de l'autorité de la concurrence.</p>
<p>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.</p>	<p>Le décret-loi n° 019/12 a pour but de simplifier, d'améliorer et de rationaliser les procédures administratives, de renforcer la participation des citoyens et la transparence. Un groupe chargé de la rationalisation des procédures administratives a été créé pour conseiller le gouvernement et a examiné jusqu'à présent environ 900 procédures. S'y ajoutent le nouveau système unique d'information sur les procédures (Sistema Único de Información de Trámites, SUIT), la loi concernant la transparence et l'accessibilité de l'information publique votée en 2014 (loi n° 1712) et la création de l'observatoire de la transparence et de la lutte contre la corruption.</p>

Améliorer les infrastructures

Recommandations de l'Étude de 2013	Mesures prises depuis l'Étude de 2013
<p>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.</p>	<p>Aucune mesure prise.</p>
<p>Mieux évaluer la pertinence des partenariats public-privé (PPP) pour les projets d'infrastructure et leur incidence à long terme sur les finances publiques.</p>	<p>Le décret n° 1610 pris par le gouvernement en 2013 définit les procédures et la méthodologie à suivre pour l'évaluation des PPP dans l'optique des finances publiques. De plus, le cadre budgétaire à moyen terme comporte une section détaillée portant sur les engagements éventuels et les dépenses futures au titre des PPP.</p>
<p>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.</p>	<p>La loi n° 1682 de 2013 établit des procédures plus efficaces et plus rapides pour l'achat de terrains, l'obtention des autorisations environnementales et les consultations avec les parties prenantes. Le décret n° 1553 publié en 2014 prévoit des mesures de transparence pour les différentes phases d'évaluation des projets de PPP. Ces modifications réglementaires ont été complétées par les documents du CONPES n° 3807 de 2013 et n° 3760 de 2014, qui définissent les grandes orientations respectivement applicables à la préparation des projets de PPP pour la construction d'aéroports et à la hiérarchisation des projets routiers de quatrième génération.</p>
<p>Améliorer la coordination entre les institutions chargées des transports et mieux exploiter les possibilités offertes par le transport multimodal.</p>	<p>En 2013, le CONPES a publié le document n° 3762 dans lequel sont énoncées les orientations générales concernant l'élaboration de projets d'intérêt national et stratégique (proyectos de interés nacional y estratégicos, PINES). Depuis lors, la commission PINES s'est réunie neuf fois pour assurer la coordination de quelque 50 projets d'infrastructure entre tous les secteurs de l'administration publique.</p>

Des mesures de politique budgétaire mieux à même de répondre aux besoins économiques et sociaux

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 :

Recommandations de l'Étude de 2013	Mesures prises depuis l'Étude de 2013
<p>Veiller 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.</p>	<p>Aucune mesure prise.</p>
<p>D'autres réformes devraient 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 bénéfices, moins génératrice de distorsions. D'autre part, les prélèvements sur les salaires devraient être encore réduits (en particulier les cotisations destinées aux <i>Cajas</i>) pour améliorer les incitations sur le marché du travail.</p>	<p>Aucune mesure prise.</p>
<p>Faire en sorte que le système de retraite soit moins régressif et élargir 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'allègement d'impôt au titre des retraites ; et mettre en œuvre rapidement le dispositif de comptes individuels d'épargne retraite (système 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).</p>	<p>La <i>pension familiar</i> (pension familiale) permet aux conjoints de cotiser ensemble au régime de retraite à prestations définies et d'accéder ainsi plus facilement à une pension. La mise en œuvre du système BEPS prend du temps : moins de 8 000 personnes y ont adhéré jusqu'à présent.</p>

Chapitres thématiques

Chapitre 1

Axer davantage les politiques fiscales sur l'efficacité, l'équité et l'écologie

Les recettes fiscales de la Colombie, qui s'élèvent à 20% du PIB, sont faibles en comparaison d'autres pays d'Amérique latine ou de la moyenne de l'OCDE, et la fraude fiscale est généralisée dans le pays. La baisse des recettes pétrolières et la suppression d'un certain nombre d'impôts et de taxes exercent une pression budgétaire alors même que les besoins de financement des mesures de développement et de progrès social sont en hausse. Le système fiscal repose largement sur l'impôt sur les bénéfices des sociétés, ce qui décourage l'investissement. En parallèle, les effets redistributifs de la fiscalité sont limités du fait que l'essentiel de la fiscalité sur les revenus et le patrimoine est supporté par les entreprises et non par les ménages. En conséquence, la Colombie doit réformer l'ensemble de sa fiscalité, afin d'augmenter les recettes et de déplacer la charge fiscale pour favoriser une croissance plus inclusive et plus verte. Les nombreuses niches fiscales et exonérations qui réduisent la base imposable et avantagent essentiellement les plus riches devraient être limitées de manière significative. Le renforcement de l'administration de l'impôt permettra de réduire la fraude.

Principales caractéristiques et évolution de la fiscalité

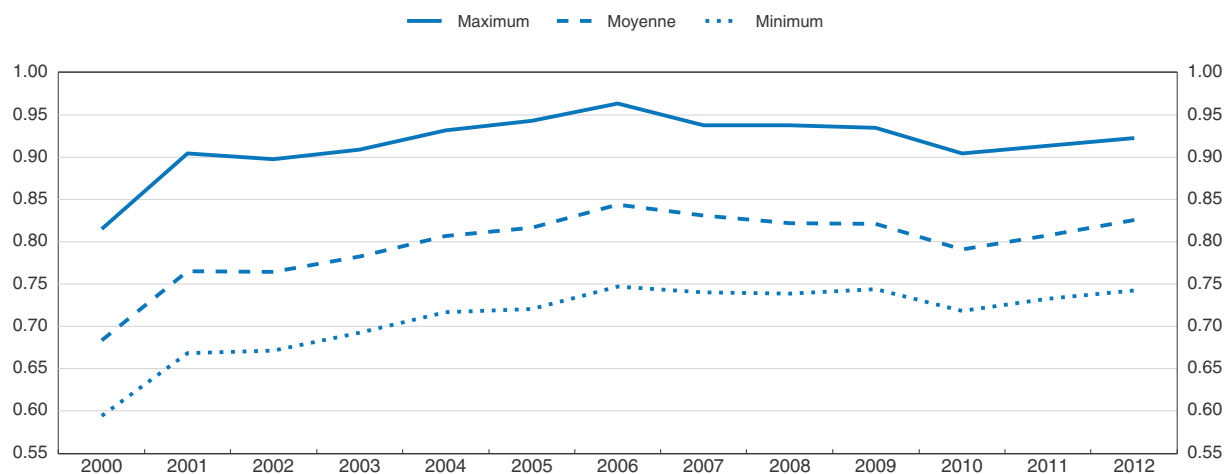
Le système fiscal colombien, qui est très complexe, ne favorise ni l'efficacité, ni l'équité. Le poids de l'économie informelle dans le pays freine l'administration fiscale et le recouvrement de l'impôt et explique en partie pourquoi l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur le patrimoine sont des sources de recettes fiscales aussi limitées, alors que la pression fiscale sur les sociétés est très forte. Dans le passé, en raison du conflit armé interne, il a en outre été difficile d'imposer la propriété foncière et les activités dans le secteur agricole. En compensation de la structure fiscale régressive et des distorsions qu'elle génère pour les sociétés et les particuliers, les gouvernements successifs ont mis en place des régimes spéciaux et des exonérations fiscales qui accentuent la complexité du régime fiscal tout en étant peu efficaces pour réduire les inégalités. Comme tous ces éléments sont interdépendants, une réforme fiscale globale sera la méthode la plus efficace pour modifier la fiscalité et atteindre l'objectif d'un accroissement des recettes qui permette de stimuler l'investissement et la croissance, de réduire les distorsions et de renforcer l'équité.

Les recettes fiscales en Colombie sont faibles

Si les recettes fiscales ont augmenté progressivement au cours de la dernière décennie, elles s'établissent à 20 % du PIB, un niveau faible rapport aux autres pays latino-américains et à la moyenne de l'OCDE. Selon les estimations, l'effort fiscal – les recettes effectives comparées aux recettes potentielles évaluées en fonction du PIB par habitant, de l'ouverture commerciale et de la structure de l'économie – atteint 82 %, ce qui signifie que les recettes fiscales potentielles sont proches de 24 % du PIB (encadré 1.1). L'effort demeure inférieur au potentiel, même une fois corrigé des recettes non fiscales tirées des redevances ou des cotisations aux régimes de retraite privés obligatoires, habituellement non classées parmi les recettes fiscales (IADB, 2013). En outre, l'effort fiscal a stagné depuis 2006 (graphique 1.1).


Des recettes plus élevées sont nécessaires pour répondre aux besoins de développement et de progrès social

La part croissante dans le PIB des revenus pétroliers et miniers – redevances, mais surtout dividendes d'Ecopetrol et impôt sur les bénéficiaires des sociétés minières – durant la dernière décennie a renforcé la dépendance budgétaire vis à vis de l'évolution du secteur minier (graphique 1.3). Ces revenus proviennent pour l'essentiel des hydrocarbures, et, dans une moindre mesure, de l'extraction du charbon. Cependant, la forte expansion du secteur des ressources naturelles, notamment du pétrole et du charbon, devrait être d'assez courte durée, et la production de pétrole devrait atteindre son plus haut niveau autour de 2015-17 (Ministry of Mining and Energy, 2012). Les revenus provenant d'Ecopetrol commencent déjà à diminuer et, sous l'effet de contraintes d'approvisionnement pesant sur la production et d'autres facteurs, les dividendes versés par l'entreprise à l'État baisseront d'environ un demi-point de

Graphique 1.1. **L'effort fiscal a stagné ces dernières années**¹

1. L'effort fiscal est le ratio entre le rapport fiscalité/PIB observé et les niveaux prévus selon sept modèles économétriques différents.

Les niveaux moyen, maximum et minimum renvoient aux valeurs annuelles issues des sept estimations ainsi obtenues (encadré 1.1). Sources : Calculs fondés sur les *Statistiques des recettes publiques de l'OCDE* ; OECD/ECLAC/CIAT (2013), *Statistiques des recettes publiques en Amérique latine : 1990-2012* ; et Banque mondiale, *Base de données des Indicateurs du développement dans le monde*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177084>

pourcentage du PIB en 2014 et 2015. La baisse des prix du pétrole et la hausse des coûts de production pèsent sur la rentabilité du secteur pétrolier et minier. Par conséquent, un relèvement de la fiscalité dans ce secteur – avec par exemple l'introduction d'une taxe sur les bénéfices exceptionnels – ne permettrait pas, indépendamment des possibles difficultés de mise en œuvre, d'accroître les recettes à court terme. Par ailleurs, les paiements de redevances au titre des activités minières et d'autres activités étant déductibles de la base d'imposition des sociétés en Colombie, comme dans nombre de pays de l'OCDE, une augmentation de ces redevances se traduirait par une baisse de l'impôt sur les bénéfices acquitté par les compagnies pétrolières et minières. Il convient d'identifier d'autres sources de recettes possibles pour financer les dépenses publiques, en particulier dans les communes qui dépendent à ce jour des recettes de redevances. L'État doit donc mettre en place le régime fiscal qui permettra une transition sans heurts vers la période de baisse des recettes liées aux ressources naturelles.

La disparition programmée de plusieurs autres sources de recettes pèse également sur le budget sur fond de hausse des besoins de dépenses en matière de développement et de progrès social. La suppression, à la fin de 2014, de l'impôt temporaire sur le patrimoine et le retrait progressif, entre 2015 et 2017, de la taxe sur les transactions financières devraient, respectivement, faire chuter les recettes d'environ 0.6 % et 0.8 % du PIB. Parallèlement, d'autres pressions sur les dépenses découlent de l'extension de mesures sociales déjà programmées et d'un possible accord de paix avec les groupes de guérilla.

Selon l'objectif fixé par la règle budgétaire, le déficit structurel de l'administration centrale devrait être progressivement ramené de 2.3 % en 2014 à 1 % du PIB en 2025. Pour mener à bien cet assainissement budgétaire sans réduction drastique des dépenses, la Colombie devra réformer en profondeur son système fiscal de manière à accroître les recettes. En décembre 2014, le Congrès a adopté une loi prolongeant de quatre ans l'application de l'impôt sur le patrimoine et de la taxe sur les transactions financières, pour

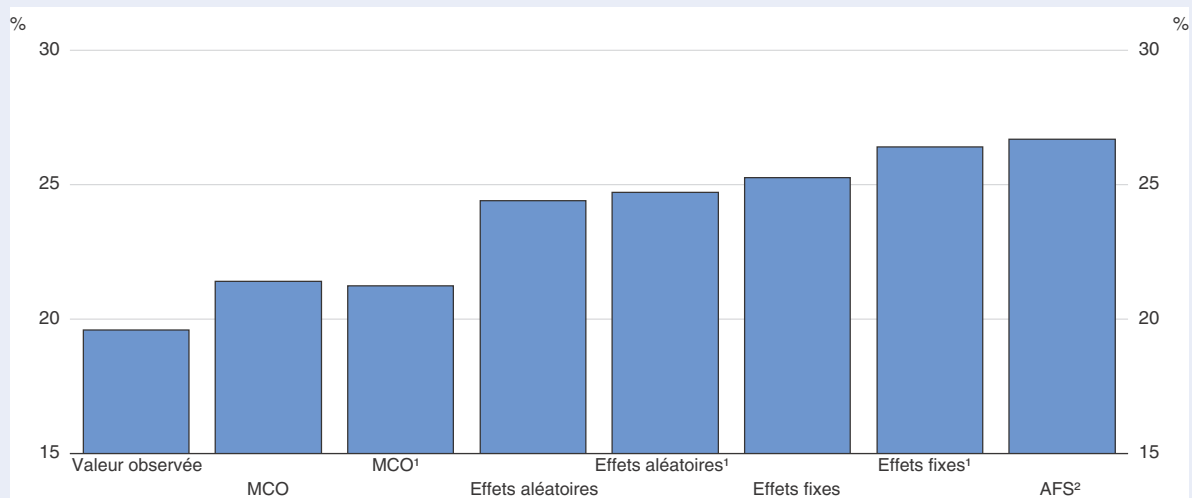
Encadré 1.1. Estimations de l'effort fiscal en Colombie

Les écarts de recettes fiscales entre les pays découlent de caractéristiques structurelles et de variables explicatives comme le PIB par habitant, l'ouverture commerciale et la composition sectorielle du PIB. En général, les niveaux élevés de développement et d'ouverture commerciale ainsi que la taille du secteur manufacturier se traduisent par des recettes fiscales plus élevées (Pessino and Fenochietto, 2010). Les estimations relatives à la Colombie, obtenues grâce à l'équation suivante en employant différentes techniques économétriques pour un panel de 45 économies de l'OCDE et d'Amérique latine, révèlent des écarts négatifs importants :

$$\frac{\text{Recette fiscales}}{\text{PIB}}_{it} = \alpha + \beta \ln(\text{PIB par habitant})_{it} + \gamma \text{Part de l'industrie dans le PIB}_{it} + \theta \frac{\text{Echange}}{\text{PIB}}_{it} + \varepsilon_{it}$$

L'écart varie entre 1.8 – selon la méthode des moindres carrés ordinaires (MCO), qui fournit une valeur prévue de 21.4 % du PIB contre une valeur observée de 19.6 % (graphique 1.2) – et 7.1 points de pourcentage du PIB (selon l'analyse de frontière stochastique), la moyenne étant égale à 4.7, ce qui suggère que les recettes fiscales de la Colombie sont nettement inférieures à leur valeur potentielle. Par ailleurs, ces résultats sont cohérents avec les estimations obtenues à partir de panels plus larges et au moyen de techniques et de variables de contrôle légèrement différentes (IADB, 2013 ; Fenochietto and Pessino, 2013).


Graphique 1.2. Recettes fiscales estimées selon différentes méthodes (pourcentage du PIB)



1. Effets temporels pris en compte.

2. Analyse de frontière stochastique.

Sources : Calculs fondés sur les Statistiques des recettes publiques de l'OCDE ; OCDE/CEPALC/CIAT (2013) : Statistiques des recettes publiques en Amérique latine : 1990-2012 ; et Banque mondiale, Base de données des Indicateurs du développement dans le monde.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177092>

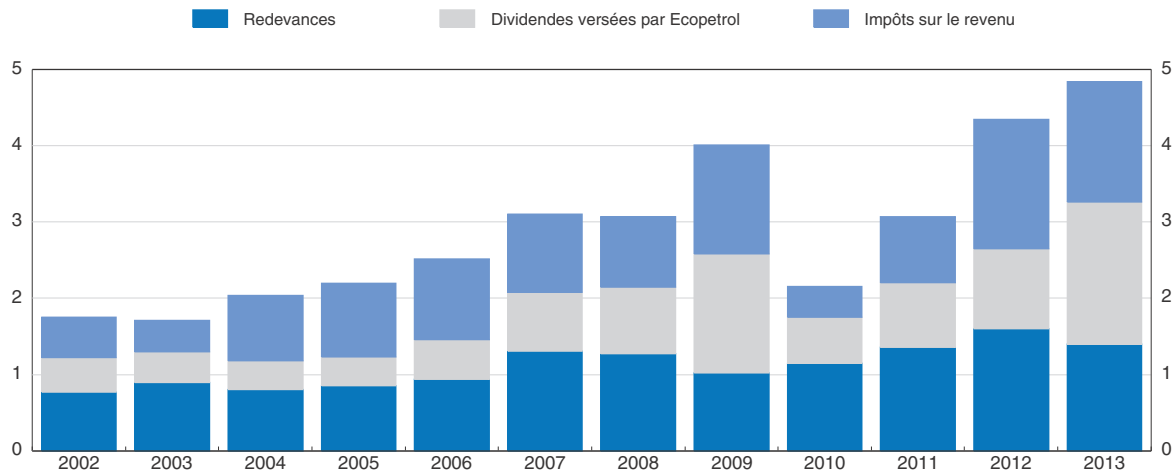
répondre au manque à gagner attendu sur les recettes durant les quatre prochaines années (encadré 1.2). Cependant, seule une approche plus globale permettra de surmonter les difficultés en matière d'efficacité et d'équité de la fiscalité.

La structure fiscale actuelle est inefficace et régressive


La structure fiscale accorde une place privilégiée aux impôts indirects et aux taxes sur la consommation. Cela permet, en principe, une approche plus favorable à la croissance, mais régressive (graphique 1.4, partie A). Cependant, la forte dépendance de la fiscalité directe vis à vis de l'impôt sur les sociétés peut affecter la capacité à maintenir le niveau

Graphique 1.3. **La part des recettes liées aux ressources naturelles dans le PIB a augmenté**

En pourcentage du PIB



Sources : Agence nationale des impôts et des douanes (DIAN) ; Système d'information colombien sur les industries extractives (SIMCO) et Agence nationale des hydrocarbures (ANH).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177109>

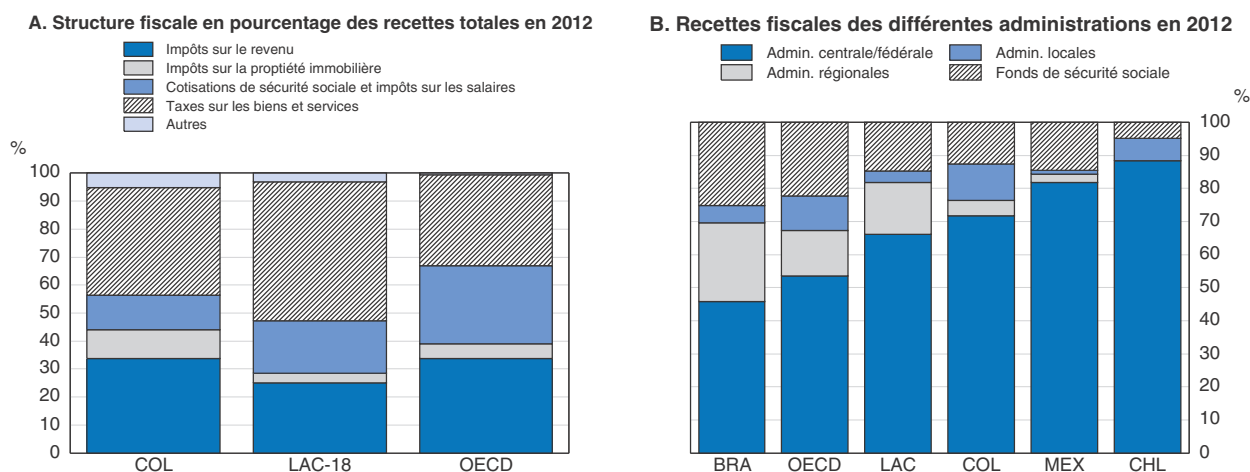
Encadré 1.2. **Modifications du régime fiscal approuvées pour 2015-18**

Début octobre 2014, le gouvernement a présenté au Congrès une nouvelle loi, adoptée mi-décembre 2014, apportant plusieurs modifications au régime fiscal visant à combler la baisse de recettes devant résulter de la suppression de l'impôt sur le patrimoine et de la taxe sur les transactions financières ainsi que de la diminution des revenus liés au pétrole. Les principales mesures prévues sont les suivantes :

- La taxe sur les transactions financières est prolongée jusqu'en 2018 – en conservant son taux actuel de 0,4 % – et sera supprimée progressivement de 2019 à 2021.
- Des changements sont apportés à la contribution des entreprises à l'équité (CREE, *Contribución sobre la Renta Empresarial para la Equidad*), qui rehausse l'impôt sur les sociétés depuis la réforme de 2012 :
 - ❖ Le taux de 9 % sera permanent à compter de 2016, alors qu'il devait à l'origine être abaissé à 8 %. Le surplus de recettes correspondant financera des programmes sociaux en faveur de la petite enfance (40 %) et de l'enseignement supérieur public (60 %).
 - ❖ De 2015 à 2018, une majoration additionnelle sera appliquée aux entreprises dont les bénéfices annuels dépassent 800 millions COP (environ 400 000 USD). Le taux de cette surtaxe sera de 5 % en 2015, 6 % en 2016, 8 % en 2017 et 9 % en 2018.
- Des changements sont apportés à l'impôt sur le patrimoine :
 - ❖ L'impôt sur le patrimoine verra son application prolongée et concernera les entreprises et les personnes physiques dont le patrimoine net, évalué au 1^{er} janvier 2015, dépasse 1 000 millions COP (environ 500 000 USD).
 - ❖ Pour les entreprises, cet impôt sera réduit progressivement de 2015 à 2017 puis supprimé en 2018. Par exemple, le taux maximal sera abaissé, passant de 1,5 % en 2014 à 1,15 % en 2015, 1 % en 2016 et 0,4 % en 2017.
 - ❖ Pour les particuliers, le taux d'imposition de la tranche initiale (patrimoine compris entre 1 et 2 milliards COP, soit entre 500 000 et 1 million USD environ) est réduit, passant de 0,25 % à 0,125 %.
 - ❖ Pour les entreprises et les particuliers, plutôt qu'une imposition à taux proportionnel, la solution appliquée associerait taux marginal et taux progressif, avec des taux compris entre 0,125 % et 1,5 % par an. Ce changement permettra de réduire de manière significative le taux d'imposition effectif des tranches inférieures.
 - ❖ Les entreprises recevront un remboursement égal à deux points de pourcentage de la TVA de 16 % acquittée sur les biens d'équipement, sous la forme d'un crédit d'impôt sur les bénéfices des sociétés.

Encadré 1.2. **Modifications du régime fiscal approuvées pour 2015-18 (suite)**

- Les actifs détenus à l'étranger et les revenus perçus doivent être déclarés par les particuliers et les entreprises qui sont soumis à l'impôt sur le revenu. À compter de 2015, les déclarations inexactes intentionnelles dépassant 8 milliards COP (environ 4 millions USD) donneront lieu à des sanctions pouvant atteindre 200 % de l'impôt effectivement dû.
- Un dispositif temporaire de déclaration volontaire d'actifs détenus à l'étranger non déclarés, qui s'appliquerait de 2015 à 2017, permettrait aux contribuables de régulariser leur situation en évitant les sanctions pénales. Les taux de pénalité appliqués lors de la régularisation augmenteraient progressivement, passant de 10 % de la valeur des actifs concernés en 2015 à 11,5 % en 2016 et à 13 % en 2017.
- Une commission sera créée pour proposer des modifications du régime fiscal spécial des organisations à but non lucratif. Cette commission devra également définir les grandes lignes de la réforme fiscale structurelle qui sera, en principe, mise en œuvre en 2016.

Graphique 1.4. **Composition des recettes fiscales en 2012**

Sources : OCDE, Base de données des Statistiques des recettes publiques ; et OECD/ECLAC/CIAT (2013), Statistiques des recettes publiques en Amérique latine : 1990-2012.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177115>

élevé de l'investissement et les incitations pour l'emploi dans le secteur formel (Arnold et al., 2012). L'effet redistributif de la fiscalité est également réduit par le fait que les entreprises, et non les ménages, acquittent la majorité des impôts sur le revenu et le patrimoine. Par exemple, les ménages ne représentent que 5 % environ des recettes de l'impôt sur le patrimoine.

En 2012, une réforme a allégé la charge fiscale sur le travail et a rendu la fiscalité plus favorable à la croissance (encadré 1.3), toutefois de nombreuses difficultés subsistent, notamment en matière d'efficacité et d'équité de la fiscalité. Dans l'ensemble, la baisse des charges patronales sur les salaires allait dans la bonne direction, puisqu'elle a réduit les coûts de main-d'œuvre non salariaux et a encouragé l'emploi formel. Cela étant, cette baisse des charges patronales aurait pu être financée par une hausse de la fiscalité indirecte ou un élargissement de la base d'imposition de l'impôt sur le revenu, de manière à moins peser sur la croissance que la majoration de l'impôt sur les sociétés (CREE, *Contribución sobre la Renta Empresarial para la Equidad*) qui a été mise en œuvre. De plus, en

transférant une fraction de la charge fiscale depuis les salaires vers le bénéfice des sociétés, cette nouvelle taxe devrait peser plus sur les entreprises à forte intensité de capital que sur celles faisant appel à une main-d'œuvre abondante (Steiner and Medellín, 2014).

La mobilisation des recettes est concentrée au niveau de l'administration centrale, bien que les administrations infranationales disposent de prérogatives importantes en matière de dépenses, en particulier au niveau départemental. Les départements ont, en Colombie, des obligations importantes en termes de gestion des dépenses dans l'éducation, la santé et l'assainissement de l'eau, mais leurs propres revenus sont faibles par rapport à d'autres administrations infranationales d'Amérique latine et des pays de l'OCDE (graphique 1.4, partie B).

Encadré 1.3. Principales mesures de la réforme fiscale de 2012

La réforme avait pour objectif de réduire le fardeau fiscal sur l'emploi formel, de simplifier le système de TVA et de rendre plus progressif l'impôt sur le revenu, sans effets sur les recettes collectées.

La réforme a abaissé ou supprimé diverses cotisations patronales (dites « *parafiscales* ») qui finançaient le système d'assurance maladie contributif et des programmes de formation des chômeurs par le Service national d'apprentissage (SENA, *Servicio Nacional de Aprendizaje*). La contribution aux programmes pour la petite enfance menés par l'Institut de protection de l'enfance (ICBF, *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*) a également été supprimée pour tous les travailleurs dont les revenus n'atteignent pas 10 salaires minimums. Les cotisations obligatoires ont ainsi baissé, passant de 29,5 % à 16 % du salaire brut.

Pour compenser les sources de recettes ainsi supprimées, l'impôt sur les sociétés a été modifié. Si le taux nominal a baissé, passant de 33 % à 25 %, un nouvel impôt a été créé sur une assiette plus large : la CREE (« contribution du revenu des entreprises à l'équité ») doit compenser la réduction des cotisations patronales mentionnées précédemment (*parafiscales*). Les recettes générées par la CREE sont affectées directement au budget des institutions concernées, en marge du processus budgétaire général de l'État. En outre, une disposition garantit explicitement que le gouvernement fournira les fonds manquants si les recettes issues de la CREE ne couvrent pas les besoins budgétaires du SENA et de l'ICBF. Le taux nominal de la CREE a été fixé à 9 % pendant la période 2013-15 et à 8 % par la suite.

La réforme a également introduit un impôt minimum de substitution (IMAN, *Impuesto Mínimo Alternativo Nacional*) afin de limiter les effets des multiples exonérations à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Cela a permis de relever légèrement le taux d'imposition effectivement payé par les ménages à hauts revenus, qui bénéficient de nombreuses exonérations.

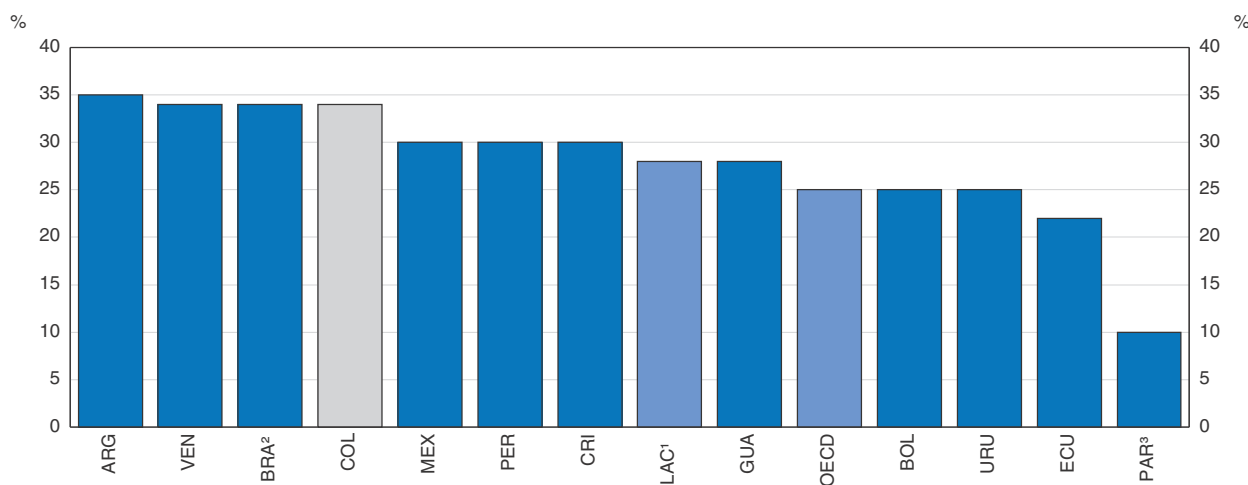
Le système de la TVA a été simplifié grâce à une réduction du nombre de taux, passé de sept (allant de 0 % à 35 %) à trois (0 %, 5 % et 16 %). Dans le même temps, la réforme a créé plusieurs droits d'accises remplaçant les taux de TVA les plus élevés (appliqués notamment aux bateaux et navires de plaisance, aux avions, motos et voitures de loisirs). Une taxe de 8 % sur le chiffre d'affaires des bars et restaurants a été introduite, en remplacement de la TVA de 16 %, étant donné que les entreprises de ce secteur, dont les acquisitions étaient pour l'essentiel exonérées de TVA, étaient peu incitées à appliquer la réglementation fiscale, ce qui se traduisait par une fraude très étendue. (Avendaño, 2013).

Vers une fiscalité plus efficace


La Colombie impose fortement, à double titre, les bénéfices des sociétés

La réforme fiscale de 2012 a abaissé le taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, qui est passé de 33 % à 25 %, tout en créant la « contribution du revenu des entreprises à l'équité » (CREE) destinée à financer des programmes sociaux qui l'étaient jusqu'alors par les cotisations sur les salaires (*parafiscales*). La CREE, qui s'applique sur une base plus large que l'impôt sur les bénéfices des sociétés, a été fixée à 9 % jusqu'en 2015 et à 8 % par la suite, bien que le gouvernement envisage de maintenir le taux de 9 %. Les sociétés sont ainsi soumises à un taux nominal d'imposition combiné de 34 %, supérieur à la moyenne de l'Amérique latine et des pays de l'OCDE (graphique 1.5), soit un taux effectif d'imposition élevé (encadré 1.4). Si la fiscalité des entreprises n'est que l'un des multiples facteurs des décisions d'investissement des entreprises, le maintien de taux d'imposition nominaux et effectifs élevés peut avoir des incidences négatives sur l'investissement national et étranger (Hajkova et al., 2007).

Graphique 1.5. **Impôt sur les bénéfices des sociétés : taux supérieurs applicables dans les pays d'Amérique latine et de l'OCDE**



1. Moyenne simple pour les pays figurant dans le graphique.
 2. Dont 9 % de cotisations de sécurité sociale.
 3. Hors surtaxe sur les dividendes.
- Sources : Base de données fiscales de l'OCDE ; KPMG Corporate Tax Rates (2014).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177127>

L'efficacité des deux impôts appliqués aux bénéfices des sociétés pourrait être améliorée. Tant aux fins de l'impôt sur les sociétés que de la CREE, un impôt minimum de remplacement est calculé, pour faire en sorte qu'un niveau minimal d'impôt soit appliqué. Cet impôt minimum n'est pas fondé sur les revenus ni sur les bénéfices réels, mais sur une estimation du patrimoine net, ce qui accroît la complexité du système fiscal. De plus, l'impôt sur les sociétés étant payé sous la forme d'une retenue d'impôt, les montants prélevés par l'administration peuvent dépasser l'impôt réellement dû. Des remboursements, dont le versement est souvent retardé, sont ainsi dus par l'administration à de nombreuses entreprises. Enfin, la coexistence de plusieurs impôts, dont les bases d'imposition et les modes de déclaration et de paiement sont différents, augmente les coûts de mise en conformité pour les contribuables et les coûts d'application pour les autorités fiscales.

Encadré 1.4. **Impôt sur les bénéficiaires des sociétés en Colombie : taux effectifs marginaux et coût du capital selon différents scénarios**

Le calcul du coût du capital et du taux marginal effectif d'imposition des sociétés permet d'évaluer la pression exercée sur l'investissement par l'impôt sur les sociétés. Le coût du capital reflète le taux réel de rendement avant impôts requis pour qu'un investissement marginal permette à l'investisseur d'atteindre, après impôts, le seuil de rentabilité (c'est-à-dire pour que le projet d'investissement soit marginalement rentable). À partir de ce taux de rendement réel avant impôts, le taux marginal effectif d'imposition de l'entreprise (TMEI) peut être calculé comme suit : $ts = (p - r)/p$, où ts est le taux marginal effectif d'imposition des sociétés, r est le taux de rendement réel après impôts et p est le coût du capital. Les hypothèses de calcul sont les suivantes : le taux de retour sur investissement réel après impôts que l'investisseur attend est de 5 % et le taux d'inflation est de 2 %. Il est également supposé que les annuités d'amortissement fiscal correspondent aux annuités d'amortissement technique des actifs, en d'autres termes, que les amortissements n'ont aucun effet sur la charge fiscale de l'entreprise. Les résultats indiquent non seulement que les différents impôts se traduisent par des charges effectives très variables sur les investissements, mais aussi que la fiscalité induit des distorsions dans les décisions d'investissement (voir le tableau 1.1 dans le corps du texte).

Lorsque seuls s'appliquent l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés (IS) et la CREE, le TMEI des investissements financés sur fonds propres est de 34 % (25 % IS + 9 % CREE), alors qu'il est de -26 pour des investissements financés par l'endettement. En effet, les paiements d'intérêts déductibles des bases d'imposition aux fins de l'IS et de la CREE englobent non seulement les intérêts réels mais aussi les intérêts nominaux. Si l'on prend également en compte la TVA sur les immobilisations, le TMEI augmente, passant de 34 % à 52 % pour les investissements sur fonds propres, et de -26 % à 28.9 % en cas de financement par l'endettement. Il apparaît de fait que les entreprises doivent obtenir une rentabilité sur le coût total de l'investissement, TVA non récupérable incluse. Si l'on inclut de plus l'impôt sur le patrimoine de 1.5 %, ce qui correspond à la situation actuelle lorsque tous les impôts s'appliquent, le TMEI est d'environ 60 % pour les investissements sur fonds propres. En cas d'investissements financés par l'endettement, la prise en compte de l'impôt sur le patrimoine est sans effet pour le calcul du TMEI, puisque cet impôt concerne uniquement le patrimoine net (soit l'actif après déduction du passif). Le coût du capital augmente de plus de 1.5 % étant donné que l'impôt sur le patrimoine est dû sur le bénéfice après impôts.

Le tableau 1.1 décrit également certaines mesures de réforme actuellement à l'étude. La première simulation est celle de l'application d'un IS à 25 %, d'une CREE à 9 %, de la TVA sur les immobilisations et d'un taux d'impôt sur le patrimoine porté à 2.25 %. Dans ce cas, pour obtenir un taux de rendement réel après impôts de 5 % sur un investissement financé sur fonds propres, une entreprise devrait générer un rendement avant impôts de 14.2 %. Pour les investisseurs qui exigent un taux de rendement réel après impôts plus élevé, les contre-incitations fiscales à l'investissement sont encore plus fortes. Le TMEI s'établit alors à environ 65 %. Là encore, en cas d'investissements financés par l'endettement, le relèvement de l'impôt sur le patrimoine est sans effet sur le calcul du TMEI. La deuxième modélisation prévoit une augmentation, non plus de l'impôt sur le patrimoine, mais de la CREE, dont le taux passerait à 12 %. Avec cette mesure, le coût du capital pour les investissements financés par des capitaux propres financés augmenterait, atteignant 13.2 % ainsi que le TMEI, qui serait de 62 %, soit une hausse plus limitée que si le taux de l'impôt sur le patrimoine était porté à 2.25 %. Une solution alternative consiste à supprimer l'impôt sur le patrimoine et à augmenter la CREE à 18 %, ce qui correspond implicitement au régime que la loi fiscale de décembre 2014 devrait mettre en place d'ici à 2018. Cette réforme abaisse le coût du capital des investissements sur fonds propres à 11.8 % et ramène le TMEI à 58 %, soit légèrement en dessous des niveaux de départ. Enfin, une dernière simulation ne mesure que les effets de la CREE, de la TVA sur les immobilisations et de l'impôt sur le patrimoine, le taux de l'impôt sur les bénéficiaires étant ici fixé à 0 %. Cette dernière hypothèse évalue le coût du capital et le TMEI pour une petite entreprise qui décide de se constituer en société (et n'est pas soumise à l'impôt sur les bénéfices durant l'exercice suivant). Les résultats montrent que, si les petites entreprises bénéficient d'une incitation fiscale à se constituer en société, les effets réels de l'incitation sont limités par rapport à l'effet combiné de la TVA sur les investissements, de l'impôt sur le patrimoine et de la CREE (TMEI égal à 48 %).

Encadré 1.4. **Impôt sur les bénéfices des sociétés en Colombie : taux effectifs marginaux et coût du capital selon différents scénarios** (suite)

Observations générales :

- Un TMEI de 60 % est élevé pour les investissements sur fonds propres. La charge fiscale totale effective est encore plus élevée que les TMEI présentés dans le tableau du fait que les calculs ne tiennent pas compte des impôts acquittés par les entreprises auprès des administrations infranationales. Les TMEI augmenteront davantage en cas de relèvement du taux de l'impôt sur le patrimoine. En effet, lorsque ce taux atteint 2.25 %, la charge fiscale totale des entreprises atteint 65 % environ. Il serait ainsi plus nocif pour l'investissement d'augmenter à 2.25 % le taux de l'impôt sur le patrimoine que de relever à 12 % le taux de la CREE.
- Les entreprises sont fortement incitées à financer leurs investissements par l'endettement puisque les paiements d'intérêts sont déductibles aux fins de l'IS et de la CREE et qu'aucun impôt sur le patrimoine n'est alors effectivement appliqué.
- Des contre-incitations très marquées affectent les investissements à forte intensité de capital qui supportent une charge fiscale bien supérieure aux autres investissements sous l'effet de la TVA et de l'impôt sur le patrimoine. L'introduction de la CREE, qui remplace en partie les cotisations sociales patronales, a encore creusé l'écart entre la charge fiscale des entreprises à forte intensité capitalistique et celle des entreprises à forte intensité de main-d'œuvre.
- Les petites entreprises bénéficient d'une incitation fiscale à se constituer en société et à régulariser leurs activités, puisque l'impôt sur les bénéfices ne s'applique pas l'année qui suit leur constitution et s'applique ensuite selon un taux réduit pendant quatre ans. Dans la pratique, cela étant, cette mesure a des effets relativement limités, la charge totale supportée par les petites entreprises du fait de la TVA sur les investissements, l'impôt sur le patrimoine et la CREE demeurant très élevé.
- Dans le cadre de la réforme fiscale de 2012, l'administration fiscale a introduit des règles plus strictes en matière de prix de transfert, de sous-capitalisation ainsi que d'autres dispositions plus générales de lutte contre l'évasion fiscale. Ces mesures compliquent la tâche des entreprises cherchant à échapper aux différents impôts levés au niveau des sociétés. L'adoption de ces règles internationales plus strictes, qui représente un pas dans la bonne direction, devrait maintenant être suivie par la mise en place d'une fiscalité des sociétés plus efficace et l'abaissement du taux effectif d'imposition des sociétés, pour éviter de faire peser une charge fiscale trop élevée sur les investissements des entreprises.

Une réforme de l'impôt sur les bénéfices des sociétés serait favorable à la croissance. En particulier, l'abaissement du taux nominal de cet impôt stimulerait l'investissement, notamment dans les activités dont les marges bénéficiaires sont inférieures à celles du secteur des produits de base. Néanmoins, la baisse des recettes résultant d'une réduction du taux de cet impôt serait sans doute marquée sur le court terme tandis que les retombées positives en termes de nouveaux investissements et d'IDE seront obtenues à plus long terme (Steiner, 2014). Ce constat plaide en faveur d'une diminution progressive du taux nominal de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Dans le même temps, une correspondance accrue entre les montants retenus au titre de l'impôt sur les sociétés et la créance réelle de l'administration fiscale en fin d'exercice permettrait de limiter les problèmes de flux de trésorerie que de nombreuses entreprises rencontrent à ce jour. Une telle amélioration serait particulièrement bienvenue pour les PME. Sur le plus long terme, il conviendrait de fusionner l'impôt sur les bénéfices des sociétés et la majoration constituée par la CREE, ce qui supposerait que la CREE ne soit plus affectée à des programmes de dépenses particuliers.

Avantages fiscaux et régimes spéciaux généraux limitent les recettes générées par l'impôt sur les sociétés

Malgré les récents efforts visant à limiter les dépenses fiscales, celles-ci affectent encore la base d'imposition de l'impôt sur les sociétés. Depuis 2010, des limitations partielles ont été apportées aux abattements, exonérations et crédits d'impôt dont bénéficient les entreprises. L'abattement fiscal le plus généreux de la décennie écoulée, qui permettait aux investisseurs de déduire immédiatement 30 % des investissements en immobilisations des bénéfices imposables, a été supprimé en 2010 (sauf pour les entreprises ayant conclu avec l'administration fiscale un accord prévoyant la stabilité de leur imposition). En outre, certains revenus qui étaient auparavant totalement exonérés (*rentas exentas*), comme ceux liés aux secteurs du tourisme, de l'hôtellerie, à la vente d'énergies renouvelables, à certaines activités agricoles, à l'édition, à la médecine ou au développement de logiciels, sont désormais soumis à la CREE.

Les incitations fiscales généreuses et les régimes spéciaux réduisent également les recettes tirées de l'activité des sociétés. D'une part, les bénéfices des activités mentionnées ci-dessus sont soumis à la CREE mais restent exonérés de l'impôt ordinaire sur les bénéfices des sociétés, et sont taxés à 9 % et non à 34 % (en taux nominaux). D'autre part, la Colombie dispose d'un régime très généreux pour ses zones franches, dans lesquelles les entreprises sont soumises à un taux d'imposition des sociétés de 15 % et sont exonérées de TVA et de droits de douane. En outre, les entreprises peuvent bénéficier d'une incitation aux activités de recherche-développement (R-D) sous la forme d'un abattement, aux fins de l'impôt sur les bénéfices, pouvant atteindre 175 % en cas d'investissement dans des projets scientifiques et technologiques. Enfin, la Colombie applique un régime spécial aux organisations à but non lucratif, avec un impôt préférentiel de 20 % pour l'impôt sur les sociétés et des exonérations fiscales pour les gains en capital réinvestis dans des activités à but non lucratif. Il semble de fait très probable que ce régime spécial ait été mal utilisé puisqu'environ une entreprise sur cinq en Colombie est enregistrée comme une organisation à but non lucratif. À cet égard, le projet du gouvernement de modifier le régime applicables aux organismes à but non lucratif est tout à fait pertinent (encadré 1.2).

Outre leur coût budgétaire important, ces avantages fiscaux et régimes spéciaux induisent des inégalités horizontales entre les catégories d'entreprises et les secteurs. Des écarts importants sont ainsi observés entre les taux d'imposition effectifs dans les différents secteurs de l'économie (Steiner and Cañas, 2013). Par ailleurs, les incitations fiscales sont souvent mal ciblées. L'incitation en faveur de la R-D, par exemple, bénéficie surtout aux plus grandes entreprises qui réalisent l'essentiel des dépenses de R-D et ont des bénéfices imposables important, ce qui leur permet de tirer parti de l'abattement. Enfin, les avantages fiscaux et les régimes spéciaux accroissent la complexité du système fiscal et, en fin de compte, augmentent les coûts de mise en conformité et d'application des règles. L'abattement en faveur de la R-D devrait être réduit. L'utilisation des autres avantages fiscaux et des régimes spéciaux, ainsi que leurs effets, devraient être étudiés avec soin afin de supprimer ou de modifier les mesures qui créent des distorsions, s'avèrent inefficaces ou sont mal utilisées.

Le régime des zones franches en Colombie induit d'importantes distorsions

La Colombie compte plus de 100 zones franches. En 2013 et 2014, 17 nouvelles zones ont été instituées et le gouvernement pourrait en créer une autre, autour d'activités d'exploration en haute mer. Les zones franches sont réparties en deux catégories : les

zones franches permanentes et celles créées pour une seule entreprise. Dans le premier cas, plusieurs entreprises sont situées dans une zone délimitée et gérée par un opérateur. Dans le second, une société particulière, qui remplit des conditions précises en matière d'investissement et de création d'emplois, bénéficie de mesures fiscales et douanières incitatives, quel que soit son lieu d'implantation dans le pays. En outre, la Colombie a créé des zones économiques spéciales dédiées aux exportations (ZEEE, *Zonas Económicas Especiales de Exportación*) pour les entreprises situées dans quelques villes ; ces activités ne bénéficient pas d'un taux d'IS préférentiel, mais de réductions de certaines charges sociales et taxes sur la main-d'œuvre. En outre, les bénéfices générés par certains projets d'infrastructures menés au sein de ces ZEEE sont exonérés de l'IS et de la CREE (Brys and Perret, 2015).

Le régime des zones franches induit des distorsions et a souvent été mal utilisé par les entreprises. Par exemple, les entreprises sont traitées différemment selon qu'elles se sont établies dans une zone franche avant ou après 2013 : seules celles qui étaient recensées dans une zone franche avant le 31 décembre 2012 sont dispensées d'acquiescer la CREE. De plus, les zones franches créées pour une seule entreprise défavorisent les PME nationales, peu susceptibles de répondre aux critères définis, en matière d'investissements et de création d'emplois, pour obtenir ce statut. En outre, beaucoup d'activités réalisées dans des zones franches ont été déclarées comme étant des activités de fabrication alors qu'en réalité les entreprises n'effectuent qu'une transformation mineure des produits, voire aucune opération de fabrication. Des agents des autorités fiscales ont par ailleurs indiqué que le régime spécial appliqué dans les régions frontalières aggrave les problèmes de contrebande. Enfin, les zones franches ont fait apparaître des possibilités d'évitement fiscal au moyen de prix de transfert falsifiés entre des entreprises situées à l'intérieur des zones franches et en dehors de celles-ci. Du point de vue de l'administration fiscale, le régime des zones franches est très difficile à contrôler.

En conséquence, parallèlement à la réduction du taux de l'impôt sur le bénéfice des sociétés, la Colombie devrait élargir l'assiette de cet impôt, en supprimant ou en limitant les abattements et les exonérations en vigueur. L'argument qui justifie les incitations fiscales par leurs effets de stimulation des investissements n'est pas satisfaisant : des retombées similaires ou supérieures pourraient être obtenues en réduisant le taux nominal pour toutes les entreprises. Concernant le régime des zones franches, la Colombie devrait, à court terme, durcir encore les conditions régissant l'entrée des entreprises dans des zones franches permanentes, et éliminer progressivement les zones franches créées pour une seule entreprise, qui génèrent des distorsions importantes pour des entreprises comparables et s'avèrent très difficile à contrôler. Sur le plus long terme, si l'impôt sur le patrimoine des entreprises est supprimé – comme le gouvernement le prévoit à ce jour – et le taux de l'impôt sur les sociétés est abaissé, le régime des zones franches permanentes pourrait évoluer et prévoir seulement des avantages en matière d'application de la TVA et des droits de douane.

La TVA sur les immobilisations décourage les investissements

Dans la plupart des pays la TVA n'est prélevée que sur la consommation. Les entreprises qui acquièrent des biens et des services, sur le marché intérieur ou à l'étranger, paient la TVA sur ces achats mais sont ensuite remboursées de la TVA versée sur les intrants (pour les biens et services utilisés aux fins de l'activité régulière de l'entreprise). Une TVA basée sur la consommation prévoit donc un remboursement de la taxe versée lors

des achats d'immobilisations. En Colombie, toutefois, les entreprises ne sont pas remboursées de la TVA payée sur leurs immobilisations, ce qui augmente le coût du capital (encadré 1.4) et décourage fortement les investissements nationaux et étrangers

Le gouvernement a annoncé que les entreprises seront remboursées de la TVA versée sur les immobilisations selon un taux compris entre 0 % (aucun remboursement) et 16 % (remboursement total), le taux de remboursement effectif devant être défini en fonction de l'atteinte, par l'administration fiscale, de son objectif de recettes. Cela étant, aucun taux de remboursement effectif n'a été communiqué à ce jour par le gouvernement, en raison principalement de la perte importante de recettes qui découlerait d'un remboursement de la TVA perçue sur les immobilisations. Étant donné que le régime actuel génère des distorsions significatives, la Colombie devrait commencer à rembourser la TVA sur les immobilisations selon le taux normal de 16 % ou, si les ressources sont insuffisantes sur le court terme, à relever progressivement le taux de remboursement.

L'impôt sur le patrimoine des entreprises peut décourager les nouveaux investissements

Les entreprises représentent environ 95 % des recettes issues de l'impôt sur le patrimoine. Les contribuables concernés doivent acquitter une somme forfaitaire en fonction de leur patrimoine net déclaré au 1^{er} janvier 2011, payable sur quatre ans. Le taux marginal de la tranche supérieure était de 6 % pour les patrimoines de plus de 2.5 millions de dollars, soit 1.5 % par an pendant quatre ans. Le gouvernement a proposé d'augmenter le taux de la CREE en 2015 pour le porter, par étapes, à 18 % en 2018, tout en éliminant progressivement l'impôt sur le patrimoine des entreprises sur la même période (encadré 1.2).

En Colombie, l'impôt sur le patrimoine génère des distorsions sur les décisions d'épargne et d'investissement des particuliers. Il fait apparaître, ou accentue, un traitement préférentiel pour certaines formes d'épargne : les contribuables peuvent ainsi déduire de la base d'imposition la valeur des actions ou titres de participations d'entreprises colombiennes qu'ils détiennent, et un abattement de 160 000 USD de la valeur de leur résidence principale. L'impôt sur le patrimoine encourage en outre la planification fiscale et la fuite des capitaux. Il n'a pas réduit les écarts de revenus puisque la part que représentent les ménages à hauts revenus dans le revenu total perçu en Colombie avant et après impôts est pratiquement identique (Alvaredo and Londoño, 2013). Seules 50 000 personnes sont soumises à cet impôt, soit 0.01 % de la population.

Les effets de distorsion liés à l'impôt sur le patrimoine des entreprises sont d'autant plus marqués que cet impôt s'applique en sus de l'impôt sur les bénéfices et de la CREE, dont les taux sont déjà élevés. Les effets en cascade de ces trois impôts (IS, CREE et impôt sur le patrimoine) peut élever le taux d'imposition effectif d'une entreprise jusqu'à 51 % (Clavijo et al., 2013). L'OCDE a calculé le coût du capital et le taux marginal effectif d'imposition des entreprises dans différents scénarios (tableau 1.1 ; encadré 1.4). Dans l'hypothèse où les taux sont respectivement de 25 %, 9 % et 1.5 % pour l'impôt sur les sociétés, la CREE, et l'impôt sur le patrimoine, et en prenant en compte la TVA sur les immobilisations, les calculs de l'OCDE montrent que les entreprises qui veulent obtenir un retour sur investissement réel après impôts de 5 % doivent atteindre un rendement avant impôts de 12.7 %. La proposition de relever le taux de la CREE de 9 % à 12 % porte le coût du capital à 13.2 %. Cela signifie que la charge fiscale marginale effective supportée par les entreprises est proche de 60 % (tableau 1.1). Si l'on applique le calcul aux mesures approuvées par le Congrès en

décembre 2014 (relèvement de la CREE à 18 % et suppression de l'impôt sur le patrimoine) le coût du capital est ramené à 11.8 % et le taux marginal effectif d'imposition à 58 % pour des investissements financés sur fonds propres, soit une légère amélioration seulement par rapport à la situation de 2014. Plus généralement, ces résultats montrent que l'impôt sur le patrimoine et la TVA sur les immobilisations représentent une part importante de la charge fiscale totale effectivement supportée par les entreprises.

Tableau 1.1. **Coût du capital et taux marginal effectif d'imposition des sociétés (TMEI) en Colombie**

En pourcentage

	Investissements financés sur fonds propres		Investissements financés par l'endettement	
	Coût du capital	TMEI	Coût du capital	TMEI
IS et CREE, ni TVA, ni impôt sur le patrimoine	7.6	34	4.0	-26
IS, CREE et TVA, pas d'impôt sur le patrimoine	10.4	52	7.0	29
IS, CREE, TVA et impôt sur le patrimoine	12.7	60	7.0	29
IS, CREE, TVA et impôt sur le patrimoine de 2.25 %	14.2	65	7.0	29
IS, CREE +3 %, TVA et impôt sur le patrimoine	13.2	62	7.0	28
IS, CREE +9 % et TVA, pas d'impôt sur le patrimoine	11.8	58	6.9	27
Pas d'IS, CREE, TVA et impôt sur le patrimoine	9.6	48	7.3	32

Source : Calculs des auteurs.

Une augmentation de l'impôt sur le patrimoine pourrait avoir des effets négatifs sur l'économie. Les particuliers seraient sans doute incités à investir davantage dans le logement, qui bénéficie d'un abattement intéressant aux fins de cet impôt. Des capitaux pourraient en outre sortir du pays vers de nouvelles destinations, comme des pays avec lesquels la Colombie n'a pas conclu d'accords d'échange de renseignements à des fins fiscales. Pour les entreprises, la hausse de la charge marginales effective d'imposition, qui approcherait alors 65 % pour les investissements sur fonds propres pourrait fortement réduire les incitations à investir, voire conduire à des désinvestissements de la part d'entreprises mobiles (tableau 1.1 ; encadré 1.4). Une augmentation de l'impôt sur le patrimoine pourrait en outre renforcer les incitations à financer les investissements par l'endettement et à prendre de nouvelles mesures de planification fiscale. Une nouvelle offensive de planification fiscale se traduirait par une pression importante sur l'administration fiscale. À ce titre, la proposition de supprimer progressivement l'impôt sur le patrimoine des entreprises d'ici à 2018 pour le remplacer par une CREE plus élevée réduirait en fait légèrement la charge effective d'imposition sur les investissements par rapport à la situation actuelle.

Pour les particuliers, l'impôt sur le patrimoine pourrait être maintenu en appliquant des taux inférieurs sur une base élargie pour inclure la valeur des actions détenues. En ce sens, les mesures récemment approuvées par le Congrès tendent à abaisser le taux effectif d'imposition (encadré 1.2). L'application d'un impôt sur le patrimoine est censée contribuer à limiter les inégalités, qui sont importantes en Colombie. Cependant, la meilleure manière d'accroître la charge fiscale des ménages les plus riches tout en renforçant la progressivité de la fiscalité, notamment sur le long terme, serait d'élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers et d'instituer un barème de taux plus progressifs, en augmentant en parallèle la fiscalité sur les revenus du capital des personnes, y compris l'imposition des dividendes, des biens immobiliers et des terrains.

La Colombie conserve une taxe sur les transactions financières qui induit des distorsions

La taxe sur les transactions financières appliquée en Colombie, égale à 0.4 % du montant total des transactions, avait été présentée comme une mesure temporaire prise en réponse à la crise économique de 1998. Elle s'applique à toutes les transactions financières, y compris les échanges de billets de banque ou de billets à ordre et les services bancaires en ligne. Le gouvernement, qui avait annoncé sa suppression, a récemment décidé qu'elle serait maintenue jusqu'en 2018.

Des taxes sur les transactions financières comparables sont assez fréquemment rencontrées dans d'autres pays d'Amérique latine et en Asie (Matheson, 2011). Elles sont attractives, car elles peuvent générer des recettes importantes tout en restant assez faciles à appliquer. Toutefois, elles tendent à contrarier la financiarisation de l'économie, et ainsi à pénaliser la croissance du secteur des affaires, à encourager les transactions en espèces, qui bénéficie généralement au secteur informel et induit des pertes sur les recettes provenant d'autres impôts et taxes. De plus, les recettes générées par ce genre de taxes ont aussi tendance à décliner au fil des ans, car les contribuables trouvent des moyens de contourner leur application. Les États finissent souvent par relever le taux de la taxe pour endiguer l'érosion des recettes, ce qui peut se traduire par une réduction encore plus nette de l'assiette (Matheson, 2011). Si les recettes de la taxe sur les transactions financières ont été stables en Colombie, autour de 0.8 % du PIB, depuis que quelques failles ont été refermées en 2010, certains faits attestent néanmoins d'une érosion. Ainsi, malgré le doublement du taux de la taxe en 2004, les recettes perçues étaient, en termes de PIB, les mêmes en 2010 qu'en 2003.

Bien que les petites transactions soient exonérées, la taxe sur les transactions financières provoque une désintermédiation et génère des distorsions coûteuses en Colombie. Par exemple, une étude montre que la taxe sur les transactions financières représente environ 20 % des marges d'intérêts nettes et que son interaction avec les investissements obligatoires dans des titres de financement du développement de l'agriculture pourraient représenter jusqu'à 40 % de ces marges (Galindo and Majnoni, 2006). Les marges d'intermédiation élevées sont l'un des principaux obstacles à la financiarisation de l'économie et à l'intégration financière en Colombie (Daude et Pascal, 2015). La structure de la taxe tend aussi à limiter la concurrence entre les banques, puisqu'elle pousse les particuliers à confier à un même établissement la gestion de l'ensemble de leurs comptes et opérations. D'autres études indiquent que la taxe sur les transactions financières a causé une baisse sensible de la demande de services financiers (Kirilenko and Summers, 2002) et une hausse de la demande de liquidités (Arbeláez, Burman and Zuluaga, 2004). L'augmentation des transactions en espèces alimente également la fraude fiscale. De fait, selon certaines estimations, les retombées nettes de la taxe sur les transactions financières en termes de recettes fiscales pourraient être négatives, compte tenu du grand nombre d'opérations informelles qu'elle induit (Clavijo, Vera and Vera, 2013). Dans l'ensemble, cette taxe crée des effets de distorsion et pénalise aussi bien l'investissement que la croissance économique (Arias, Carrasquilla and Galindo, 2002 ; Suescun, 2001).

Une suppression de cette taxe semble peu envisageable à court terme, économiquement et politiquement, étant donné que les recettes qu'elle permet de collecter représentent environ 0.8 % du PIB. Cependant, le gouvernement devrait rechercher d'autres sources de recettes et entreprendre dès que possible sa suppression

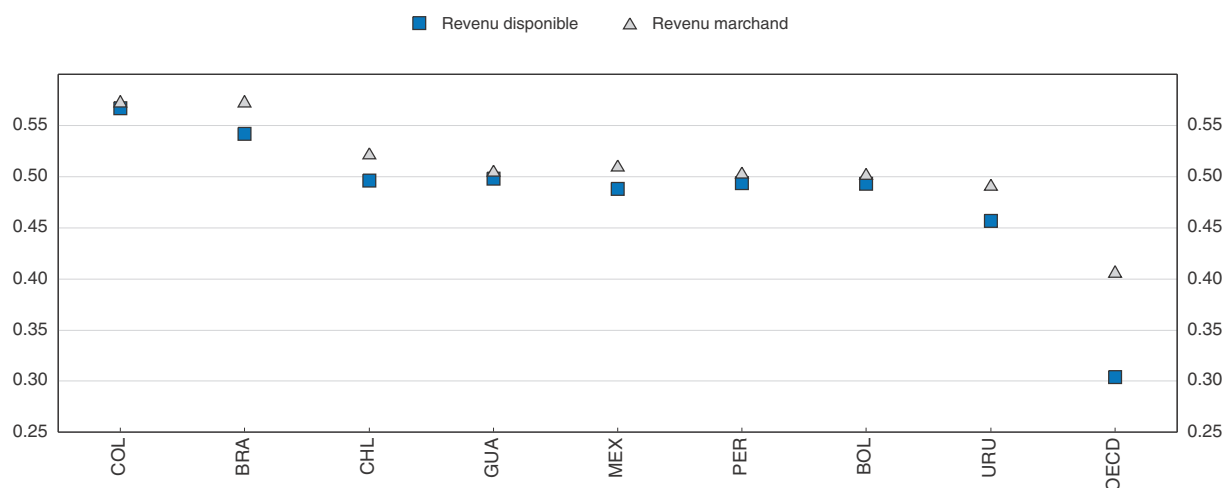
progressive. Une solution consisterait à appliquer la taxe sur les transactions financières à une autre catégorie de transactions. Par exemple, une taxe sur les transactions à haute fréquence pourrait continuer à faire progresser les recettes fiscales générées par le secteur financier tout en limitant les risques de bulles spéculatives. Cela étant, une telle taxe, comme toute taxe sur les transactions, aurait des effets en cascade, en augmentant le coût du capital pour certaines entreprises plus que pour d'autres et en favorisant sans doute la désintermédiation financière (Matheson, 2011).

Vers une progressivité accrue de l'impôt

Les inégalités de revenus en Colombie figurent parmi les plus élevées au monde et la fiscalité contribue peu à les atténuer. Contrairement à la plupart des économies de l'OCDE, mais à l'image d'autres pays d'Amérique latine, les impôts directs et les transferts monétaires n'ont qu'un effet limité sur les inégalités de revenus en Colombie (graphique 1.6). Cela découle pour partie du niveau global relativement faible des recettes fiscales (même si les impôts et les transferts monétaires étaient progressifs, leurs retombées seraient faibles). Mais cela souligne aussi que la structure fiscale est régressive et que les très nombreuses exonérations en vigueur ne sont pas progressives (graphique 1.7).


Graphique 1.6. **Les effets redistributifs de la fiscalité sont limités**

Coefficient de Gini du revenu marchand et du revenu après impôts directs et transferts (vers 2010)¹



1. La valeur du coefficient de Gini varie entre 0 (tous les individus ont des revenus identiques), et 1 (le revenu total est détenu par un seul et même individu). Des valeurs croissantes du coefficient de Gini indiquent donc une inégalité plus grande dans la répartition des revenus.

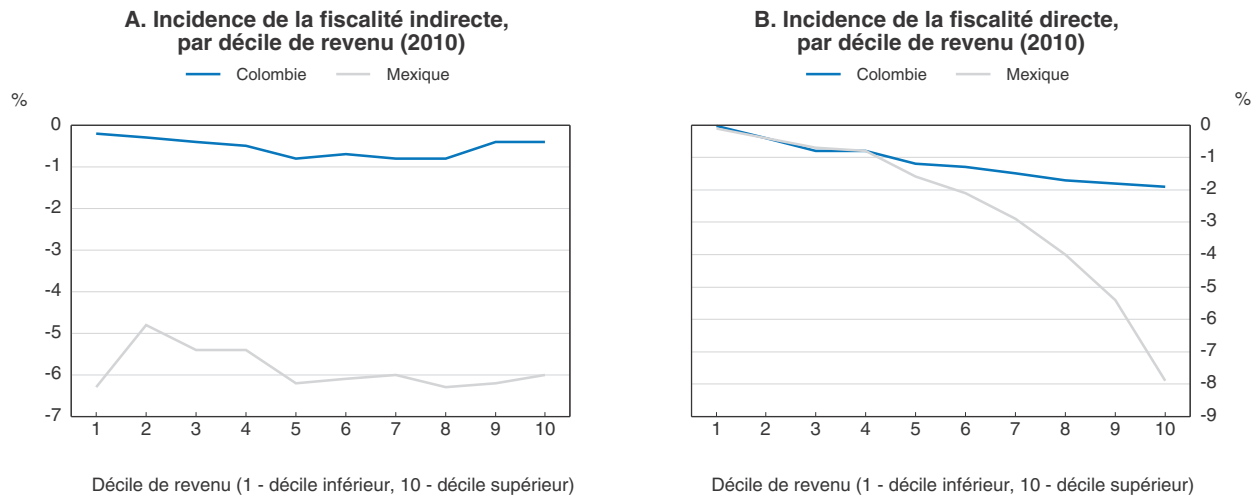
Sources : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté ; Lustig et al. (2013), « The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An Overview », *CEQ Working Paper* No. 13, August ; Lustig and Melendez (2014), « The Impact of Taxes and Transfers on Inequality and Poverty in Colombia », *CEQ Working Paper*, No. 24, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, à paraître.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177136>


La TVA reste relativement régressive malgré les exonérations sur les produits alimentaires de base

La TVA et les autres impôts indirects sont régressifs, malgré l'existence de taux réduits (5 % et 0 %). En conséquence, les impôts indirects réduisent deux fois plus les revenus des déciles situés au milieu de la distribution que ceux du décile supérieur. La Colombie se

Graphique 1.7. La fiscalité est moins progressive en Colombie qu'au Mexique



Source : Lustig et al. (2013) « The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An Overview », *CEQ Working Paper*, No. 13, August. ; Lustig and Melendez (2014), « The Impact of Taxes and Transfers on Inequality and Poverty in Colombia », *CEQ Working Paper*, No. 24, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, à paraître.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177146>

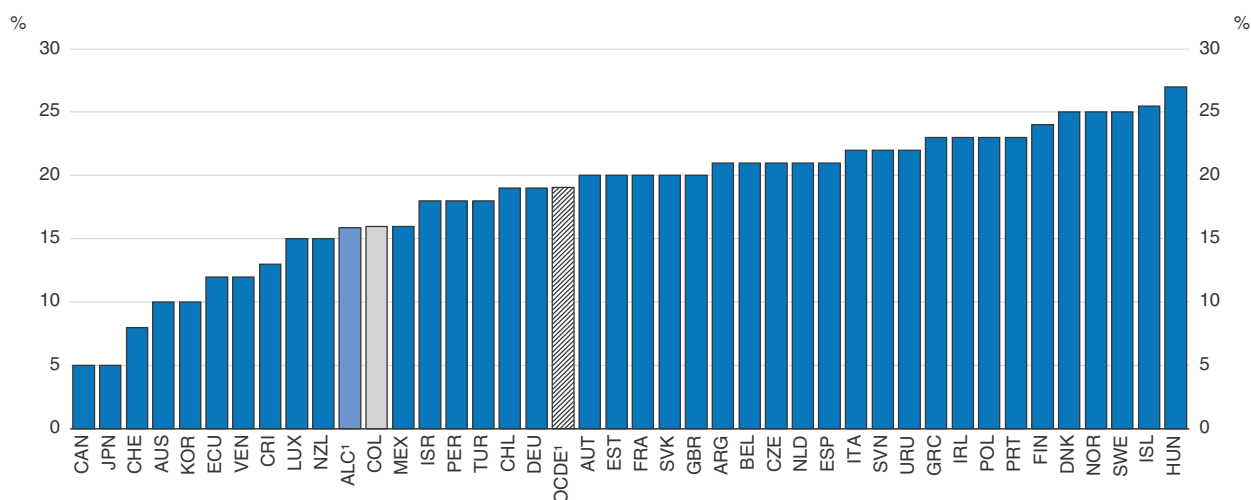
distingue ici d'autres pays d'Amérique latine, comme le Mexique, dans lesquels les impôts indirects sont plus élevés et ont une structure plus progressive (graphique 1.7, partie A). En outre, dans nombre de pays de l'OCDE et dans plusieurs pays latino-américains, la TVA est progressive lorsqu'elle est exprimée en pourcentage des dépenses de consommation des ménages (plutôt que rapportée au revenu, afin de compenser les effets de l'épargne). En Colombie, on observe que la TVA reste régressive même lorsqu'elle est exprimée en termes de dépenses de consommation (IADB, 2013).

L'application de la TVA à des activités à ce jour exonérées permettrait d'augmenter les recettes. Outre les produits alimentaires et d'autres biens essentiels qui bénéficient d'exonérations et de taux réduits, de nombreuses activités – en particulier dans le secteur des services – ne sont pas soumises à la TVA. Les exonérations de TVA et les taux réduits représentent environ 0.5 % du PIB en termes de manque à gagner de recettes fiscales (MHCP, 2014a). Plusieurs décisions de la Cour constitutionnelle ont confirmé que ces exonérations étaient nécessaires pour garantir les droits fondamentaux des plus pauvres à accéder à des biens essentiels à des prix abordables. Sur le moyen terme, les programmes de transferts monétaires existants en faveur des plus pauvres devraient être élargis et adaptés afin de compenser les effets négatifs de la suppression des exonérations et les taux réduits sur le pouvoir d'achat des ménages modestes. Le coût de cette mesure ne serait que de 0.1 % du PIB environ (Steiner and Medellín, 2014). Cependant, les retombées positives de cette mesure sont faibles au regard des pertes de recettes découlant de l'exonération de certaines activités (comme le bâtiment, l'électricité, le transport, l'éducation, les services financiers et d'autres services), estimées à environ 2.4 % du PIB (Yori Parra et al, 2013). Parmi les produits et services exemptés de TVA, beaucoup ne sont pas des biens essentiels pour les groupes de population vulnérable, et sont le plus souvent soumis à la TVA dans d'autres pays d'Amérique latine et de l'OCDE. Par conséquent, il est tout à fait possible d'élargir l'assiette en appliquant la TVA à plus de secteurs de l'économie.

Il est également possible d'augmenter le taux normal de la TVA, si davantage de recettes sont nécessaires. Le taux normal de la TVA est relativement bas en Colombie au regard des normes internationales (graphique 1.8). S'il se situe dans la moyenne de l'Amérique latine, plusieurs pays émergents de la région appliquent un taux général plus élevé, comme le Pérou (18 %) ou le Chili (19 %). En outre, de nombreux pays de l'OCDE appliquent des taux de TVA bien supérieurs. Une modification de la structure fiscale qui donnerait plus de poids à la fiscalité indirecte serait favorable à la croissance, la TVA étant l'une des taxes qui crée le moins d'effets de distorsion (Arnold et al., 2011). Cependant, une telle augmentation devrait s'inscrire dans une réforme fiscale globale allant dans le sens d'une fiscalité progressive.


Graphique 1.8. **Le taux normal de TVA de la Colombie est relativement faible**

Taux en vigueur en 2013



1. Le taux indiqué pour l'OCDE et l'ALC est la moyenne simple des taux des pays.

Source : Base de données fiscales de l'OCDE ; et CIAT.

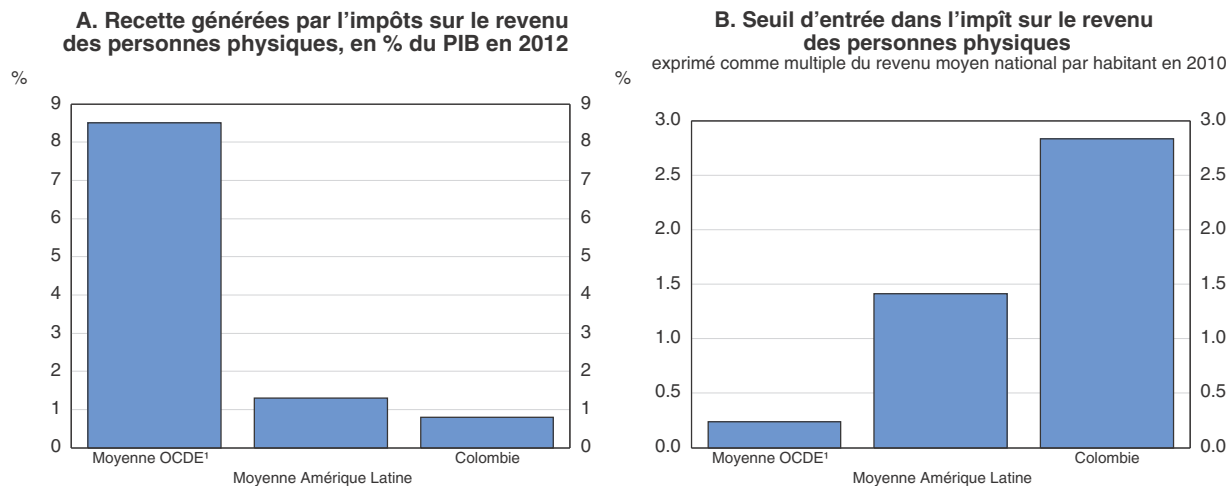
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177150>

En outre, la productivité de la TVA – mesurée en divisant les recettes, exprimées par rapport à la consommation ou au PIB, par le taux général de la TVA – est faible en Colombie par rapport aux pays d'Amérique latine et de l'OCDE. Cela découle pour l'essentiel de la fraude fiscale et d'une administration de l'impôt relativement défaillante (IADB, 2013). En conséquence, la lutte contre la fraude et l'amélioration de l'administration de l'impôt permettraient d'accroître les recettes de la TVA, même en conservant la structure fiscale actuelle.

Impôt sur le revenu des personnes physiques : peu de contribuables, qui acquittent trop peu d'impôt


Les recettes issues de l'impôt sur le revenu des personnes physiques représentent seulement 0,8 % du PIB en Colombie, quand la moyenne de l'OCDE est de 8,5 % du PIB (graphique 1.9, partie A). Peu de ménages sont soumis à l'impôt sur le revenu, compte tenu de l'importance du secteur informel et du niveau relativement élevé du seuil d'entrée dans la première tranche de l'impôt. Ainsi, alors que dans les pays de l'OCDE, les particuliers deviennent imposables dès que leurs revenus dépassent le quart du revenu moyen national par habitant, en Colombie, ce seuil est égal à trois fois le revenu moyen national par habitant

Graphique 1.9. **Les recettes de l'impôt sur le revenu sont limitées, notamment du fait d'un seuil d'entrée dans l'impôt trop élevé**



1. Les données présentées pour l'OCDE correspondent à l'année 2011. Ne sont prises en compte que les recettes tirées d'impôts précisément identifiés comme des impôts sur le revenu des personnes physiques dans les *Statistiques des recettes publiques* de l'OCDE ; dans certains cas, des montants importants n'ont été classifiés ni comme recettes d'impôts sur les sociétés ni comme recettes d'impôts sur le revenu des personnes physiques.

Sources : OCDE, *Statistiques des recettes publiques* and OECD/ECLAC/CIAT (2013), *Statistiques des recettes publiques en Amérique latine* : 1990-2012 ; et IADB (2013), *More than revenue: Tax policy as a development tool*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177166>

(graphique 1.9, partie B). De ce fait, moins de 10 % de la population est tenue de présenter une déclaration d'impôt, et seulement 5 % des colombiens environ sont soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Il est vrai que les niveaux plus bas des revenus absolus et la répartition très inégale de ces derniers en Colombie peuvent expliquer qu'il soit plus difficile d'atteindre, sur le court terme, des niveaux de recettes comparables à ceux relevés dans l'OCDE. Toutefois, certains pays d'Amérique latine – soumis aux mêmes contraintes – collectent en moyenne des recettes deux fois plus élevées que la Colombie au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (graphique 1.9, partie A).

Le taux marginal supérieur d'imposition, égal à 33 %, est également faible par rapport aux taux correspondants en vigueur dans l'OCDE, mais reste proche de la moyenne latino-américaine. Toutefois, le seuil d'entrée dans la tranche supérieure d'imposition est extrêmement élevé en Colombie puisqu'il correspond à dix fois le revenu moyen par habitant. Au Mexique, cette tranche est atteinte pour les revenus supérieurs à trois fois le revenu moyen, et légèrement supérieurs à deux fois le revenu moyen dans les autres économies de l'OCDE (IADB, 2013). Cela implique que les contribuables colombiens commencent à payer le taux marginal supérieur quand ils sont, en termes absolus, près de 40 % plus riches que le contribuable de l'OCDE, en moyenne, soumis au taux marginal le plus élevé (en tenant compte des écarts de pouvoir d'achat entre pays).

Les exonérations fiscales avantagent les plus riches et réduisent les recettes

Les exonérations généreuses réduisent les recettes et limitent la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, puisqu'elles avantagent avant tout les plus riches. Selon des estimations de l'administration fiscale colombienne, le taux effectif d'imposition est presque inchangé à travers l'ensemble du barème de l'impôt, et s'établit à environ 5 % seulement. De ce fait, la progressivité n'existe qu'entre les contribuables qui

acquittent ce taux effectif d'imposition et ceux qui ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, par exemple, parce que leurs revenus sont inférieurs au seuil d'imposition (ce qui comprend les ménages pauvres, mais aussi ceux à revenus intermédiaires).

Le traitement fiscal des pensions est extrêmement généreux avantageant les contribuables, peu nombreux, qui ont un bon niveau de revenu et perçoivent une pension (voir le chapitre 2). Premièrement, les pensions inférieures à 50 fois le salaire minimum (environ 15 000 USD mensuels) sont entièrement exonérées de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, et, dans les faits, pratiquement toutes les pensions sont ainsi exonérées. Deuxièmement, les cotisations obligatoires aux fonds de pension, au régime public de retraite ou aux systèmes d'assurance santé sont entièrement exonérées, tandis que l'épargne volontaire dans des fonds de pension fait l'objet d'exonérations généreuses. Enfin, les revenus des placements des fonds de pension sont également exonérés. Tous les pays de l'OCDE imposent les pensions à l'une ou l'autre de ces trois étapes. Compte tenu de la générosité du régime public à prestations définies aujourd'hui en vigueur, il semble que la mesure la plus progressive consisterait à taxer les pensions élevées durant l'étape de versement des pensions, en appliquant des taux progressifs d'impôt sur le revenu des personnes physiques. Selon les estimations du FMI, une mesure consistant à imposer les pensions supérieures à cinq fois le salaire minimum selon un taux modéré de 10 % se traduirait par des recettes supplémentaires à hauteur de 0.2 % du PIB.

Outre les pensions de retraite et l'assurance santé, les contribuables peuvent déduire de nombreux autres éléments. Il existe ainsi un abattement général de 25 % des revenus (plafonné à 3 500 USD par an environ) et un abattement supplémentaire de 10 % par personne à charge. Les paiements d'intérêts hypothécaires peuvent être déduits et l'épargne logement volontaire n'est imposée qu'au-delà d'un seuil assez avantageux pour les contribuables. Les ménages les plus riches sont en outre les plus avantagés par le traitement fiscal privilégié de l'épargne (voir ci-dessous).

La réforme de 2012 a créé un impôt minimum de remplacement (IMAN, *Impuesto Mínimo Alternativo Nacional*) pour les travailleurs salariés et les indépendants, qui limite certaines de ces exonérations pour les ménages dont les revenus sont élevés. L'IMAN prévoit moins d'exonérations et d'abattements et s'applique aux travailleurs dont les revenus mensuels dépassent 1 548 unités de valeur fiscale (UVT, *Unidad de Valor Tributario*), soit environ 23 000 USD. Selon les estimations de l'administration fiscale colombienne, cela rendrait l'impôt sur le revenu plus progressif, augmentant le taux effectif d'imposition pour les personnes à revenus élevés, qui passerait de 5 % à 15 %. Des simulations officielles indiquent une réduction de près de 2 points de pourcentage du coefficient de Gini, qui passerait de 0.57 à 0.55, sous l'effet de la création de l'IMAN. Cependant, les effets sur la réduction des inégalités seraient, selon d'autres analystes, plus modestes (Hurtado, Lustig and Melendez, 2014).

La fiscalité des revenus du capital perçus par des personnes physiques est légère

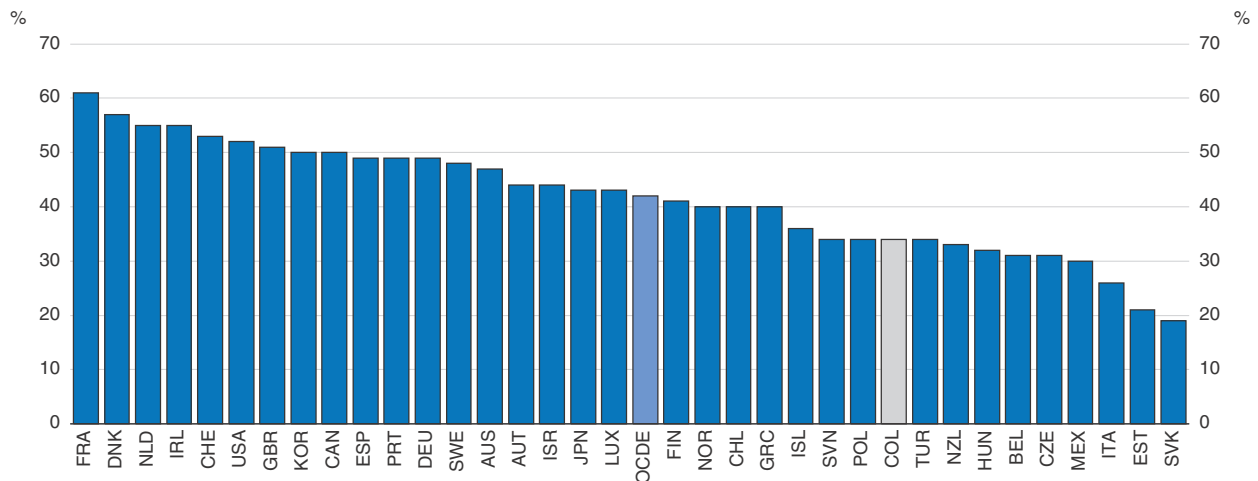
La Colombie n'impose pas les dividendes au niveau des actionnaires. Les plus-values sont taxées au taux de 10 %, mais celles qui sont réalisées sur la vente de certains actifs, notamment sur des actifs immobilisés, sont moins imposées, voire exonérées d'impôt. Les intérêts perçus sont imposés aux taux de droit commun d'imposition des revenus des personnes physiques (variant entre 0 % et 33 %), corrigés de l'inflation. La faible taxation des revenus du capital perçus par les personnes physiques explique en partie la part

relativement réduite de l'impôt sur le revenu des personnes physiques acquitté par les ménages dont le revenu se situe dans la tranche supérieure ainsi que la faible progressivité de l'impôt (Alvaredo et Londoño, 2013).


Dans la zone de l'OCDE, malgré des différences marquées entre les pays, le taux d'imposition légal combiné appliqué aux dividendes est généralement supérieur à 40 % lorsque l'on prend en compte le taux d'imposition des bénéfices des sociétés et la taxation des dividendes au niveau des actionnaires. L'imposition des dividendes est inférieure en Colombie à la moyenne de l'OCDE puisque le taux légal appliqué est de 34 % si l'on tient compte de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et de la surtaxe CREE (graphique 1.10). Le principal avantage que retire la Colombie de la non-imposition des dividendes au niveau des personnes physiques tient au fait que le système est simple et que, contrairement à ce qui se produit dans la plupart des pays de l'OCDE, il n'existe pas en Colombie de double imposition économique des bénéfices des sociétés (même si la charge fiscale globale importe plus que le fait que les dividendes soient taxés une ou deux fois). Néanmoins, pour renforcer la progressivité globale du système fiscal, mais aussi potentiellement utiliser les recettes générées pour abaisser le taux d'imposition des bénéfices des sociétés, la Colombie devrait envisager de taxer les dividendes au niveau des actionnaires individuels.

Graphique 1.10. **Taux légal combiné d'imposition des dividendes**

Au niveau des sociétés et des actionnaires individuels



Source : Calculs de l'auteur.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177175>

Compte tenu du déséquilibre prononcé entre la fiscalité des revenus du capital au niveau des personnes physiques et des sociétés, l'adoption d'une taxe sur les dividendes au niveau des actionnaires exigerait une réduction de la fiscalité des entreprises. Le taux légal d'imposition des bénéfices des sociétés devrait être sensiblement abaissé pour éviter d'appliquer des taux combinés très élevés d'imposition des personnes physiques et des sociétés. Si le niveau global d'imposition des dividendes et des plus-values est très bas (impôt sur les bénéfices des sociétés et surtaxe CREE), la charge fiscale qui pèse sur les dividendes distribués est très lourde lorsqu'on prend également en considération la TVA acquittée sur les investissements et l'impôt sur les actifs des entreprises. Le charge fiscale combinée est alors supérieure à 60 % (voir ci-avant).

Pour imposer davantage le capital au niveau des personnes physiques, la Colombie pourrait imposer les dividendes distribués aux actionnaires colombiens tout en appliquant une retenue à la source au niveau des sociétés, comme l'a fait récemment le Mexique. Il est plus facile d'administrer une taxe sur les dividendes appliquée au niveau des sociétés parce qu'il y a moins de sociétés qui distribuent des dividendes que d'actionnaires percevant des dividendes, et parce qu'il est plus difficile d'échapper à ce type d'impôt (notamment pour les résidents colombiens percevant des dividendes qui sont versés sur des comptes détenus à l'étranger). Une telle mesure ne permettrait toutefois pas de taxer les dividendes aux taux d'imposition progressifs appliqués aux revenus des personnes physiques.

La bonne solution pour avoir un système plus progressif pourrait consister à évoluer vers un double régime d'imposition des revenus des personnes physiques. Certains pays de l'OCDE imposent les revenus du capital comme les revenus du travail en appliquant les taux progressifs d'imposition des revenus des personnes physiques. La plupart des pays de l'OCDE, dont le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède, disposent d'un double système d'imposition des revenus au sein duquel les revenus du travail sont imposés à des taux progressifs et les revenus du capital imposés séparément à des taux proportionnels et généralement plus faibles. Récemment, plusieurs pays d'Amérique latine se sont orientés vers des systèmes similaires (BIAD, 2013). Si un régime de double d'imposition des revenus est peut-être légèrement moins progressif qu'un système consistant à appliquer aux revenus du capital les taux progressifs d'imposition des revenus des personnes physiques, il présente un certain nombre de caractéristiques qui en font une solution très prometteuse pour la Colombie. L'administration de l'impôt dans un tel système est plus aisée que dans un système unique car les prélèvements peuvent alors être opérés au moyen d'un mécanisme de retenue à la source et appliqués à une large assiette soumise à l'impôt sur les revenus du capital. En outre, si les taux sont fixés de manière cohérente, la tentation de l'évasion fiscale est moins forte. Un tel système est de fait souvent plus progressif qu'un système d'imposition unique dans des pays où l'administration fiscale manque de moyens et où la base d'imposition pour les revenus du capital n'est pas large. En comparaison de la situation actuelle, l'adoption d'un double système d'imposition permettrait de taxer les revenus du capital à des taux plus élevés et donc d'accroître la progressivité.

La fiscalité des dividendes devrait être compatible avec celle des plus-values. Le transfert des sociétés aux actionnaires individuels de l'imposition des revenus du capital devra peut-être s'accompagner d'un relèvement du taux d'imposition des plus-values. Si les dividendes devaient être imposés à des taux effectifs plus élevés que les plus-values, les sociétés ne seraient plus incitées à distribuer des bénéfices, et choisiraient plutôt de les conserver pour les réinvestir. Les bénéfices seraient donc « verrouillés », ce qui réduirait la possibilité pour des entreprises jeunes et en croissance d'attirer des financements extérieurs sous forme de capitaux propres.

Combattre la fraude fiscale

La fraude fiscale est généralisée

La fraude fiscale généralisée ampute largement les recettes fiscales de la Colombie. Selon les estimations officielles, le taux de fraude à la TVA avoisine actuellement 25 %, soit environ 2 % du PIB (Cruz, 2011). Le FMI l'a toutefois évalué récemment à 40 %, chiffre proche des estimations de certains analystes privés (Steiner et Medellín, 2014). Si le taux de fraude élevé traduit en partie le poids globalement élevé de l'activité informelle, il

s'explique également par certaines faiblesses institutionnelles au sein de l'administration fiscale et douanière. Il se trouve en particulier que la fraude à la TVA est pour une large part imputable à la faiblesse des contrôles aux frontières et des contrôles douaniers ainsi qu'à la corruption. Dans les faits, l'administration fiscale n'exerce guère de contrôle de la TVA sur les importations en raison de contraintes de personnel, mais aussi à cause des réglementations en vigueur et de la segmentation des systèmes d'information.

Selon les estimations officielles, le taux de fraude à l'impôt sur les bénéfices des sociétés a atteint environ 30 % en moyenne sur la période 2007-11. La Banque interaméricaine de développement l'évalue pour sa part à 2.3 % du PIB. Si l'on ne dispose pas d'estimations fiables de la fraude à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les données internationales montrent que de façon générale, elle est encore plus répandue que la fraude à la TVA ou à l'impôt sur les bénéfices des sociétés (BIAD, 2013). C'est pourquoi le simple fait d'endiguer la fraude fiscale permettrait d'accroître les recettes sans même avoir à modifier la structure de la fiscalité.

La désintermédiation financière provoquée par la taxe sur les transactions financières a également tendance à favoriser la fraude fiscale. L'application de la taxe ayant multiplié les transactions en espèces dans le secteur informel, la fraude risque de se développer. Or, le système bancaire joue souvent un rôle essentiel en facilitant l'accès aux renseignements aux fins de la collecte et du recouvrement de l'impôt (OECD, 2007). Par ailleurs, la taxe aurait, selon une source, réduit de 10 % les recettes recouvrées au titre d'autres impôts, notamment au titre de l'impôt sur le revenu et de la TVA, et entraîné une baisse globale des recettes fiscales totales de 0.3 % du PIB (Clavijo, Vera et Vera, 2013). Aussi la suppression de la taxe sur les transactions financières, outre qu'elle contribuerait à éliminer les distorsions dans le secteur financier dont il a été question précédemment, serait-elle un moyen de faire reculer l'activité informelle et la fraude fiscale.

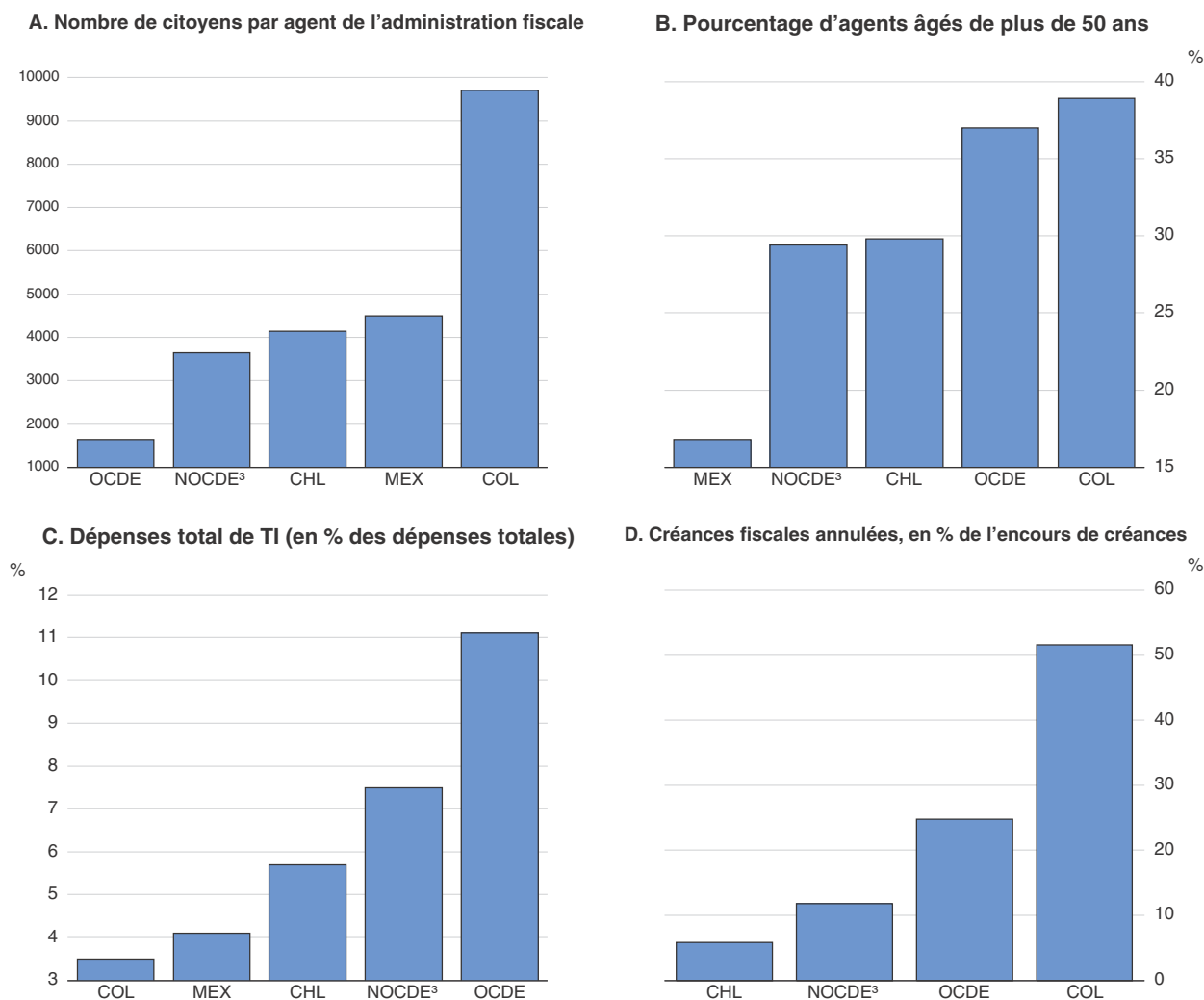
La Colombie est également victime d'une fraude fiscale internationale très développée qui consiste souvent à placer des actifs au Panama voisin ou dans des îles des Caraïbes. Cette pratique a été favorisée par l'existence de taxes induisant de graves distorsions (telles que l'impôt sur le patrimoine) et alimentée par des activités illicites et par l'instabilité résultant du conflit armé qui gangrène le pays. La Colombie a depuis peu conclu plusieurs accords bilatéraux et multilatéraux d'échange de renseignements, et adopté une législation visant à taxer les transactions effectuées dans des pays ou territoires qui ne participent pas à l'échange de renseignements. Ces mesures devraient contribuer à endiguer la fraude fiscale, mais un allègement de l'impôt sur le patrimoine encouragerait également les déclarations volontaires et la discipline fiscale.

Renforcer l'administration fiscale pour combattre la fraude fiscale

Le renforcement des capacités de l'administration fiscale concourt également à la lutte contre la fraude fiscale. Une proposition de restructuration visant à attribuer à l'administration colombienne un pouvoir accru de surveillance des services douaniers est actuellement en cours d'examen par le Congrès. La multiplication des vérifications fiscales serait également souhaitable. Seulement 0.1 % des contribuables fait l'objet d'une vérification, contre environ 3 % dans les autres pays d'Amérique latine, ce qui s'explique en partie par les effectifs relativement peu nombreux de l'administration fiscale colombienne. La Colombie compte deux fois moins d'agents des services fiscaux par habitant que le Mexique, le Chili ou d'autres économies émergentes (Gómez Sabaini et Jiménez, 2012 ; graphique 1.11, partie A). De plus, l'âge moyen des fonctionnaires de la

DIAN est relativement élevé et ceux-ci n'ont quelquefois pas les compétences en langue ou les connaissances techniques requises pour traiter des dossiers relevant de secteurs spécifiques ou de domaines tels que les prix de transfert (graphique 1.11, partie B). Par ailleurs, nombre d'agents ayant le statut d'agent contractuel ne peuvent bénéficier d'aucune formation. La DIAN pâtit enfin du fait qu'elle ne dispose pas de systèmes informatiques performants.

Graphique 1.11. **L'administration fiscale peut être renforcée**



- Note de la Turquie : les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».
- Note de tous les États de l'UE membres de l'OCDE et de l'Union européenne : la République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.
- La moyenne des pays du G20 hors OCDE est la moyenne de 18 pays : Afrique du Sud, Arabie saoudite, Argentine, Brésil, Bulgarie, Chine, Colombie, Chypre, Hong Kong (Chine), Inde, Indonésie, Lettonie, Lituanie, Malaisie, Malte, Roumanie, Russie et Singapour.

Source : OCDE (2013a), *Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, Éditions OCDE.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177188>

Les technologies de l'information (TI) et les campagnes de vérifications fiscales et autres outils du même type sont moins utilisées en Colombie que dans d'autres pays (BIAD, 2013), ce dont témoigne le niveau relativement faible des dépenses de TI (graphique 1.11, partie C). Un recours plus systématique aux TI simplifierait l'administration et le recouvrement de l'impôt tout en abaissant le coût de la discipline fiscale pour les contribuables. Il se trouve par exemple que 25 % seulement environ des entreprises établissent leurs déclarations de revenu ou de TVA par voie électronique en Colombie alors que dans d'autres pays d'Amérique latine comme l'Argentine, le Brésil, le Chili ou le Mexique, toutes les entreprises le font (OECD, 2013a).

Des évolutions positives ont été observées dans les méthodes de vérification employées par la DIAN. La DIAN avait l'habitude de procéder exclusivement à des vérifications approfondies représentant une lourde charge de travail et propices à bien des égards à la corruption. Un effort vient d'être engagé pour effectuer des croisements automatiques de données (« *fiscalización masiva* ») afin de déceler erreurs et omissions. Cet effort se concrétisera par une augmentation de nombre de vérifications réalisées chaque année et par une élévation du risque auquel le contribuable se sent exposé en cas de non-observation de ses obligations. Un manuel pour la conduite de vérifications a été élaboré et les dossiers de vérification sont désormais gérés de manière centralisée. Enfin, un nouveau système de vérifications conjointes associant les différentes unités concernées (services fiscaux, services douaniers, services spécialisés dans le contrôle des changes et les prix de transfert) a été mis en place.

Il se trouve également que la DIAN voit son champ d'action restreint par plusieurs réglementations qui limitent ses pouvoirs en matière de recouvrement des créances fiscales. Elle efface chaque année plus de la moitié des créances fiscales non acquittées, soit deux fois plus que les pays de l'OCDE et bien plus que d'autres économies de marché émergentes (graphique 1.11, partie D). Ce faible taux de recouvrement est en partie lié aux restrictions imposées à la DIAN au stade de la mise en recouvrement. Les entreprises ne sont par exemple pas tenues de produire une attestation fiscale prouvant qu'elles sont à jour du paiement de leurs impôts et taxes pour se voir attribuer un marché public ; elles ne peuvent pas non plus se voir refuser l'accès à certains services publics au motif qu'elles ne se sont pas acquittées de leurs créances fiscales, comme c'est le cas dans la plupart des pays de l'OCDE. En outre, la DIAN ne peut demander un mandat de perquisition sans l'appui d'autres instances publiques, ni imputer la dette fiscale dont un contribuable est redevable sur les crédits d'impôt dont il bénéficie, ni ouvrir une procédure d'insolvabilité.

On pourrait renforcer encore la fonction de vérification au sein de la DIAN en modernisant les systèmes informatiques, en augmentant les effectifs et en faisant en sorte que les agents aient les compétences requises. Il conviendrait de préciser clairement les critères de sélection des dossiers à vérifier en fonction des risques et de renouveler régulièrement, au cours de l'exercice fiscal, le filtrage des dossiers afin de prendre en compte ceux des retardataires (USAID, 2013). On pourrait mettre davantage l'accent sur la fraude à l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui a reçu moins d'attention que la fraude à l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Enfin, si les services de vérification ont pour mission de contrôler la situation de contribuables inscrits au rôle, il conviendrait qu'ils s'intéressent en outre aux non-déclarants et aux acteurs de l'économie informelle relevant en principe de la compétence d'autres services de l'administration fiscale (notamment celui chargé des enquêtes pour escroquerie). L'objectif est de ramener les Colombiens qui exercent une activité informelle dans le giron de l'administration fiscale.

Un programme de régularisation des revenus et actifs non déclarés pourrait améliorer la discipline fiscale

La loi adoptée en décembre 2014 alourdit les sanctions appliquées en cas de fraude fiscale et prévoit une amnistie fiscale pour les actifs non déclarés détenus à l'étranger par des ressortissants colombiens (encadré 1.2). Les contribuables décidant de bénéficier de cette amnistie seraient assujettis à l'impôt sur le patrimoine et au paiement d'une amende. Les contribuables se refusant à rapatrier leurs actifs seraient condamnés à des amendes plus élevées. Actuellement, les contribuables ne sont pénalement responsables que lorsqu'ils omettent d'acquitter des impôts prélevés à la source et de la TVA dans les deux mois suivant la date de mise en recouvrement. Faire de la fraude fiscale un délit serait une mesure utile à cet égard.

Pendant, une amnistie de cette nature soulève un certain nombre de questions. Elle pourrait ne pas être crédible en raison des échecs d'amnisties fiscales lancées antérieurement en Colombie (en 1995 et 2003, sans compter une tentative avortée en 2012). Sa crédibilité pourrait en outre être compromise par la faiblesse relative des capacités de l'administration fiscale. Enfin, si l'amnistie n'est pas perçue comme une mesure exceptionnelle jouissant d'un certain crédit, elle pourrait se révéler contre-productive du fait que les contribuables honnêtes pourraient la contester et cesser d'acquitter leurs impôts tandis que les fraudeurs attendraient une amnistie future.

Pour que le rapatriement des actifs détenus à l'étranger se concrétise, une approche progressive de la régularisation s'impose. Premièrement, les amendes pour fraude fiscale pourraient être relevées, en s'inspirant de la pratique courante des pays de l'OCDE et en faisant de la fraude fiscale nationale et internationale un délit, comme proposé initialement dans le texte présenté au Congrès en octobre 2014, qui n'a finalement pas été approuvé. De telles mesures devraient aller de pair avec des efforts destinés à renforcer l'administration fiscale et à éliminer les impôts et taxes induisant de graves distorsions (notamment l'impôt sur le patrimoine). Lorsque ces réformes de large portée, garantes de la crédibilité de la volonté des pouvoirs publics de lutter contre la fraude fiscale, auront été mises en œuvre, la Colombie pourrait adopter un programme spécial de régularisation des actifs détenus à l'étranger, applicable pendant une période déterminée, afin d'encourager les contribuables à corriger des déclarations inexactes ou incomplètes ou à régulariser des revenus ou des éléments de patrimoine non déclarés ou des impôts non acquittés auparavant. Le programme devrait en outre prévoir que les contribuables qui déclarent leurs actifs à ce titre ne seront pas poursuivis rétroactivement et conserveront l'anonymat afin d'éviter les risques auxquels les exposerait éventuellement la divulgation de leurs actifs.

Aller vers une fiscalité plus verte

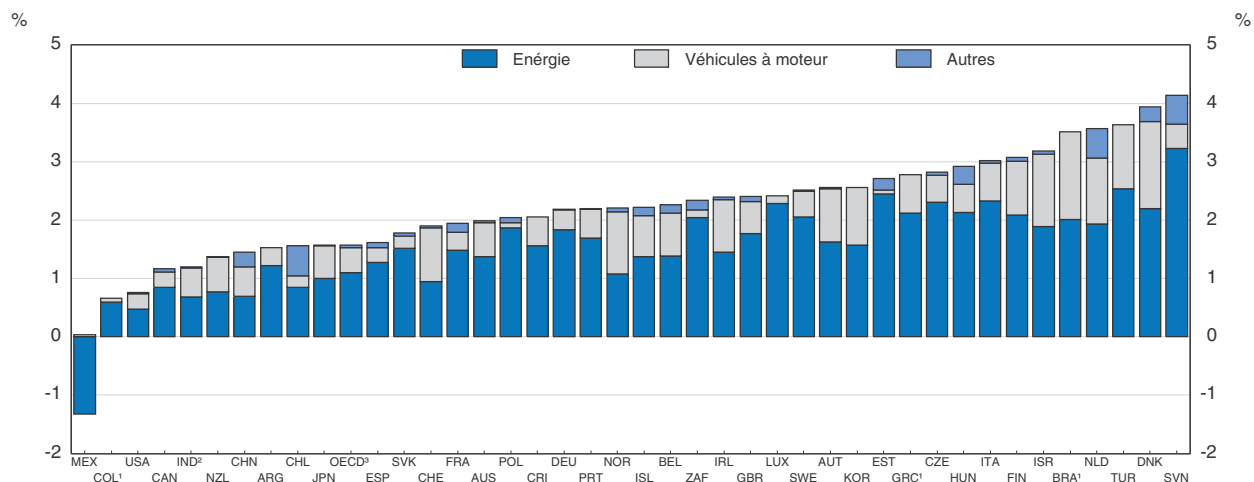
Le développement récent des industries extractives, de l'urbanisation, du trafic routier et du pacage du bétail (OECD/ECLAC, 2014) menace de plus en plus la biodiversité. L'intensité des émissions de gaz à effet de serre est également relativement forte à cause de la contribution de l'agriculture. La superficie utilisée pour l'exploitation minière et l'extraction de pétrole a de surcroît augmenté sensiblement, et certaines activités, notamment l'exploitation minière illégale, polluent les eaux et les sols. En dépit des avancées réalisées sur ce plan, les activités minières informelles et illégales demeurent largement répandues, ce qui ampute les redevances et les recettes fiscales susceptibles

d'en être tirées et cause des dommages considérables à l'environnement. Toutefois, les émissions de dioxyde de carbone liées à l'énergie sont faibles compte tenu de la forte dépendance du pays à l'égard de l'hydroélectricité.

Les recettes fiscales liées à l'environnement sont modestes

En Colombie, les recettes fiscales liées à l'environnement, représentant 0.9 % du PIB (nettes des subventions implicites aux carburants, mais redevances minières comprises), sont modestes comparativement aux pays de l'OCDE et aux autres pays d'Amérique latine (graphique 1.12). Environ les deux tiers de la totalité des recettes fiscales liées à l'environnement collectées en Colombie en 2012 étaient prélevés sur la consommation d'énergie. Le tiers restant provenait de la taxation des véhicules à moteur et autres biens liés à l'environnement. Depuis 2012, la Colombie taxe l'essence et le gazole non sur la valeur (taxe ad valorem), mais sur la quantité (taxe spécifique), et cette taxe est indexée sur l'inflation.

Graphique 1.12. Les taxes liées à l'environnement sont faibles



1. Données des 2011.
2. Données de 2010.
3. Moyenne pondérée par le PIB de 2011.

Source : OCDE/CEPALC (2014), *Examens environnementaux de l'OCDE : Colombie 2014*, Éditions OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177194>

La réforme fiscale de 2012 comportait des mesures allant dans la bonne direction. En particulier, les taxes spécifiques et ad valorem sur l'essence et le gazole qui étaient auparavant en vigueur ont été fusionnées en une seule taxe spécifique. Cette décision mérite d'être saluée car la taxation des carburants fondée sur la quantité correspond mieux au service énergétique rendu par les carburants et aux émissions qui en résultent. L'indexation de cette taxe sur l'inflation devrait être maintenue car elle permet de prévenir un déclin, en termes réels, des recettes fiscales liées à l'environnement. En dehors des taxes sur les carburants destinés au transport en vigueur à l'échelon national, il existe aussi des surtaxes appliquées à l'échelon infranational sur l'essence et le gazole. Si le taux pour le gazole est fixé au niveau central à 6 % du prix de vente net, les administrations infranationales peuvent toutefois imposer une surtaxe sur l'essence. Si les taux appliqués peuvent varier de 6.5 % du prix de vente net dans les départements de la Vallée du Cauca

et de Santander, à 18.5 % dans le Cundinamarca et 25 % à Bogotá, ils sont toujours supérieurs au taux national de taxation du gazole (Municipalité de Bogotá, 2014). Bien que la Colombie taxe davantage l'énergie que nombre d'autres pays producteurs de pétrole, les taux des taxes sur l'énergie y sont faibles par comparaison avec d'autres pays d'Amérique latine, et sensiblement inférieurs à la moyenne de l'OCDE (tableau 1.2). Le niveau extrêmement bas des prix au Venezuela, qui a favorisé l'entrée en contrebande de carburants en Colombie, constitue un obstacle au relèvement des taxes sur les carburants dans le pays.

Tableau 1.2. **Taux de taxation de l'essence et du gazole dans quelques pays d'Amérique latine et moyenne de l'OCDE**

	Colombie	Chili	Argentine	Uruguay	Moyenne OCDE
Essence (EUR/GJ)	3.0	10.3	6.9	13.2	15.5
Gazole (EUR/GJ)	3.2	2.2	4.2	12.5	10.5

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur Gouvernement colombien (2014) et OCDE (2013b). Les taux sont ceux en vigueur à compter d'août 2014 pour les pays d'Amérique latine et au 1^{er} avril 2012 pour la moyenne de l'OCDE.

Éliminer l'écart de taxation essence-gazole et taxer les combustibles autres que les carburants

Le fait que le gazole soit moins taxé que l'essence a contribué à faire progresser la demande à un tel point que la part du gazole dans la consommation de carburant a doublé depuis 2000. Vu sous l'angle de l'environnement, l'application d'un taux de taxation plus faible au gazole ne se justifie pas. Les véhicules diesel rejettent davantage de dioxyde de carbone et de polluants atmosphériques nocifs (notamment de particules fines) par litre de carburant utilisé. L'avantage des véhicules diesel par rapport aux véhicules essence en termes de consommation de carburant ne justifie pas l'écart de taxation au litre. Par ailleurs, amener le taux de taxation du gazole au même niveau que celui de l'essence pourrait rapporter des recettes considérables (Harding, 2014).

Actuellement, la Colombie ne taxe que l'énergie consommée pour les transports alors que les pays de l'OCDE taxent aussi l'énergie destinée au chauffage, aux procédés industriels et à la production d'électricité au taux moyen de 0.9 EUR par GJ (OECD, 2013b). Les trois quarts de la consommation totale d'énergie de la Colombie sont imputables à ces trois usages. Près de la moitié de l'électricité est d'origine hydraulique, un tiers est produite à partir du gaz naturel et 16 % à partir de charbon. La production d'électricité à partir de charbon a augmenté ces dernières années, entraînant une hausse des émissions de dioxyde de carbone (OECD/ECLAC, 014) et une aggravation de la pollution atmosphérique à l'échelle locale. Il serait plus cohérent de taxer les émissions provenant de l'utilisation d'énergie destinée au chauffage, aux procédés industriels et à l'électricité. Élargir la base d'imposition de l'énergie afin de tenir compte de ces usages permettrait en outre d'accroître les recettes tirées de la taxation de l'énergie.

Les mécanismes de stabilisation des prix jouent le rôle de subventions implicites aux carburants fossiles

La réglementation des prix des carburants impose des prix inférieurs à ceux du marché, ce qui revient de fait à subventionner implicitement les prix des carburants. Le Fonds colombien de stabilisation des prix de l'essence et du gazole avait vocation à réduire les subventions, mais il s'est endetté à hauteur de 0.3 % du PIB entre 2008 et 2011, ce qui a

conduit à continuer de subventionner les prix (Kojima, 2013). Les réformes de la tarification mises en œuvre en 2011 et 2012 ont amélioré la transparence de la réglementation des prix et permis de réduire de 28 % le déficit du fonds (Garcia et Calderon, 2013). Il faut encore renforcer les liens entre les prix intérieurs et internationaux. Une série de hausses progressives des prix, à l'image de celles qui sont actuellement instaurées au Mexique, pourrait être un moyen d'avancer malgré l'opposition et les manifestations provoquées récemment par les hausses de prix.

Mieux cibler l'aide aux familles pauvres

Le subventionnement croisé des services d'utilité publique (électricité, gaz, eau et traitement des déchets) n'est pas bien ciblé et ne crée pas d'incitations à utiliser efficacement les ressources. Il se concrétise par une baisse des prix pour les ménages relevant de la catégorie des bas-revenus, financée par une surtaxe de 20 % appliquée aux ménages des catégories à revenu élevé et aux usagers industriels et commerciaux (OECD/ECLAC, 2014). L'absence de ciblage est telle que près de 90 % des ménages colombiens bénéficient de tarifs subventionnés pour les services d'utilité publique (OECD, 2013c). Il serait possible de mieux cibler l'aide sur les ménages à faible revenu en recourant à des transferts monétaires soumis à condition comme par exemple au Brésil (OECD, 2013b), où l'État a octroyé dans un premier temps des bons d'essence avant de fusionner ce dispositif avec un programme de transferts monétaires conditionnels pour en faire un nouveau programme national de transferts monétaires conditionnels baptisé *Bolsa Familia*. Les versements ne sont pas directement liés à la consommation de combustibles, ce qui autorise une plus grande souplesse au niveau des dépenses et une utilisation plus efficace des combustibles. En Colombie, on pourrait mettre en place un dispositif de ce type dans le cadre du programme *Más Familias en acción*.

Une taxe carbone permettrait de s'attaquer efficacement au problème des émissions de CO₂

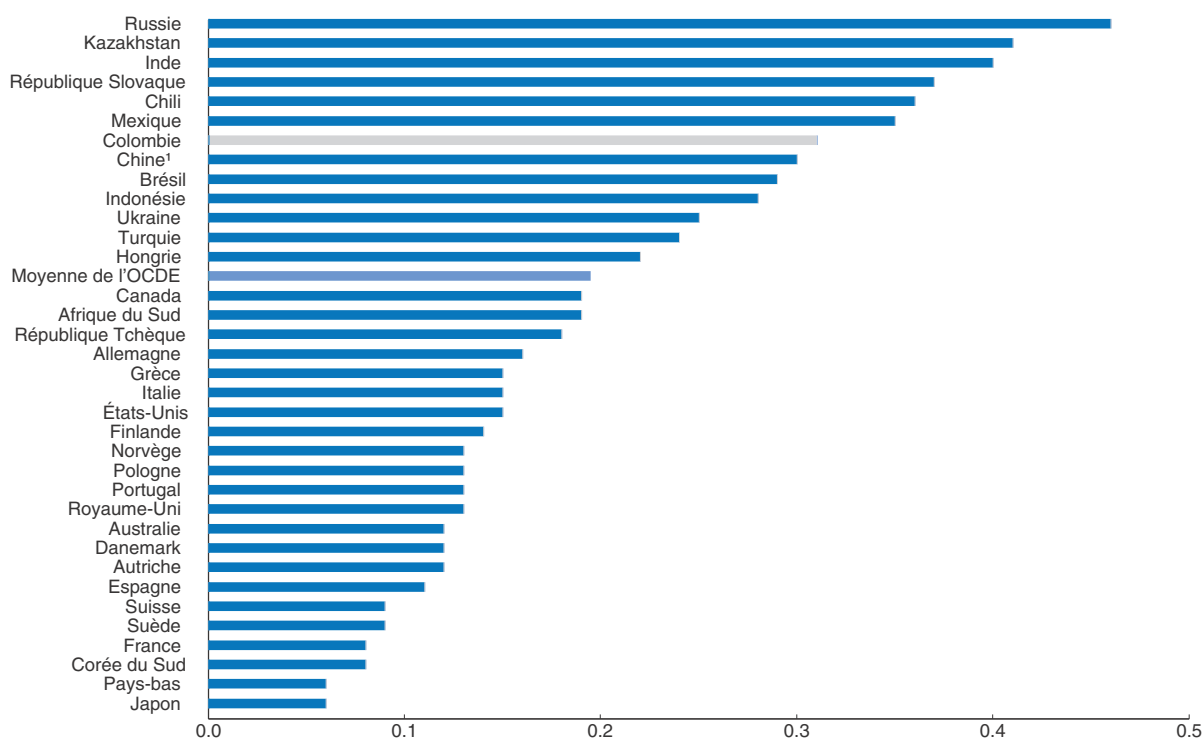
L'adoption d'une taxe sur la teneur en carbone des combustibles serait le moyen de faire supporter aux pollueurs les coûts sociaux de leurs émissions de CO₂. Parce qu'elle accroît le prix des combustibles, une taxe carbone constitue une incitation à réduire la consommation et à passer à des combustibles plus propres et à des sources d'énergie renouvelables, et elle adresse un signal invitant à investir dans des infrastructures plus propres. Si la taxe carbone est appliquée au niveau des importateurs de combustibles et des entreprises d'extraction, et si la taxe est répercutée sur les utilisateurs, tous les secteurs de l'économie la paieront, y compris le secteur informel. Tirer des recettes fiscales d'un « mal » tel que les émissions de CO₂ permet de minimiser les distorsions économiques et est donc une forme de taxation très efficace. En appliquant la taxe carbone très largement à l'ensemble des combustibles et des usages qui en sont faits, la Colombie accroîtrait en outre considérablement l'assiette de la fiscalité de l'énergie. Instituer une taxe carbone aiderait aussi le pays à orienter son économie vers une trajectoire de croissance plus verte en invitant les investisseurs à se tourner dès à présent vers des infrastructures propres et à se garder d'une politique se résumant ainsi « la croissance d'abord, l'environnement ensuite », qui serait probablement plus coûteuse en fin de compte. Les pays de l'OCDE de la région, le Mexique et le Chili, ont pour leur part opté récemment pour l'adoption d'une taxe carbone. Aussi le gouvernement colombien devrait-il envisager de le faire à son tour, comme déjà proposé en 2012.

Renforcer les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration

Les signes de convergence entre les niveaux de vie dans les différents départements sont rares malgré l'effort considérable de décentralisation budgétaire engagé depuis une vingtaine d'années (Bonet, 2006). Les disparités de PIB par habitant entre les départements sont marquées comparativement aux économies de l'OCDE et aux autres grandes économies de marché émergentes (graphique 1.13). Il ressort d'une étude récente qu'il faudrait 200 ans au département de Choco pour rattraper le niveau de revenu par tête des habitants de Bogota (Galvis et Meisel, 2012). Le système de partage des recettes entre les administrations centrale et infranationales (SGP) n'a guère concouru à effacer ces disparités car la péréquation budgétaire n'a pas été une priorité. Le système ne compense pas non plus le fait que certains départements et municipalités plutôt bien lotis sont mieux à même de se procurer des recettes propres en prélevant des taxes locales et départementales que des départements plus pauvres.

Graphique 1.13. **Les inégalités de revenu par habitant entre les régions sont prononcées**

Coefficient de Gini par région



1. Pour la Chine, les régions autonomes de Hong Kong, Macao et Taipei ont été exclues.

Source : OCDE (2013d), *Panorama de régions de l'OCDE 2013*, Éditions OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177204>

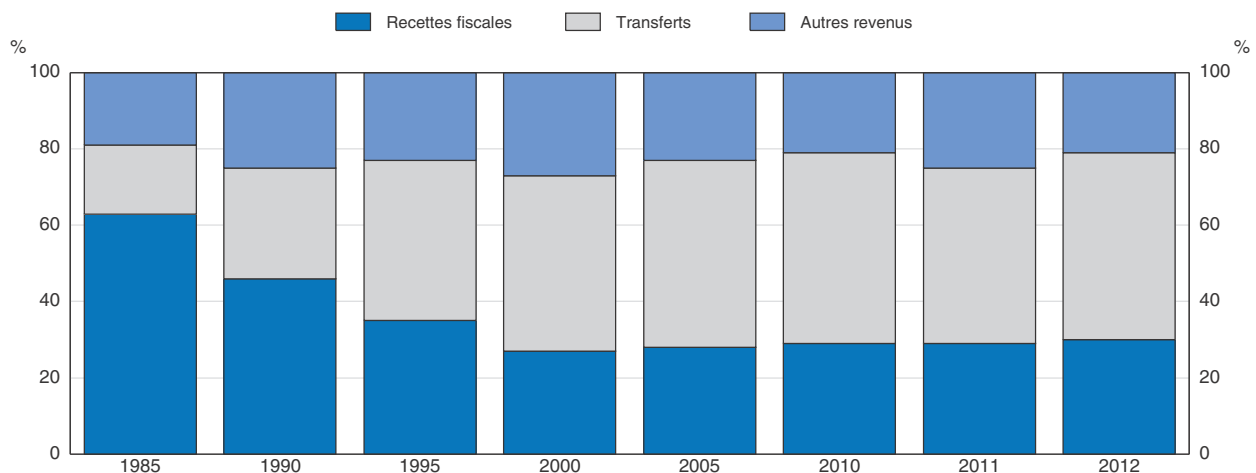
Les administrations infranationales disposent de ressources financières considérables et exercent également d'importantes responsabilités en matière de dépenses. Les dépenses effectuées au niveau infranational représentent actuellement un tiers du total des dépenses des administrations publiques, soit légèrement moins que la moyenne de

l'OCDE qui se situe aux alentours de 40 %. Plus de la moitié des investissements publics sont réalisés par les administrations infranationales. Cependant, leurs recettes fiscales ne représentent que 18 % des recettes fiscales globales, à peine la moitié de la moyenne de l'OCDE (OECD, 2014). Ce déséquilibre budgétaire vertical n'est pas nécessairement un problème étant donné qu'il peut se révéler plus efficace de lever des recettes au niveau national tout en décentralisant les dépenses de façon à mieux répondre à la demande de biens publics locaux, mais il soulève néanmoins quelques difficultés.

Le degré effectif d'autonomie des administrations infranationales pour l'affectation des ressources est toutefois limité en Colombie. La plupart des taxes locales et des transferts au titre du système de péréquation sont préaffectés, et vont principalement à l'éducation, à la santé et à l'assainissement de l'eau. L'administration centrale fixe des objectifs de couverture et de qualité pour chaque secteur. Le principal objectif est de faire en sorte que tous aient accès à ces services publics essentiels et bénéficient de services de même qualité. Les administrations infranationales sont autorisées à affecter tout excédent de ressources aux domaines de leur choix, mais uniquement si les objectifs et les normes qui leur ont été fixés ont été respectés. C'est pourquoi en règle générale, elles ne disposent d'aucune autonomie dans l'exécution des dépenses et ne sont guère incitées à trouver des moyens d'améliorer les services qui sont de leur ressort.


La majeure partie des ressources financières disponibles à l'échelon infranational provient de transferts depuis le budget général, lesquels représentent la moitié des recettes des municipalités et départements. Si les transferts ne représentaient que 20 % des recettes infranationales totales en 1985, ils ont augmenté notablement après l'adoption de la Constitution de 1991 jusqu'à atteindre le niveau actuel. Dans le même temps, la part des recettes fiscales infranationales dans les recettes totales a chuté, passant de plus de 60 % à tout juste 30 % (graphique 1.14).

Graphique 1.14. **Composition des recettes infranationales (municipales et départementales)**



Note : Les autres revenus englobent les redevances, les recettes non fiscales et les revenus tirés du cofinancement de projets d'investissement.

Source : OCDE (2014), *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264224551-en>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177219>

Vers une meilleure coordination des systèmes de partage des recettes et des redevances

Le système de partage des redevances a été réformé en 2012 afin de répartir plus largement les recettes pétrolières et minières entre les régions productrices et non productrices, et de tirer avantage de la flambée des prix des matières premières pour combler certains déficits d'infrastructure. Auparavant, la majeure partie des redevances étaient affectées aux municipalités et départements producteurs de pétrole et de minerais, et servaient à financer les dépenses courantes d'éducation, de santé et d'assainissement de l'eau ainsi que certaines infrastructures de base. Parce que plusieurs régions riches en ressources présentaient des faiblesses sur le plan institutionnel, une large part des ressources a été consacrée, en raison de la corruption, à des projets n'offrant aucune promesse de rentabilité (Echeverry et al., 2011). Après la réforme, tous les départements et la plupart des municipalités ont reçu, au titre du système de partage des redevances, des fonds destinés à financer des projets d'investissement. Ces projets ont dû être approuvés par un organe collégial (OCAD-Órganos Colegiados de Administración y Decisión) composé de représentants des pouvoirs publics issus de tous les niveaux d'administration ainsi que d'experts techniques. Par ailleurs, la Colombie est victime d'un grave problème d'exploitation minière illégale dans certaines régions parmi les plus reculées. Elle peut en revanche espérer accroître les redevances prélevées sur le secteur des industries extractives, principalement le secteur aurifère. L'Agence nationale des mines a mené à bien des opérations de contrôle d'une ampleur considérable auprès de l'ensemble des entreprises titulaires d'un permis d'exploitation, et il en est ressorti qu'environ 58 % des sociétés minières n'avaient pas acquitté les redevances dont elles étaient redevables.

Les départements et les municipalités comptent donc actuellement, pour financer leurs dépenses courantes, sur des transferts depuis l'État et sur leurs propres recettes fiscales, leurs dépenses en capital étant principalement financées par le système de partage des redevances. En principe, cette répartition est sensée. Les redevances sont des recettes ponctuelles et transitoires qui devraient en effet être employées pour encourager des projets d'investissement, les dépenses courantes ne pouvant être financées par le système de partage des redevances précisément en raison de leur caractère récurrent.

Si le nouveau système de partage des redevances a apporté des améliorations, il pose également quelques problèmes. Il a permis d'accroître sensiblement les ressources dirigées vers les régions pauvres (Bonet et Urrego, 2014). Cependant, la hausse de l'investissement au niveau infranational appellera, à moyen terme, une augmentation de la part des dépenses courantes d'entretien financées par le système de partage des redevances. Celui-ci sera donc mis à rude épreuve puisque les départements et les municipalités ne disposent pas de recettes propres suffisantes. C'est pourquoi une meilleure coordination des deux systèmes et l'adoption de mesures visant à encourager une mobilisation des recettes infranationales amélioreraient l'efficacité des dépenses au niveau infranational (OECD, 2014).

La viabilité des finances des administrations infranationales est assurée, mais le partage des risques peut être amélioré

Après que plusieurs administrations infranationales eurent rencontré des problèmes de viabilité budgétaire pendant les années 90, l'ordre a pu être rétabli dans les finances des administrations infranationales grâce à une série de modifications et d'amendements. La réforme du système de partage des redevances mise en œuvre en 2001 et la loi sur la

responsabilité budgétaire de 2003 en particulier se sont traduites par des évolutions dans la répartition des recettes, les objectifs et les règles pour les soldes budgétaires, les prêts et l'endettement des administrations infranationales, qui ont nettement amélioré la viabilité budgétaire de ces dernières (MHCP, 2014b; encadré 1.5).

Encadré 1.5. Évaluer la viabilité des finances des administrations infranationales

Une manière simple de déterminer si une politique budgétaire est viable est d'évaluer si le cadre dans lequel elle s'inscrit contraint les administrations infranationales à améliorer leur solde budgétaire – à savoir leur épargne – si le niveau d'endettement augmente (Bohn, 1998). Cet encadré contient une évaluation portant sur ce point précis qui a été réalisée en Colombie à l'échelon départemental selon De Mello (2005) pour l'estimation de la fonction de réaction budgétaire.

En particulier, l'équation suivante est estimée :

$$pb_{it} = \alpha pb_{it-1} + \gamma debt_{it-1} + \theta_i + \mu_t + \varepsilon_{it}$$

Où i représente le département, t l'année, pb le solde primaire, et $debt$ le niveau d'endettement. Outre un terme d'erreur pour représenter le bruit blanc, on intègre les effets fixes et les effets temporels au niveau départemental.

La politique budgétaire est viable si le coefficient γ est positif, ce qui signifie que le département épargne plus si sa dette s'accroît, de façon à stabiliser le niveau d'endettement. Dans le tableau ci-après, les variables sont exprimées en pourcentage du PIB ou de la population du département.

	Solde primaire en % ... indices		
	PIB	Population	Population
Variable dépendante retardée	0.049 (0.09)	0.397*** (0.11)	0.385*** (0.11)
Ratio retardé dette/PIB	0.148** (0.06)		
Ratio retardé dette/population		0.068 (0.05)	-0.119 (0.13)
Variable indicatrice pour après 2001 x ratio retardé dette/population			0.190** (0.08)
Constante	0.006*** (0.00)	0.053*** (0.01)	0.054*** (0.01)
Nombre d'observations	343	544	544

Note : Erreurs-types entre parenthèses. ***, **, significatives à 1 %, 5 % et 10 %, respectivement.

Les résultats montrent que le système actuel de responsabilité budgétaire garantit de fait la viabilité budgétaire au niveau départemental. En termes d'ordre de grandeur, une hausse d'un point de pourcentage de la dette entraîne une amélioration d'environ 0.15 point de pourcentage du solde primaire. En outre, la régression présentée dans la dernière colonne du tableau montre que ce résultat est imputable aux réformes conduites au début des années 2000 puisque le coefficient d'endettement n'est pas statistiquement significatif avant leur mise en œuvre. Ces résultats sont confirmés si l'on exclut du revenu courant les transferts depuis l'administration centrale dans la variable dépendante (Bousquet, Daude et de la Maisonnette, 2015).

La Constitution prévoit que, jusqu'en 2016, les transferts au profit des administrations infranationales doivent progresser de 3 % par an en valeur réelle. Des ressources ponctuelles supplémentaires sont transférées lorsque la croissance du PIB réel dépasse 4 %. Alors que la formule actuelle présente l'avantage d'une très grande prévisibilité et stabilité pour les administrations infranationales, elle impose un lourd fardeau à l'administration centrale en termes de stabilisation macroéconomique. Bien que l'administration centrale soit mieux placée pour se prémunir face à certains risques globaux, si un ralentissement prononcé de la croissance survenait, le dispositif actuel mettrait ses comptes budgétaires à rude épreuve. En outre, ce dispositif n'est pas très efficace pour répartir les risques spécifiques entre les régions (Bousquet, Daude et de la Maisonnette, 2015).

Une réforme sera possible en 2016, lorsque le dispositif en place prendra fin. Si aucune réforme n'est proposée, les transferts progresseront, par défaut, au même rythme que les recettes les quatre années précédentes. Si l'utilisation d'une moyenne sur quatre ans permet certes de lisser une partie des fluctuations potentielles à court terme, il serait préférable que les transferts varient en fonction des évolutions des recettes structurelles de l'administration centrale, conformément à la règle budgétaire. Par ailleurs, il conviendrait d'évaluer la propension du système global à assurer le partage des risques et à atténuer les disparités régionales.

Il est possible d'augmenter les taxes foncières locales et de simplifier le système fiscal

Les administrations infranationales ont de grandes responsabilités en termes de dépenses mais leurs recettes sont limitées. Les recettes collectées au niveau départemental représentent moins de 1 % du PIB (environ 5 % des recettes fiscales totales) provenant de droits d'accise sur la bière, le tabac ou les liqueurs, de droits d'enregistrement ou de la taxe sur les véhicules. En dehors de leurs missions propres, les départements prennent souvent en charge l'acheminement de services essentiels à la place de petites municipalités auxquelles les capacités font défaut.

On observe des différences notables entre les départements pour ce qui est de la capacité de lever des recettes. Les recettes fiscales des sept départements les plus grands représentent près de 40 % de leurs recettes totales alors que les recettes collectées par le plus petit département au moyen de taxes départementales représentent moins de 10 % de ses recettes. On dispose de quelques données factuelles attestant que ces différences sont dues à une « fatigue budgétaire », l'augmentation des transferts depuis l'administration centrale ou des redevances ayant pour effet d'amoindrir nettement les incitations à alourdir la fiscalité au niveau infranational (Bousquet, Daude et de la Maisonnette, 2015), sachant que d'autres facteurs comme les capacités administratives, la structure économique et la qualité des institutions entrent également en jeu (Cortes et Vargas, 2012).

Il est possible de relever les recettes fiscales tirées des taxes foncières au niveau municipal. Comme dans la plupart des économies de l'OCDE, les administrations locales ont principalement recours, en Colombie, aux taxes foncières. Elles sont habilitées à fixer un taux d'imposition se situant à l'intérieur d'une fourchette de 0.1 % à 1.6 % (bien que le taux maximum puisse atteindre 3.3 % dans certains cas). Cependant, le taux moyen est de 0.5 %, ce qui donne à penser qu'il est encore possible d'alourdir la fiscalité locale. Rares sont les municipalités qui tiennent à jour un plan cadastral ou un registre foncier du fait qu'elles doivent actuellement rémunérer l'office national (IGAC – *Instituto Geografico Agustín Codazzi*) chargé de calculer la valeur des biens fonciers, et qu'elles sont souvent

soumises aux pressions de groupes d'intérêt locaux qui les poussent à ne pas tenir à jour de cadastre. Aussi l'État devrait-il assurer gratuitement cette mission – ou accorder une subvention en conséquence – et récompenser les efforts plus intenses déployés par les administrations infranationales pour lever des recettes fiscales (en reliant les hausses des transferts depuis l'administration centrale à l'augmentation des recettes infranationales). Il concourrait ainsi au développement des marchés fonciers nécessaire pour améliorer l'efficacité de l'utilisation des terres.

Simplifier la fiscalité municipale permettrait d'en accroître l'efficacité et de réduire le coût de la discipline fiscale. Bien que les municipalités tirent plus de 80 % de leurs recettes de trois taxes : taxe foncière, taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises et surtaxe sur l'essence, on dénombre actuellement plus de 19 taxes et prélèvements locaux. De fait, bien que nombre de ces taxes ne rapportent guère de recettes, elles rendent plus complexe le respect de leurs obligations par les contribuables et imposent des coûts aux entreprises. Une simplification globale et la suppression de certaines de ces taxes seraient donc bénéfiques au climat des affaires au niveau local et n'amputerait pas notablement les recettes. En outre, l'assiette des taxes sur le chiffre d'affaires varie selon les municipalités, ce qui rend le système extrêmement complexe. L'État devrait définir une assiette et des critères d'imposition communs, les municipalités étant autorisées à fixer les taux à l'intérieur d'une fourchette préétablie.

Vers une réforme de grande ampleur de la fiscalité

La Colombie devra accroître considérablement ses recettes fiscales dans un proche avenir pour pouvoir financer ses dépenses sociales et les investissements dont elle ne saurait faire l'économie. Parallèlement, il conviendrait qu'elle adapte la structure de sa fiscalité pour que celle-ci induise moins de distorsions et soit plus inclusive, ce qui nécessitera une réforme fiscale de grande ampleur.

Pour que sa fiscalité soit plus propice à l'investissement, la Colombie devrait transférer des sociétés vers les actionnaires, personnes physiques, une partie du poids de l'impôt sur le revenu du capital. Les taux d'imposition des sociétés devront être abaissés et l'assiette de l'impôt sur les sociétés notablement élargie. Une réforme de grande ampleur de la fiscalité nécessitera également la taxation des dividendes et le relèvement du taux d'imposition des plus-values ainsi que la suppression de l'impôt sur le patrimoine des entreprises. Il existe nombre de solutions différentes, mais l'adoption d'un système d'imposition dual prévoyant l'imposition à la source des revenus du capital semble offrir une voie prometteuse pour avancer dans la bonne direction.

La Colombie doit élaborer une stratégie pour ramener des contribuables dans le giron de l'administration fiscale. Il conviendrait que le système de prélèvements et de prestations n'encourage plus les entreprises à demeurer dans le secteur informel. La réforme conduite récemment au Mexique est un exemple à suivre à cet égard. La taxe sur les transactions financières devrait donc être supprimée progressivement ; la suppression de l'impôt sur le patrimoine incitera également un plus grand nombre d'entreprises à intégrer le secteur formel. Les ressources de l'administration fiscale doivent être accrues pour que celle-ci soit en mesure de conduire des vérifications plus efficaces et recenser les non-déclarants ; il est primordial qu'elle parvienne à mieux identifier les contribuables, notamment en imposant des obligations déclaratives à de tierces parties telles que les établissements financiers et les fonds de pension.

Le développement du secteur formel offrirait à la Colombie une source de recettes supplémentaires au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ainsi que le moyen de financer en partie le système de prestations par les cotisations de sécurité sociale. L'avantage d'une telle réforme tient au fait que les contribuables les plus riches supportent une plus large part du fardeau fiscal. L'élargissement de l'assiette de la TVA, et en particulier la suppression des exonérations de TVA pour les biens non essentiels, fait partie d'une stratégie de réforme de ce type. La TVA devrait être commuée en une taxe sur la consommation au sens strict.

La Colombie devrait en outre se donner pour objectif de lever davantage de recettes grâce aux taxes liées à l'environnement et à l'impôt sur les biens immobiliers, en particulier sur les terrains. Il lui faudra pour cela améliorer son système d'évaluation. Il est possible de donner aux administrations infranationales davantage de pouvoirs en matière fiscale, et le système de financement actuel des administrations doit être revu.

Enfin, la Colombie doit se doter d'une véritable stratégie énonçant explicitement ses besoins exacts en termes de recettes et décrivant les réformes fiscales à conduire pour lever des recettes selon des modalités qui soient à la fois inclusives et favorables à la croissance. Cette stratégie, passant peut-être par une refonte complète de la fiscalité à laquelle seraient associées les différentes parties prenantes, devrait contribuer à forger un consensus au sein de la société autour de la réforme de la fiscalité qui vient d'être décrite et donner à la Colombie les moyens de rattraper les économies de l'OCDE.

Recommandations relatives à la politique fiscale

Principales recommandations

- Engager une réforme de grande ampleur de la fiscalité afin de favoriser l'équité et la croissance.
- Réduire la charge fiscale sur l'investissement en abaissant peu à peu le taux de l'impôt sur les sociétés, en supprimant progressivement l'impôt sur le patrimoine pour les sociétés et en abandonnant la TVA sur l'investissement.
- Renforcer la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en taxant les dividendes et en éliminant les exonérations régressives.
- Réduire la fraude fiscale en renforçant l'administration fiscale et en relevant le montant des amendes.
- Augmenter le taux normal de TVA, si davantage de recettes sont nécessaires. À moyen terme, élargir l'assiette et éliminer les exonérations sur les biens non essentiels.
- Adopter une taxe carbone pour lutter efficacement contre les émissions de CO₂.

Renforcer la progressivité de la politique fiscale

- Envisager d'adopter un double système d'impôt sur le revenu afin de renforcer la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en taxant les dividendes et en éliminant les exonérations régressives.
- Abaisser notablement le niveau d'exonération de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour les retraites de sorte que celles-ci soient effectivement imposées à un taux progressif.
- Inclure les actions d'entreprises dans l'assiette de l'impôt sur le patrimoine pour les particuliers et réduire le taux d'imposition.

Recommandations relatives à la politique fiscale (suite)

Aller vers une fiscalité plus efficace

- Élargir l'assiette de l'impôt sur les sociétés en supprimant les exonérations et les régimes spéciaux. Fusionner l'impôt sur les sociétés et la surtaxe GREE à moyen terme.
- Durcir les critères d'accès des entreprises aux zones franches et supprimer progressivement les zones franches créées pour une seule entreprise.
- Adopter le nouveau code des douanes afin de renforcer le contrôle exercé par l'administration fiscale sur la facturation des importations.

Aller vers une fiscalité plus verte

- Modifier les taux d'imposition sur les carburants destinés au transport pour tenir compte de leur impact sur l'environnement.
- Élargir la taxation des carburants à d'autres types de combustibles utilisés notamment pour la production de chaleur et d'électricité.
- Éliminer progressivement les subventions aux carburants dans le cadre du dispositif de stabilisation des prix.

Renforcer les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration

- Aider les administrations infranationales à mettre à jour la valeur des biens immobiliers dans le cadastre. Établir une corrélation entre l'augmentation des transferts depuis l'administration centrale et l'accroissement des recettes infranationales.
- Mieux coordonner le système de partage des recettes avec le système de partage des redevances pétrolières et minières. Établir un lien entre l'augmentation des transferts et les recettes structurelles de l'administration centrale.
- Simplifier la fiscalité infranationale en éliminant les taxes qui n'offrent pas de potentiel en termes de recettes et définir une assiette uniforme pour les taxes municipales sur le chiffre d'affaires.

Bibliographie

- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson and L. Vartia (2011), « Tax Policy for Economic Recovery and Growth, » *Economic Journal* Vol. 121 issue 550, pp. 59-80.
- Alvaredo, F. and J. Londoño (2013), « High Incomes and Personal Taxation in a Developing Economy: Colombia 1993-2010, » *CEQ Working Paper* No. 12, March.
- Avendaño, N. (2013), « Colombia's indirect tax system: slowly moving in the right direction, » *World Journal of VAT/GST Law*, Vol. 2 issue 2, pp. 136-140. <http://dx.doi.org/10.5235/20488432.2.2.136>.
- Bogotá Municipality (2014), « Surtax on gasoline. » Accessed on 25 August 2014: http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/impuestos/otros_imp/sobretasa_a_la_gasolina.
- Bohn, H. (1998), « The Behaviour of US Public Debt and Deficits, » *Quarterly Journal of Economics* Vol. 113(3), pp. 949-963.
- Bonet, J. (2006), « Fiscal decentralization and regional income disparities, » *Annals of Regional Science*, Vol. 40, pp. 661-676.
- Bonet, J. and J. Urrego (2014), « El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual? » *Documentos de trabajo de economía regional #198*, Banco de la Republica, Centro de Estudios Económicos Regionales, Cartagena.
- Bousquet, G., C. Daude and C. de la Maisonneuve (2015), « Fiscal decentralisation in Colombia: New evidence regarding sustainability, risk sharing and fiscal fatigue, » *Working Paper*, OECD, forthcoming.

- Clavijo, S., A. Vera and N. Vera (2013) Estructural fiscal de Colombia y ajustes requeridos (2012-20), ANIF.
- Colombian Government (2014), « Official diary of 30 January 2014, Resolution 40 of 2014, adjusting fuel tax rates ». Accessed on 25 August 2014: www.leyex.info/diario/49049.pdf.
- Cortés, D. and J.F. Vargas (2012), « Inequidad Regional en Colombia, » Documentos CEDE 34, Universidad de los Andes.
- Daude, C. and J. Pascal (2015), « Efficiency and Contestability in the Colombian Banking System, » *Working Paper*, OECD, forthcoming.
- De Mello, L. (2005), « Estimating a Fiscal Reaction Function: The Case of Debt Sustainability in Brazil », *OECD Economics Department Working Paper*, No. 423, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/556325773018>.
- Echeverry Garzón, J.C., G. Alonso Masmela and A. García Montaña (2011b), « Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías », *Notas Fiscales, Ministerio de Hacienda y Crédito Público*, No. 2, January.
- Fenochietto, R. and C. Pessino (2013), « Understanding Countries' Tax Effort, » *IMF Working Paper*, 13/244, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Galindo, A. and G. Majnoni (2006), « Represión financiera y el costo del financiamiento en Colombia, » *Finance, Private Sector and Infrastructure Group*, World Bank, June.
- Galvis, L.A. and A. Meisel (2012), « Convergencia y trampas espaciales de pobreza en Colombia: Evidencia reciente, » Documento de trabajo sobre economía regional #177, Banco de la Republica, Centro de Estudios Económicos Regionales, Cartagena.
- Gómez Sabaini, J.C. and J.P. Jiménez (2012), *Tax Structure and Tax Evasion in Latin America*, CEPAL – Serie Macroeconomía del desarrollo N° 118
- Hajkova, D., G. Nicoletti, L. Vartia and K.-Y. Yoo (2007), « Taxation, Business Environment and FDI Location in OECD Countries », *OECD Economic Studies*, No. 43, Vol. 2006/2, OECD
- Harding, M. (2014), « The Diesel Differential: Differences in the Tax Treatment of Gasoline and Diesel for Road Use », *OECD Taxation Working Papers*, No. 21, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz14cd7hk6b-en>.
- Inter-American Development Bank (2013), *More than Revenue: Taxation as a Development Tool*, Corbacho, A., V. Fretes Cibils and E. Lora (editors), Development in the Americas, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Kojima, M. (2013), « Petroleum product pricing and complementary policies ». *Policy Research Working Paper*, No. 6396, Sustainable Energy Department, World Bank.
- Matheson, T. (2011), « Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence », *IMF Working Paper*, Fiscal Affairs Department.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014a), *Marco Fiscal de Mediano Plazo*, June.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014b), *Quince Años de transformación fiscal territorial en Colombia 1997-2012*, February
- Ministry of Mining and Energy (2012), « Escenarios de Oferta y Demanda de Hidrocarburos en Colombia, » *UPME*, December.
- OECD (2007), *Improving Access to Bank Information for Tax Purposes: The 2007 Progress Report*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264014268-en>.
- OECD (2010), *Tax Policy Reform and Economic Growth*, *OECD Tax Policy Studies*, No. 20, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en>.
- OECD (2013a), *Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200814-en>.
- OECD (2013b), *Taxing Energy Use. A Graphical Analysis*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264183933-en>.
- OECD (2013c), *OECD Economic Surveys: Colombia 2013: Economic Assessment*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2013-en.
- OECD (2013d), *OECD Regions at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-en.

- OECD (2014), *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264224551-en>.
- OECD/ECLAC (2014), *OECD Environmental Performance Reviews: Colombia 2014*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208292-en>.
- OECD/ECLAC/CIAT (2013), *Revenue Statistics in Latin America*, OECD Publishing, Paris.
- Pessino, C., and R. Fenochietto (2010), « Determining Countries' Tax Effort », *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, Vol. 195, pp. 61-68.
- Steiner, R. (2014), « Taxation and Economic Growth in Colombia », *IDB Working Paper Series No. IDB-WP-493*, Inter-American Development Bank, Washington, DC. February
- Steiner, R. and A. Cañas (2013), « Tributación y equidad en Colombia ». *Mimeo. Fedesarrollo*.
- Steiner, R. and J.C. Medellín (2014), « Parte II: Elementos para una nueva reforma tributaria, » in *Perspectivas Fiscal 2014-18*, Fedesarrollo, Abril.
- USAID (2013), « Detailed Guidelines for Improved Tax Administration in Latin America and the Caribbean », *USAID Leadership in Public Financial Management*.
- Yori Parra, G., D.M. Parra Garzón and P.H. Sierra Reyes (2013), « El Gasto Tributario en Colombia. Principales beneficios en el impuesto sobre la renta e IVA. Años gravables 2010 y 2011. Actualización. » *Cuaderno de Trabajo*, No. 50, DIAN, December.

Chapitre 2

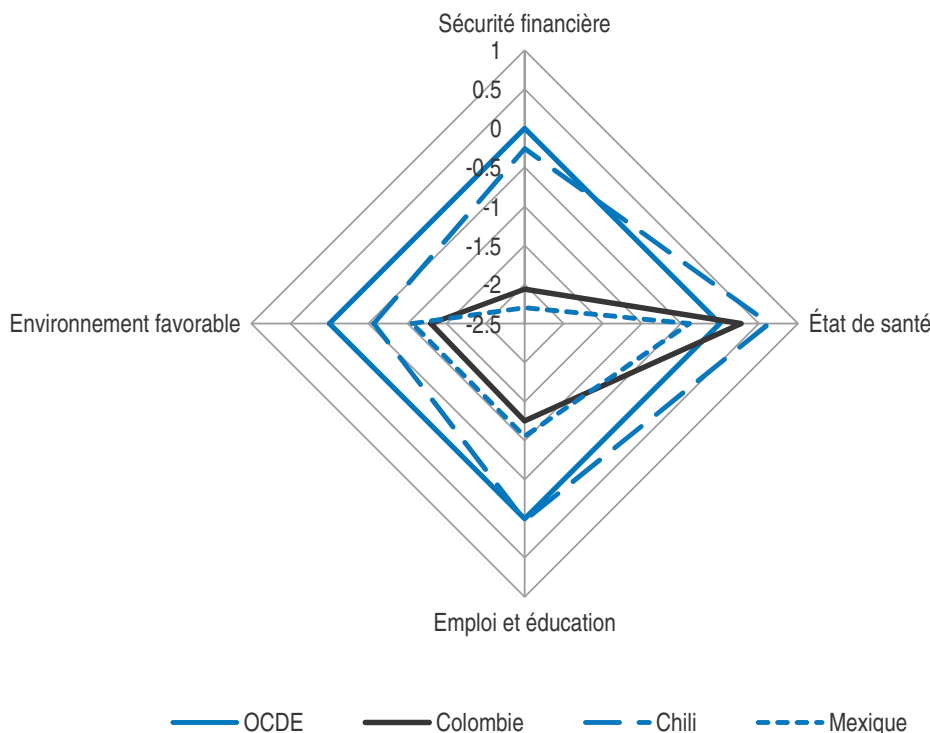
Réformer le système de retraite pour en augmenter la couverture et l'équité

La Colombie est l'un des pays les plus inégalitaires d'Amérique latine. Le caractère très informel du marché du travail, ajouté à de multiples particularités du système de retraite, laisse bon nombre de personnes âgées dans la pauvreté. Ce dernier, en effet, ne couvre que les employés du secteur formel qui gagnent plus que le salaire minimum, relativement élevé. Le montant des prestations doit s'aligner au moins sur le salaire minimum ce qui rend le système coûteux et réduit le volume des rentes payées par les compagnies d'assurance car il est difficile d'assurer une protection contre les variations du salaire minimum. Le gouvernement a récemment mis en place un régime contributif d'épargne-retraite abondé par l'État (BEPS), destiné aux travailleurs du secteur informel et aux personnes vulnérables prenant leur retraite et n'ayant pas suffisamment cotisé pour avoir droit à une pension. La couverture du revenu minimum vieillesse a été étendue, mais au prix d'une réduction de cette prestation, déjà modeste. De nouvelles réformes des régimes de retraite sont nécessaires pour en étendre la couverture, mais il convient également d'élargir les critères d'admissibilité au BEPS et aux prestations de revenu minimum pour garantir un revenu à un plus grand nombre de personnes âgées en Colombie. À moyen terme, une réforme approfondie des retraites va s'imposer.

Un fort taux de pauvreté nuit au bien-être des personnes âgées

La sécurité de revenu est un élément déterminant du bien-être des personnes âgées. La Colombie est particulièrement mal classée, loin derrière l'OCDE, au regard de cet indicateur, qui mesure le nombre de bénéficiaires de pensions, le taux de pauvreté des personnes âgées, leur bien-être relatif et le PIB par habitant. Il en ressort que le système de retraite et de garantie de revenu en Colombie ne permet pas d'assurer un revenu suffisant à la majorité des personnes âgées. En revanche, le pays fait mieux pour d'autres dimensions du bien-être des personnes âgées. Leur état de santé, par exemple, est meilleur que dans la moyenne des pays de l'OCDE, ce qui s'explique certainement par l'existence d'une couverture maladie universelle. La perception d'un climat porteur, une autre dimension du bien-être des personnes âgées, obtient un meilleur score que la dimension « sécurité de revenu », mais néanmoins bien loin de la moyenne de l'OCDE. Cette dimension fait référence aux liens sociaux, à la sécurité physique, aux libertés civiles et à l'accès aux transports publics, et il est vraisemblable que son score traduise l'insécurité qui a prévalu dans le pays toutes ces dernières décennies, ainsi que l'état de déficience des infrastructures.

Graphique 2.1. Le bien-être des personnes de 65 ans et plus¹

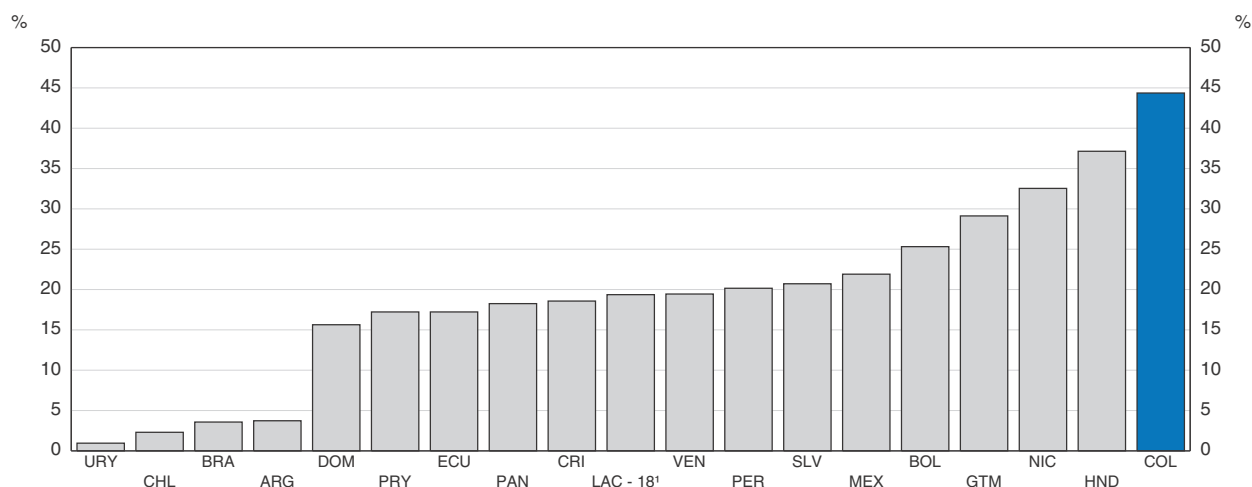


1. L'indicateur pour chaque pays correspond à l'écart par rapport à la moyenne de l'OCDE, divisé par l'écart-type pour la zone de l'OCDE.

Source : HelpAge International (2013).

L'insécurité de revenu des personnes âgées s'explique par le fait que la plupart des Colombiens n'ont pas de pension de retraite, et la moitié de la population âgée vit en deçà du seuil national de pauvreté extrême. Le système de retraite ne couvre que les quelques travailleurs du secteur formel. En conséquence, moins de 40 % des personnes âgées (pour l'essentiel, les plus aisés) perçoivent une retraite, largement subventionnée par le budget général. Le taux de pauvreté de la population âgée colombienne est le plus élevé des 18 pays d'Amérique latine et des Caraïbes (pays ALC) considérés (graphique 2.2). La faible couverture globale des régimes de retraite se traduit par une progression de la pauvreté qui s'élève à environ 31 % parmi la population d'âge actif et à 42 % chez les 60 ans et plus, à la différence de ce que l'on observe dans de nombreux autres pays d'Amérique latine (Bosch, Melguizo et Pagés, 2013). L'État assure une garantie de revenu aux personnes âgées grâce au dispositif *Colombia Mayor*, mais cette aide est bien en deçà du seuil de pauvreté. Cela provient du niveau des dépenses lui étant consacrées, l'un des plus faibles des pays d'Amérique latine (graphique 2.3). Soucieuses d'améliorer la constitution d'une épargne-vieillesse, les autorités ont mis en place récemment un dispositif d'épargne-retraite individuel baptisé *Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)*, à l'intention des travailleurs du secteur informel à faible revenu. Cependant, jusqu'à présent, les cotisants à ce dispositif sont peu nombreux. L'essentiel de l'aide financière et matérielle aux personnes âgées est assuré par leur famille. Or, le vieillissement démographique et l'évolution des structures familiales pourraient rendre cette aide insuffisante. Réformer les régimes de retraite et les aides en faveur des personnes âgées est aujourd'hui une urgence si l'on veut progresser sur le plan de l'équité, réduire les inégalités de revenu et améliorer le bien-être de la population âgée.

Graphique 2.2. Taux de pauvreté de la population de 65 ans et plus (2010)



1. Le seuil de pauvreté est égal à 2.5 USD/jour en PPA. « LAC-18 » correspond à la moyenne pondérée des 18 pays ALC considérés. Sources : Cotlear (2011), Banque interaméricaine de développement, Base de données HelpAge International.

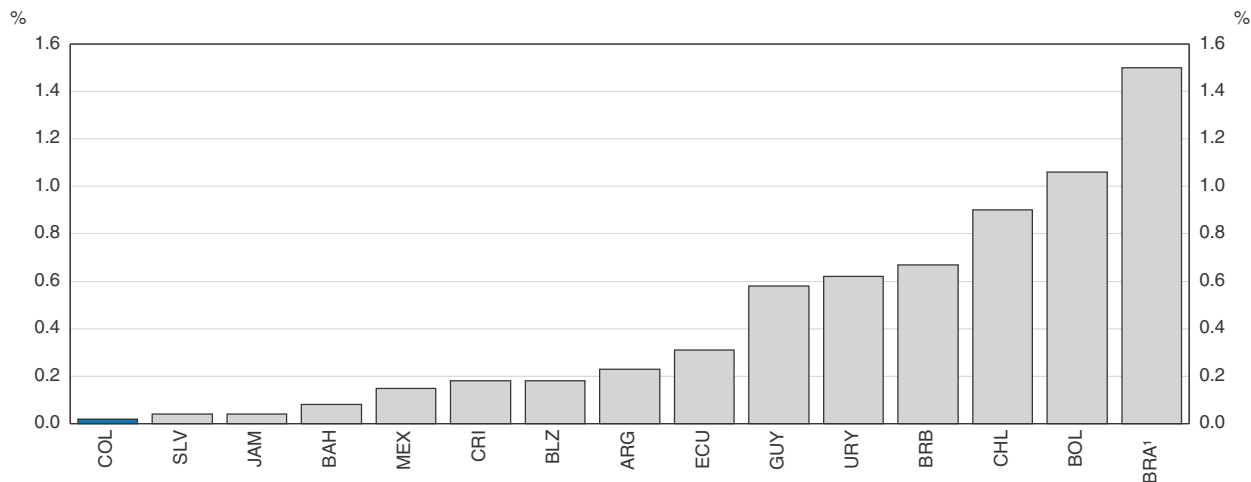
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177222>

Le système de retraite

Vers la fin des années 50, la Colombie a mis sur pied un régime de retraite à prestations définies destiné aux employés de la fonction publique nationale. Puis est intervenue en 1967 la création de l'*Instituto de Seguros Sociales*, dont la vocation était de couvrir les salariés du secteur privé. En 1994, un régime privé à cotisations définies a été

Graphique 2.3. **Dépenses publiques affectées au régime non contributif**

En % du PIB, 2013



1. Ne sont concernées que les régions rurales pour le Brésil.

Sources : Cotlear (2011), Banque interaméricaine de développement, Base de données HelpAge International.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177234>

mis en place. Le système général des retraites de Colombie (GPS) est donc constitué désormais de deux piliers parallèles : un régime public à prestations définies et un régime privé à cotisations définies. Les salariés doivent choisir l'un de ces deux régimes qui ne sont pas complémentaires, mais au contraire se concurrencent (encadré 2.1).

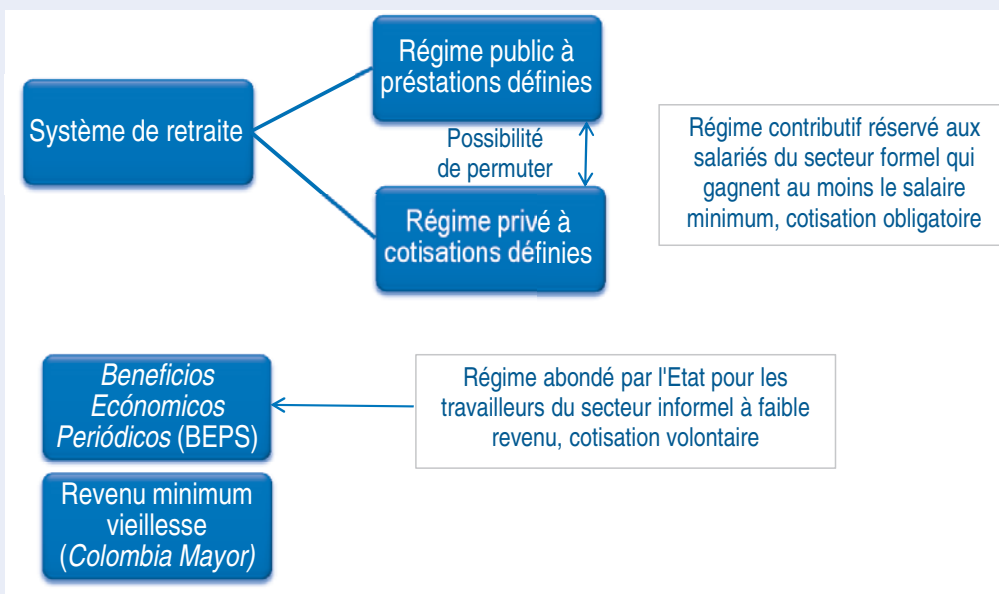
Les nouveaux arrivants sur le marché du travail optent plutôt pour le régime privé à cotisations définies (graphique 2.5) car historiquement (en l'espèce, depuis 1994), les rendements moyens de ce régime ont toujours été supérieurs de 8 points à l'inflation, assurant ainsi des pensions plus généreuses que le régime public à prestations définies. Une autre différence tient au fait que dans le régime public, les salariés qui ne remplissent pas toutes les conditions requises pour percevoir la pension de retraite minimum à la fin de leur carrière touchent le montant cumulé de leurs cotisations, ajusté de l'inflation, alors que dans le régime privé, cet ajustement tient compte de l'inflation et des intérêts. Pour autant, la plupart des actifs remplissant les conditions requises pour percevoir une pension optent pour le régime public à l'approche de leur retraite car il est bien plus généreux. L'affiliation à ces régimes est obligatoire.

Près de 36 % des salariés du secteur formel sont affiliés au régime public et 64 % au régime privé. Plusieurs régimes spéciaux (enseignants, militaires, policiers, salariés des entreprises pétrolières) introduisent un peu plus de complexité dans le système. Actuellement, la majorité des retraités (96 %) perçoivent une pension du régime public à prestations définies (régimes spéciaux compris) étant donné que le régime privé n'est en place que depuis 20 ans. Quel que soit le régime, les salariés cotisent à hauteur de 4 % de leur salaire et les employeurs, 12 %. Les travailleurs indépendants cotisent à raison de 16 % de leur revenu. Il suffit de cotiser pendant 24,5 ans (25 ans à compter de 2015) pour pouvoir toucher une retraite à taux plein, ce qui est peu comparé à la durée de cotisation dans les pays de l'OCDE et les pays ALC (36 ans en moyenne dans l'UE, 30-35 ans en Argentine, au Brésil, en Équateur et en Uruguay et 38 ans environ au Costa Rica).

Encadré 2.1. **Système de retraite et revenu minimum vieillesse**

Le système de retraite repose sur deux piliers distincts : un régime public à prestations définies et un régime privé à cotisations définies. Les actifs doivent choisir entre l'un de ces deux régimes et peuvent en changer tous les cinq ans jusqu'aux dix dernières années précédant l'âge légal de la retraite. En fait, de nombreux actifs ont pu changer de régime ultérieurement grâce à un recours en justice. En conséquence, il existe une concurrence et des doublons entre les deux régimes, et leurs différences de prestations ainsi que leur administration en parallèle est source d'inefficiences (graphique 2.4). Seuls les travailleurs du secteur formel qui gagnent au moins le salaire minimum peuvent cotiser à ces deux régimes, dont les cotisations sont obligatoires.

Graphique 2.4. **Le système de retraite et le revenu minimum vieillesse**

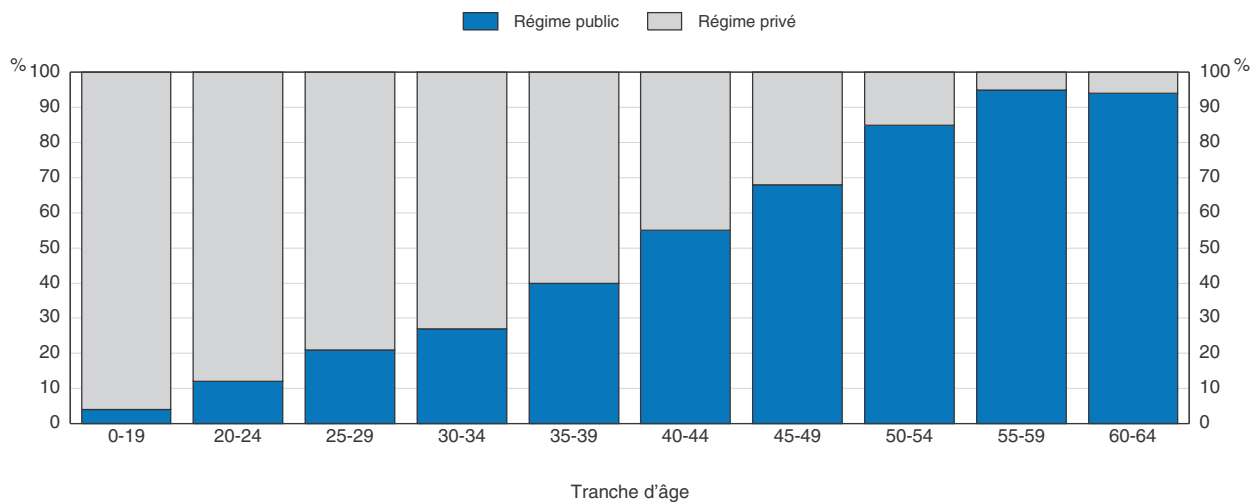


Par ailleurs, les autorités ont mis en place un régime contributif d'épargne-retraite abondé par l'État, baptisé *Beneficios Económicos Periódicos* (BEPS), en faveur des travailleurs du secteur informel à faible revenu. Le BEPS vise les travailleurs percevant un salaire irrégulier du fait de périodes d'activité informelle. Les travailleurs n'ayant pas cotisé suffisamment pour pouvoir prétendre à une pension de retraite peuvent demander à adhérer au BEPS.


Enfin, l'État verse un revenu minimum vieillesse aux personnes ayant passé l'intégralité de leur vie professionnelle dans le secteur informel et qui, en conséquence, n'ont pas droit à une retraite et dont le revenu est très faible.

La Constitution prévoit que la pension de retraite minimum ne peut pas être inférieure au salaire minimum. L'âge de la retraite est de 62 ans pour les hommes, de 57 ans pour les femmes. Seuls les travailleurs du secteur formel qui gagnent au moins le salaire minimum peuvent cotiser à la retraite. Le taux de remplacement dans le régime public à prestations définies s'établit entre 65 % et 80 % du salaire moyen soumis à cotisation pour les faibles revenus, entre 60 % et 75 % pour les revenus moyens et entre 55 % et 70 % pour les hauts

Graphique 2.5. Répartition des cotisants en fonction de l'âge et du régime, 2013



Source : Calculs du ministère des Finances et du Crédit public (Ministerio de Hacienda y Crédito Público), à partir d'informations transmises par la Direction générale des finances et Colpensiones.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177243>

revenus. Il est égal à 100 % pour les travailleurs au salaire minimum. Les taux bruts de remplacement moyens escomptés dans l'OCDE sont inférieurs: 71 % pour un travailleur gagnant la moitié du salaire moyen, 54 % pour un salaire moyen et 48 % pour 1 fois et demie le salaire moyen. Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les prestations servies sont indexées tous les ans sur l'inflation. Toutefois, la retraite minimum augmente au rythme du salaire minimum, lequel rend compte à la fois de l'inflation et des gains de productivité.

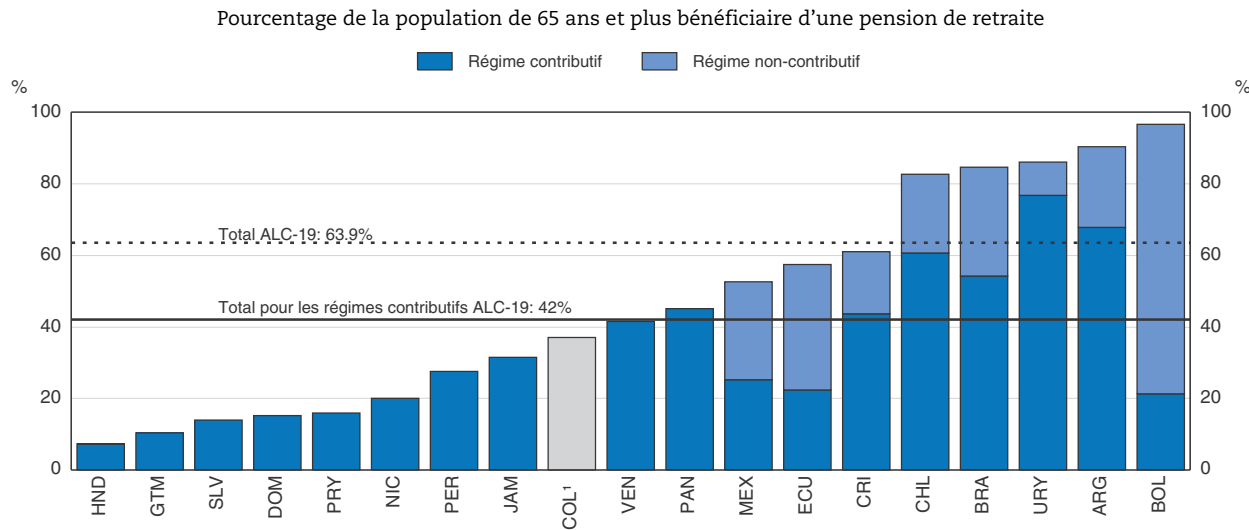
Depuis 2007, Colpensiones est le principal organisme administrateur du régime de retraite à prestations définies. Il existe d'autres caisses qui administrent le régime public : *Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (Casur)* et *Policía Nacional* (toutes deux gérant les retraites des policiers), *Caja de retiro de las Fuerzas Militares* et *Ministerio de Defensa (Cremil)* (militaires), *Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio* (enseignants du secteur public) et *Fondo de Previsión Social del Congreso* (parlementaires). Le régime privé est géré par des fonds de pension.

Le système de retraite doit relever plusieurs défis

La faible couverture du système de retraite est source d'inégalité

En dépit de quelques progrès ces dernières décennies, 37 % seulement des personnes âgées perçoivent une pension, un taux faible comparé à la moyenne de l'OCDE (autour de 90 %) et de nombreux pays d'Amérique latine, de l'ordre de 80 %-90 % en Argentine, au Brésil, au Chili et en Uruguay (graphique 2.6). De même, la Colombie affiche un taux plus faible que certains pays au niveau de développement comparable (graphique 2.7). Il existe une forte corrélation (autour de 80 %) entre le niveau de couverture et le niveau de développement, mesuré par le PIB par habitant (Holzmann et al., 2009). Une fraction des personnes âgées (15 %) relève actuellement de régimes spéciaux (notamment ceux des personnels judiciaires, militaires, policiers, enseignants) auparavant complémentaires au régime public à prestations définies, mais ces régimes ont été supprimés et transférés intégralement au régime public. Les taux de couverture les plus faibles sont observés parmi les groupes vulnérables comme les femmes, les travailleurs à revenu faible à moyen

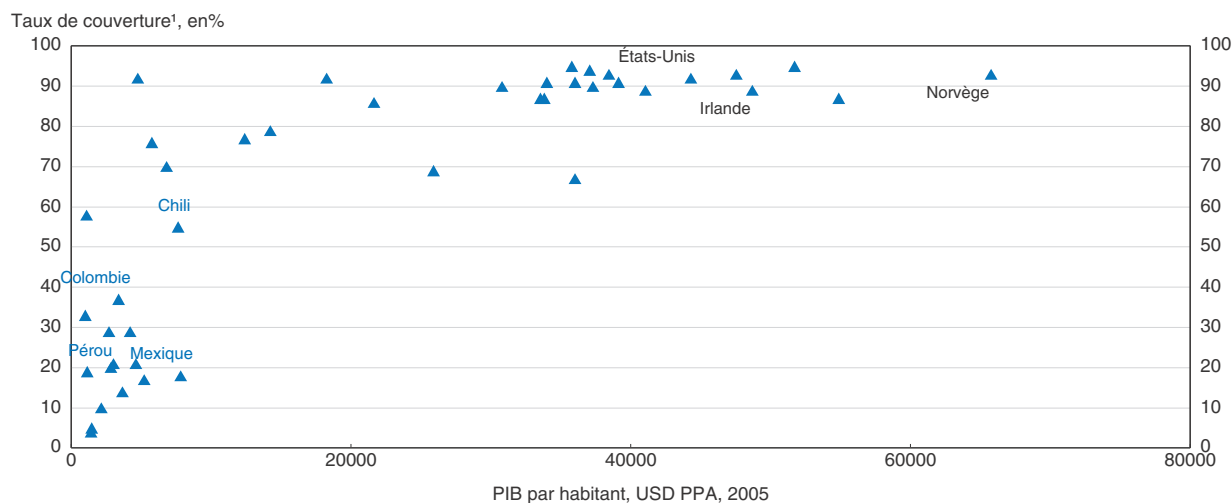
Graphique 2.6. Couverture des régimes de retraite dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes



1. La population concernée par Colombia Mayor n'est pas prise en compte. ALC-19 correspond à la moyenne des 19 pays ALC considérés.
Source : Bosch, Melguizo et Pagés (2013).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177034>

Graphique 2.7. Taux de couverture et PIB par habitant



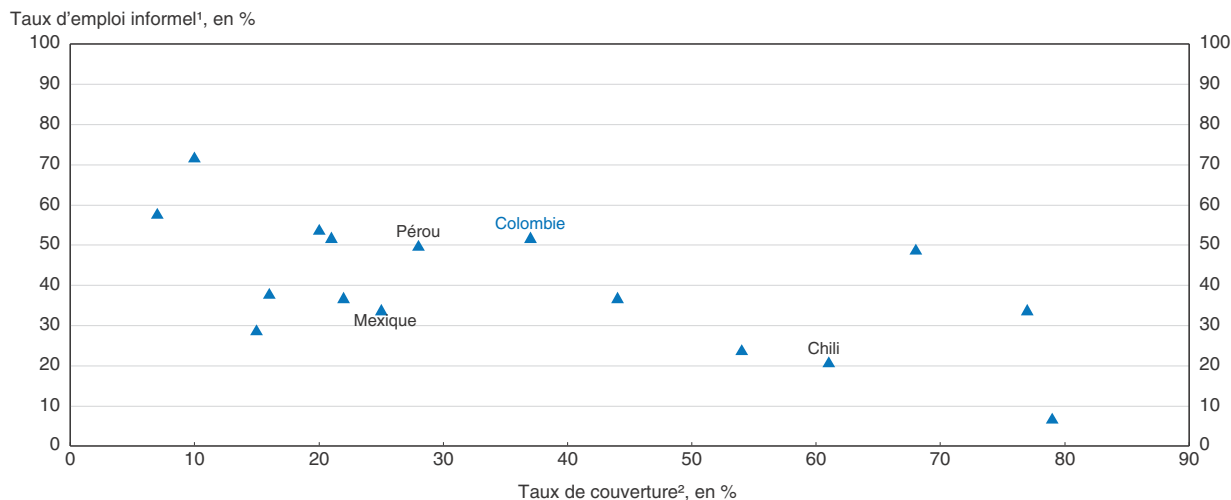
1. Taux global de bénéficiaires parmi la population âgée en pourcentage de la population de 65 ans et plus.

Source : Pallares-Miralles M., C. Romero et E. Whitehouse (2012).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177251>


salariés de petites entreprises, ou encore les travailleurs indépendants (Bosch, Melguizo et Pagés, 2013). En zones rurales, le taux de couverture n'est que de 10 % car la plupart des actifs ruraux ont un emploi informel, ou gagnent trop peu pour cotiser à la retraite.

Le faible taux de couverture du système de retraite reflète en partie le haut niveau de l'économie informelle. Les travailleurs informels qui, par définition, ne peuvent pas cotiser représentent entre 50 % et 70 % de l'emploi total, selon la définition retenue (graphique 2.8). L'emploi informel a également des répercussions sur les durées de cotisation. Les actifs cotisent ainsi en moyenne une quinzaine d'années seulement (contre

Graphique 2.8. **Emploi informel et couverture des régimes de retraite dans certains pays d'Amérique latine et des Caraïbes**

1. Travailleurs du secteur informel en pourcentage de la population active totale. Un travailleur relève du secteur informel lorsqu'il travaille dans une entreprise n'employant pas plus de 5 personnes.
2. Bénéficiaires parmi la population âgée en pourcentage de la population de 65 ans et plus.

Source : OIT, Base de données des Indicateurs clés du marché du travail (ICMT).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177269>

les 25 années requises), car la plupart connaissent des périodes d'emploi informel. Il convient toutefois d'établir une distinction entre actifs ruraux et urbains. Si les premiers passent l'intégralité de leur vie professionnelle dans une activité informelle, les seconds alternent entre emploi informel et formel.

L'obligation constitutionnelle interdisant que la pension de retraite minimum soit inférieure au salaire minimum a également des répercussions sur le taux de couverture et le niveau des prestations. Elle est coûteuse car la pension minimum représente 60 % environ du salaire moyen, contre moins de 20 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. De nombreux actifs atteignent l'âge de la retraite sans avoir cotisé suffisamment pour prétendre tout simplement à une retraite car il est difficile de trouver du travail rémunéré au taux, élevé, du salaire minimum [la moitié seulement environ de la population exerçant un emploi gagne plus que le salaire minimum (Ministerio de Trabajo, 2012)]. S'agissant du régime privé à cotisations définies, l'alignement obligatoire des retraites sur le salaire minimum a un effet sur la nature des prestations. En effet, il dissuade les compagnies d'assurance de participer au marché des rentes car il est difficile d'assurer une protection contre les variations imprévisibles du salaire minimum. Il en résulte que bon nombre de retraités se voient contraints d'accepter un versement forfaitaire à la fin de leur carrière, au lieu de percevoir une rente qui les protégerait contre le risque de longévité.

Afin de permettre à un plus grand nombre de personnes d'accéder au régime public à prestations définies, les autorités ont mis en place en 2014 la « retraite familiale » (*Pensión Familiar*). Ce dispositif permet à un couple de cumuler les années de cotisation respectives des deux conjoints pour être admissible au régime. Si la durée cumulée est égale ou supérieure à 1 300 semaines (25 ans), le couple obtiendra une unique pension de retraite. La condition primordiale à remplir pour en bénéficier est de relever de la catégorie socio-économique I, II ou III du *Sisbén*. Le *Sisbén* classe les ménages en six catégories socio-économiques selon leur revenu et leurs conditions de vie, un classement qui sert

ensuite de référence pour apprécier l'admissibilité à des transferts monétaires et des prestations en nature. La mise en place de la « retraite familiale » devrait permettre d'augmenter de 5 % le nombre de bénéficiaires (Montenegro et al., 2013a).

Le BEPS permet d'améliorer la couverture du système de retraite dans le secteur informel

Afin que les travailleurs faiblement rémunérés du secteur informel se constituent plus facilement un revenu vieillesse (une retraite), les autorités ont mis en place un régime contributif, le BEPS. Il s'agit de comptes d'épargne-retraite individuels réservés aux actifs percevant des salaires irréguliers ou inférieurs au salaire minimum, ou encore aux actifs n'ayant pas suffisamment cotisé aux régimes de retraite du secteur formel pour prétendre à une pension. Le BEPS cible surtout les travailleurs connaissant des périodes d'emploi informel au cours de leur vie professionnelle. Le dispositif ayant été mis en place tout récemment, très peu de retraités y ont fait appel encore. L'ambition est de couvrir entre 6 et 7 millions de personnes âgées potentiellement pauvres au cours des vingt prochaines années. Les souscripteurs peuvent cotiser volontairement pendant leur vie active, en particulier lorsqu'ils connaissent des périodes d'emploi informel.

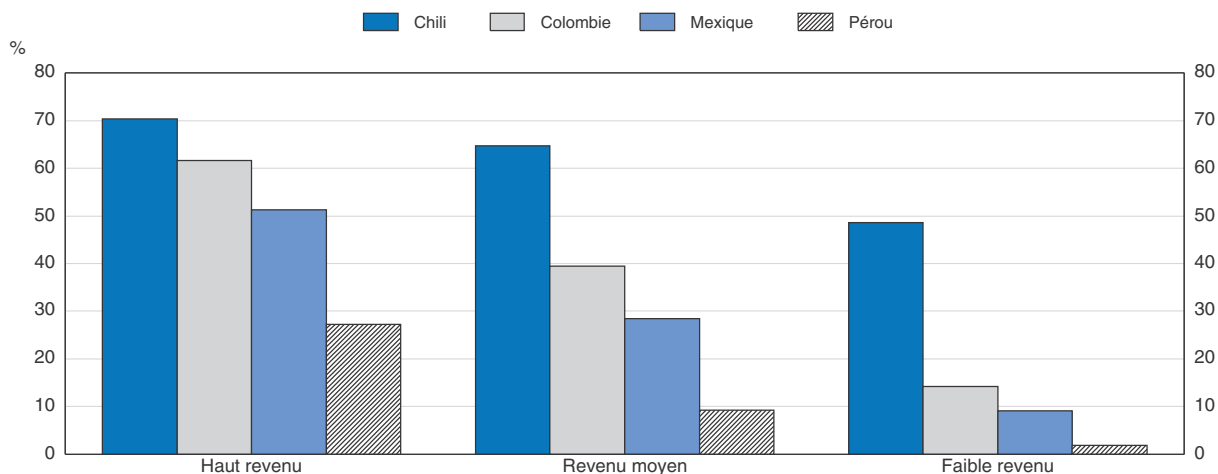
Le BEPS cible spécifiquement les ménages à faible revenu : seuls ceux relevant de l'une des trois plus basses catégories *Sisbén* peuvent y prétendre. La prestation servie à la retraite ne peut pas excéder 85 % du salaire minimum et doit être au moins équivalente au revenu minimum vieillesse (*Colombia Mayor*). Il reste que la couverture du BEPS demeure faible car de nombreux travailleurs faiblement rémunérés peuvent trouver difficile d'épargner en vue d'un revenu futur à quelques décennies d'échéance. Au moment de la retraite, l'État complète les cotisations individuelles par un abondement égal à 20 % de l'épargne constituée par le travailleur. Si le dispositif fait peser une pression budgétaire sur l'avenir, l'absence d'abondement de l'État pendant la vie active peut nuire au taux de participation au dispositif, les travailleurs n'en percevant pas directement l'effet incitatif. Aussi serait-il indiqué de mettre en place des programmes d'éducation et d'information financières à l'intention de groupes vulnérables spécifiquement ciblés pour mieux les sensibiliser au dispositif et les inciter à y adhérer. Pour les personnes connaissant des périodes d'emploi informel dans leur vie professionnelle, il pourrait être utile d'envisager d'associer le BEPS à une quelconque mesure de « contrainte douce » ou d'adhésion automatique pour augmenter le nombre de cotisants.

L'épargne volontaire dans le cadre du BEPS pourrait également multiplier le nombre de cotisants

La couverture des retraites pourrait être également améliorée par l'épargne volontaire, en particulier parmi les ménages qui n'épargnent pas aujourd'hui mais seraient en capacité de le faire. L'emploi informel concerne aussi la classe moyenne, qui compte plus de travailleurs en emploi informel qu'en emploi formel (Daude, de Laiglesia et Melguizo, 2014). La classe moyenne est définie comme constituée des individus vivant dans des ménages dont le revenu du travail par tête équivalent-adulte est compris entre 50 % et 150 % du revenu médian dans le pays. En Colombie, elle représente 50 % des actifs urbains, dont 39 % seulement cotisent pour leur retraite. La plupart des travailleurs de la classe moyenne urbaine déclarent des revenus nettement (trois fois) supérieurs aux seuils de pauvreté nationaux, ce qui donne à penser qu'ils disposent d'une certaine capacité d'épargne (graphique 2.9). Toutefois, le montant moyen des rémunérations déclarées est


Graphique 2.9. **Actifs cotisant pour la retraite en fonction du niveau de revenu**

En pourcentage de la population active totale – de 14 à 64 ans



Note : Taux correspondant aux affiliés percevant un salaire pour le Mexique et aux cotisants pour le Chili, la Colombie et le Pérou.

Sources : Carranza et al., (2012) ; Daude de Laiglesia et Melguizo (2014), calculs à partir d'enquêtes sur les ménages.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177272>

proche du salaire minimum légal en deçà duquel il n'est pas possible de cotiser pour la retraite. Il existe donc une réserve potentiellement importante d'individus pouvant épargner en vue de se constituer une retraite entre le BEPS et le régime obligatoire.

De nombreux ménages font désormais partie de la classe moyenne, la croissance des salaires et de l'emploi et les transferts monétaires conditionnels et autres prestations sociales ayant fait reculer la pauvreté. Néanmoins, bon nombre de ménages récemment sortis de la pauvreté et entrés dans la classe moyenne dite émergente seraient exposés à un risque non négligeable de retomber dans la pauvreté s'ils étaient frappés par la maladie, le handicap ou la perte d'emploi (Daude, de Laiglesia et Melguizo, 2014). Ces actifs pourraient donc connaître des périodes d'emploi informel pendant leur vie professionnelle et ainsi, ne pas remplir les conditions requises pour toucher une retraite à taux plein.

De nombreux pays d'Amérique latine incitent à l'épargne volontaire grâce à un dispositif d'abondement. Ces incitations majorent la rentabilité financière de l'épargne-retraite en : i) réduisant le montant des cotisations donnant accès à un même niveau de prestations de retraite (notamment par des réductions progressives ou ciblées de cotisations sociales), ou ii) en majorant le niveau des prestations servies pour un même montant de cotisations (grâce à un abondement *ex post*) (Daude, de Laiglesia et Melguizo, 2014). Il importe que les incitations à cotiser à ces dispositifs soient d'un montant inférieur aux incitations à cotiser au régime obligatoire.

L'abondement peut inciter les ménages à faible revenu du secteur informel à se constituer une pension de vieillesse plus fortement que les mesures plus classiques d'adhésion obligatoire et de traitement fiscal préférentiel. Par définition, les travailleurs informels ne bénéficient pas d'incitations fiscales. En principe, un abondement peut être assuré pour les régimes publics de retraite, les comptes d'épargne individuels ou encore, par les organismes à l'origine des plans d'épargne professionnels privés (Hinz et al., 2013). Dans tous ces dispositifs, l'abondement a pour finalité commune d'augmenter le nombre de cotisants et le niveau d'épargne. L'abondement direct constitue une proposition

facilement compréhensible et d'intérêt immédiat pour tout adhérent potentiel au dispositif. La capitalisation des cotisations cumulées et de leur produit auprès d'institutions financières, comme pour le BEPS, est gage de crédibilité, de transférabilité et de rendements appropriés.

Il serait ainsi possible d'augmenter la couverture du système de retraite en permettant aux travailleurs du secteur informel (dont relèvent la majorité des travailleurs indépendants et la classe moyenne) qui gagnent moins que le revenu minimum d'adhérer au BEPS. Cette adhésion permettrait de mieux lier entre elles rémunérations, cotisations et prestations. Cela supposerait d'élargir l'admissibilité au BEPS aux travailleurs à revenu moyen du secteur informel, en l'espèce à la classe moyenne évoquée plus haut. En outre, le BEPS devrait être élargi à d'autres catégories *Sisbén*. En effet, de nombreux ménages ne perçoivent pas le salaire minimum, mais sont classés au-dessus des catégories 1 à 3. Ces ménages devraient être admis à adhérer au BEPS. Pour l'instant, le coût budgétaire annuel du dispositif n'est que de 0.1 % du PIB.

Il faudra réformer le marché du travail pour développer la couverture du système de retraite

L'un des problèmes particuliers du système de retraite tient au fait que de nombreux actifs entrent sur le marché du travail formel et en ressortent plusieurs fois au cours de leur carrière. Il en résulte un faible niveau de densité de cotisation et par conséquent, une accumulation insuffisante de l'épargne pour se constituer une pension appropriée à la retraite. Sur les 19 millions d'affiliés actuels à un régime de retraite, 5.5 millions n'ont pas cotisé au cours des six derniers mois, auxquels s'ajoutent 1.4 million d'affiliés qui n'ont pas non plus cotisé au cours du dernier mois. Une enquête montre que 25 % des actifs employés dans le secteur formel aujourd'hui en seront sortis dans moins d'un an : quelque 6 % d'entre eux seront inactifs, 7 % au chômage, 4 % exerceront une activité indépendante et 9 % seront salariés informels (Goñi, 2013). Ces chiffres peuvent sous-estimer les mouvements de main-d'œuvre car ils ne prennent pas en compte ceux qui interviennent en l'espace de moins d'un an. Qui plus est, ils peuvent être faussés car ils font appel à des données transversales et ne suivent donc pas les travailleurs dans le temps. Ils n'en montrent pas moins l'étendue du problème. Une meilleure couverture passerait donc soit par des réformes du marché du travail qui créent plus d'emplois formels, soit par une modification du système pour cotiser davantage pendant les périodes d'emploi informel. L'une des contraintes majeures tient à l'obligation de percevoir le salaire minimum pour avoir le droit de cotiser et au fait qu'environ la moitié de la main-d'œuvre gagne moins que cela.

Aussi la réforme du salaire minimum devient-elle la clé d'une réforme à la fois des retraites et du marché du travail. Le problème se pose de façon plus aiguë dans les régions pauvres de Colombie. Le salaire minimum en soi n'est pas le problème, mais plutôt le fait qu'il a été relevé ces dernières années pour tenir compte de l'inflation et des gains de productivité du secteur formel, ce qui explique son niveau élevé par rapport au salaire moyen et l'éviction de nombreux travailleurs du secteur formel. Le salaire minimum ne devrait donc être indexé que sur l'inflation et si possible, modulé en fonction de l'âge.

L'importance des coûts de main-d'œuvre non salariaux est un autre facteur contribuant au maintien des travailleurs dans le secteur informel. Une hausse de 10 % des prélèvements sur les salaires dans les années 90 a eu ainsi pour conséquence de réduire l'emploi formel de 4 % à 5 % (Kugler et Kugler, 2008). Dans d'autres pays, l'expérience a montré que l'abaissement des cotisations de sécurité sociale et des autres coûts de main-d'œuvre non salariaux peut

aider à élargir la base des cotisants, par exemple en y intégrant les travailleurs indépendants (le Chili et le Brésil, avec le programme MEI de déclaration des micro-entrepreneurs individuels, en sont deux illustrations), les jeunes, les PME (programme SIMPLES au Brésil) (Bosch, Melguizo et Pagés, 2013). Il faut aller plus loin encore pour réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux. Une solution consisterait à supprimer la cotisation de 4 % prélevée sur les salaires pour financer le système des *Cajas de Compensación Familiar* (CCF), entités privées à but non lucratif qui proposent des prestations familiales, une assurance-chômage ainsi que des activités à vocation commerciale et de loisirs. Il conviendrait que les cotisations à ces dernières activités soient facultatives. Cet abaissement des cotisations stimulerait la création d'emplois et augmenterait le nombre de cotisants au système.

L'élévation du niveau d'instruction devrait également permettre d'accroître l'emploi formel et par conséquent, d'améliorer la couverture du système de retraite. Les résultats de la dernière enquête PISA montrent quelques améliorations mais globalement, les scores de la Colombie demeurent faibles en comparaison d'autres pays de l'OCDE. Il conviendrait d'améliorer encore les taux d'inscription dans l'enseignement préscolaire et supérieur, en particulier en ciblant les étudiants issus de milieux socio-économiques défavorisés. Il conviendrait aussi d'améliorer la qualité de l'enseignement (OCDE, 2013a). Enfin, il faudrait que les qualifications délivrées dans l'enseignement supérieur correspondent aux besoins du marché du travail, ce qui est rarement le cas.

Une autre solution serait à court terme d'assouplir l'obligation de verser des pensions d'un montant au moins égal au salaire minimum, mais il faudrait en passer par une réforme, délicate, de la Constitution. Une autre possibilité serait d'accorder une pension de retraite à taux partiel aux actifs qui atteignent l'âge de la retraite sans avoir le nombre d'années de cotisation requis. Cette pension serait égale à la pension minimum, corrigée pour tenir compte de la différence entre la durée de cotisation effective et les 25 années de cotisation obligatoires. Ensuite, si les retraités estimaient leur revenu trop faible, ils auraient la possibilité de racheter des semaines de cotisations pendant les premières années de leur retraite. Concrètement, cela signifierait qu'ils continueraient de cotiser pour la retraite alors qu'ils seraient retraités. Une fois qu'ils auraient atteint les 25 années de cotisation obligatoires, ils percevraient la pension minimum à taux plein (qui serait alors égale au salaire minimum).

Le régime public à prestations définies soulève également des problèmes d'équité et de viabilité à long terme

Colpensiones est le principal administrateur du régime public à prestations définies depuis 1992 et gère 48 % environ du total des pensions de ce régime. Les prestations servies par *Colpensiones* sont financées selon le principe de répartition en vertu duquel l'État comble le déficit de financement lorsque les cotisations sont inférieures aux pensions versées, comme c'est le cas depuis 2004. En 2013, le nombre de pensions servies s'établissait à 2.3 millions et les dépenses publiques à plus de 35 000 milliards COP, soit 5 % environ du PIB.

Un système généreux et inégal

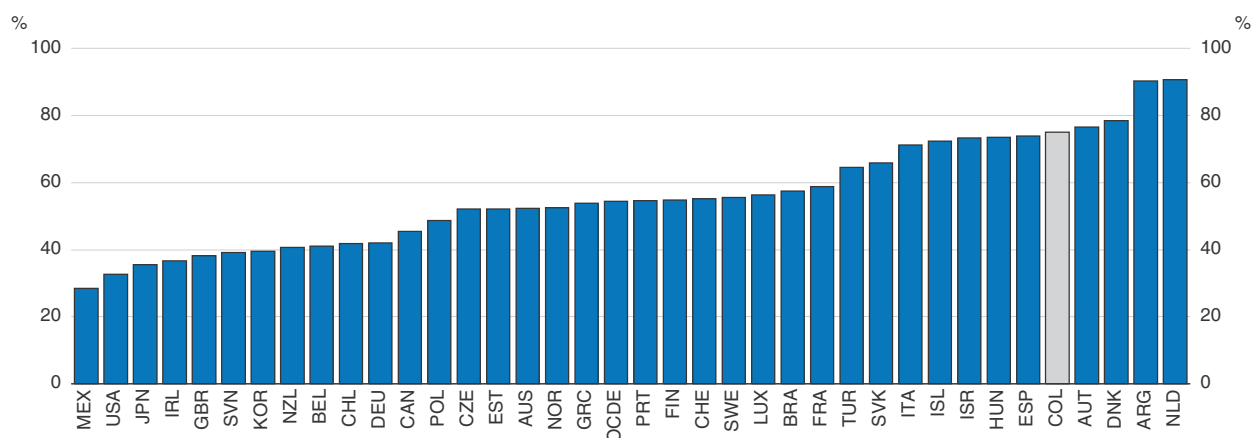
Le régime public à prestations définies soulève de sérieux problèmes d'équité en aggravant les inégalités puisqu'il bénéficie principalement aux travailleurs à haut revenu du secteur formel. En effet, plus de 80 % des pensions profitent au quintile de revenu le plus élevé tandis que les deux derniers quintiles en perçoivent moins de 2 % (Santa María et al., 2010). Il est à noter que le salaire de référence est calculé sur la base des

rémunérations des dix dernières années, ce qui avantage les individus dont le salaire a progressé le plus rapidement (Montenegro et al., 2013b). Il s'agit aussi le plus souvent des individus les plus diplômés et à plus haut revenu (OCDE, 2013a). Par contre, les pensions sont calculées sur la base des rémunérations tout au long de la vie dans 21 pays de l'OCDE, ou sur celles des 25-35 dernières années dans certains autres pays (OCDE, 2013b).

La Colombie devrait envisager d'accroître le nombre d'années retenu pour calculer le salaire de référence. Cette disposition permettrait aux individus ayant connu des périodes d'emploi informel à la fin de leur carrière, notamment les moins diplômés, de bénéficier d'une pension plus confortable. On estime que les subventions aux plus hauts revenus pourraient être largement revues à la baisse en retenant 40 années de rémunérations pour calculer le salaire de référence (Montenegro et al., 2013b). Cet ajustement ne serait néanmoins pas suffisant pour éliminer toutes les subventions aux hauts revenus, en particulier en faveur des femmes du décile de revenu supérieur. Un relèvement de l'âge de la retraite jusqu'à 65 ans pour les hommes comme pour les femmes permettrait d'éliminer presque intégralement toutes les subventions aux titulaires de hauts revenus (Montenegro et al., 2013b). Le système en deviendrait plus équitable, les subventions publiques bénéficiant essentiellement aux bas revenus (et notamment aux femmes des 1^{er} au 5^e déciles de revenu).

La générosité du régime public à prestations définies pour les quelques privilégiés titulaires d'une pension rend également coûteux tout élargissement de ses critères d'admissibilité. Le taux de remplacement est élevé par rapport aux pays de l'OCDE (graphique 2.10), et spécialement pour les actifs au salaire minimum puisqu'il atteint 100 %. Un abaissement du taux de remplacement brut pour ramener celui-ci de plus de 70 % (taux correspondant aux titulaires du revenu médian, OCDE, 2014) à 37 % environ (voire légèrement au-dessus puisque ce taux est calculé d'après un taux d'intérêt de 3.5 % qui peut être considéré comme une hypothèse basse), soit le taux assuré par le régime privé à cotisations définies, permettrait d'éviter les phénomènes d'arbitrage entre régimes et de réduire les subventions aux ménage riches (OCDE/BID/BM, 2014).

Graphique 2.10. **Taux de remplacement brut en 2013¹**



1. Taux de remplacement brut prévisible pour un homme rémunéré au salaire moyen. Pour la Colombie, ce taux correspond au haut de la fourchette du taux de remplacement attendu par le régime public de retraite pour un revenu intermédiaire.

Sources : Autorités nationales et OCDE (2013b).

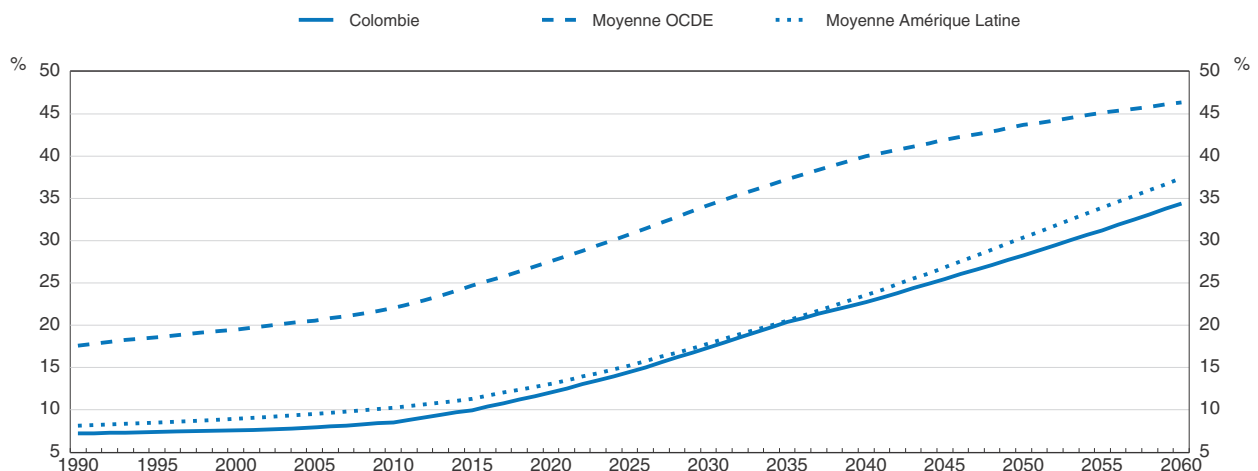
La générosité du traitement fiscal aboutit également à des inégalités. Les cotisations sont déductibles de l'assiette de l'impôt sur le revenu, les intérêts des plans de retraite ne sont pas imposables et les prestations sont largement exonérées. Ces dispositions plus que généreuses s'ajoutent aux difficultés de recouvrement de l'impôt auxquelles est confrontée l'administration fiscale colombienne et qui doivent être abordées dans le contexte d'une réforme fiscale plus globale (voir chapitre 1). La fiscalité personnelle joue un grand rôle dans le soutien aux personnes âgées dans les pays de l'OCDE. Ainsi, le taux d'imposition moyen des revenus de retraite y est généralement inférieur à celui des revenus d'activité. En outre, la plupart des régimes fiscaux accordent un traitement préférentiel aux revenus de retraite ou aux retraités, en octroyant des abattements supplémentaires ou des crédits d'impôt aux personnes âgées (OCDE, 2013b). La Colombie devrait envisager d'imposer les prestations de retraite selon un barème progressif comme dans la plupart des pays de l'OCDE (voir chapitre 1).

La pérennité du système de retraite n'est pas garantie


La viabilité à long terme du système pourrait également être menacée. Le taux de dépendance progressera de 10 % aujourd'hui à 35 % environ en 2060, soit une évolution à peu près comparable à la moyenne de l'Amérique latine (graphique 2.11). La situation est pire lorsque l'on examine le taux de dépendance économique, lequel établit un rapport entre la population des plus de 65 ans et la population totale occupée (c'est-à-dire la population cotisant potentiellement à la retraite, incluant de ce fait les travailleurs du secteur informel). Conséquence du vieillissement démographique, le pilier non contributif du régime va également croître de manière importante et pèsera sur les finances publiques. Selon des projections récentes, le pic des dépenses de retraite dans le budget national se situera entre 2014 et 2018. Les engagements actuels au titre des retraites sont estimés à environ 129 % du PIB en valeur actualisée nette (VAN) pour les 50 prochaines années (Santa María et Piraquive, 2013). Il s'agit d'un chiffre relativement modeste en regard de l'OCDE et des pays émergents, mais tout de même conséquent au vu de la faible couverture du système de retraite.

Graphique 2.11. Taux de dépendance

Population de 65 ans et plus en pourcentage de la population de 15-64 ans



Source : Base de données des projections de population de l'Organisation des Nations Unies.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177057>

La modification des paramètres actuels du système, très généreux, permettrait de générer quelques économies de taille. Des modèles montrent que l'abaissement du taux de remplacement du régime public pour le rapprocher de celui du régime privé, ou l'augmentation de 10 à 20 du nombre d'années de cotisation, ou encore le relèvement de 5 ans de l'âge de la retraite pour les hommes et pour les femmes, aurait respectivement pour effet de ramener la VAN des engagements au titre des retraites de 129 % à 120 %, 126 % et 122 % du PIB. Globalement, si l'on agissait sur ces trois paramètres, la diminution globale serait très appréciable et atteindrait presque 20 points de PIB pour se situer à moins de 110 %. Ces modifications aideraient à financer l'extension du dispositif d'épargne-retraite BEPS et du minimum vieillesse (*Colombia Mayor*), dont les engagements sont estimés à quelque 8.5 % du PIB en valeur actualisée nette pour les 40 prochaines années (Santa María et Piraquive, 2013).

Des projections du FMI donnent également à penser que la modification des paramètres du système pourrait conduire à une diminution substantielle de la VAN des engagements au titre des retraites, estimés à 106 % du PIB entre 2012 et 2050. Ainsi, une simulation effectuée sur la combinaison de plusieurs modifications – abaissement du taux de remplacement du régime public ; accroissement du nombre d'années retenu pour le calcul du salaire de référence (de 10 à 20 ans) ; égalisation de l'âge légal de la retraite des hommes et des femmes et son rattachement à l'évolution de l'espérance de vie ; suppression du 13^e mois ; diminution de 20 % des retraites des militaires ; imposition d'un prélèvement supplémentaire de 10 % au titre de la solidarité sur les pensions d'un montant supérieur à 5 fois le salaire minimum – aboutit à une diminution de 23 points de PIB des engagements au titre des retraites en valeur actualisée nette.

Un nouveau report de l'âge de la retraite devrait également être envisagé à moyen terme. L'âge légal, de 62 ans pour les hommes et de 57 ans pour les femmes, est jeune en comparaison de la moyenne des pays de l'OCDE (65 et 63.5 ans respectivement). L'espérance de vie à la naissance augmente de trois ans par décennie depuis 1960, soit un peu plus rapidement que la moyenne de l'OCDE. Elle s'établit désormais à 78 ans pour les femmes et 70 ans pour les hommes en Colombie, alors qu'elle est en moyenne de 83 ans pour les femmes et 77 ans pour les hommes dans l'OCDE. Des projections du FMI montrent que l'espérance de vie à l'âge de la retraite progressera en Colombie de 2.6 ans pour les hommes et 3.3 ans pour les femmes d'ici à 2050 (tableau 2.1). La proportion des 80 ans et plus dans la population totale passera de 1 % actuellement à plus de 6 % en 2060.

L'âge légal de la retraite vient d'être repoussé de deux ans cette année, de sorte qu'il pourrait être politiquement délicat de le repousser à nouveau. Il n'empêche que dans un premier temps, une égalisation de l'âge de la retraite des hommes et des femmes permettrait que ces dernières aient une meilleure couverture retraite grâce à des durées de cotisation plus longues et de meilleures chances de remplir les conditions d'admissibilité, tout en apportant une réponse partielle à la question de la viabilité à long terme du système. À plus long terme, il faudra que la Colombie, comme la plupart des pays de l'OCDE, évolue graduellement vers un régime qui lie, jusqu'à un certain degré, l'âge de la retraite et l'espérance de vie pour en améliorer la viabilité à long terme. L'expérience de nombreux pays de l'OCDE pourrait être utile à la Colombie pour mettre en œuvre cette réforme.

Tableau 2.1. **Âge légal de la retraite et espérance de vie à la retraite**
2010-50

	Âge légal de la retraite		Espérance de vie à l'âge de la retraite en 2010		Espérance de vie à l'âge de la retraite en 2050		Allongement de l'espérance de vie à l'âge de la retraite entre 2010 et 2050	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Argentine	65	60	15	19	18	22	3.0	3.3
Bolivie	58	58	19	21	24	26	4.7	5.3
Brésil	65	60	17	19	19	22	2.9	3.0
Chili	65	60	17	20	19	23	2.5	2.8
Colombie	62	57	19	25	21	28	2.6	3.3
Costa Rica	65	65	18	20	20	23	2.5	3.0
République dominicaine	60	60	21	23	23	26	2.4	2.6
Équateur	60	60	21	23	24	26	2.7	2.9
Le Salvador	60	55	20	23	23	26	3.0	3.3
Guatemala	60	60	19	22	22	25	2.9	3.4
Honduras	65	60	16	18	18	21	2.3	2.9
Mexique	65	65	17	19	19	22	2.6	3.1
Nicaragua	60	60	20	23	23	26	3.2	3.4
Panama	62	57	19	26	22	29	2.5	3.3
Paraguay	60	60	19	21	22	24	2.4	2.7
Pérou	65	65	62	18	18	21	2.5	3.1
Uruguay	60	60	19	23	22	27	3.5	3.3
Venezuela	60	55	17	19	21	28	3.7	8.7
Moyenne	62	60	18	21	21	25	2.9	3.5

Source : Calculs du FMI.

Le régime privé à cotisations définies hésite à servir des rentes et augmente ainsi les risques de longévité et financiers

Le régime privé à cotisations définies verse trois types de prestations à ses adhérents : i) des pensions d'invalidité ; ii) des pensions de réversion, et iii) des pensions de retraite. Le marché, très concentré, ne compte que quatre fonds seulement : *Protección*, *Porvenir*, *Colfondos* et *Skandia*. La part de marché des deux premiers fonds, mesurée à leur nombre d'adhérents ou leur portefeuille d'actifs en gestion, est de plus de 80 %. Ils sont la propriété des principaux conglomérats économiques du pays. Ce niveau de concentration est tout à fait courant dans les pays d'Amérique latine (comme le Chili, le Costa Rica ou le Pérou) et peut générer des coûts et frais de gestion importants. Comparativement à d'autres pays d'Amérique latine, leurs coûts de fonctionnement sont plus élevés en Colombie. Toutefois, la taille plus modeste du marché peut faciliter la surveillance des opérateurs, sous réserve que soit garantie l'indépendance de l'autorité de surveillance.

Depuis leur création, les fonds de pension privés jouent un rôle de plus en plus important dans le système financier, un rôle qui a été vital pour stimuler le développement des marchés financiers locaux. Depuis le milieu des années 90, ces fonds participent activement au marché de la dette publique et, de par la valeur des actifs inscrits à leur bilan, ils détiennent désormais de grands portefeuilles d'investissement dans des titres d'État. Sur le plan macroéconomique, les administrateurs de fonds de pension (AFP) jouent un rôle décisif dans la constitution et la répartition de l'épargne. Cette épargne privée est centralisée et acheminée, via les AFP, jusqu'à des sociétés de gestion et utilisée pour financer des projets d'investissement publics ou privés. À court terme, les fonds de pension vont devenir des

acteurs importants du développement de vastes programmes d'infrastructures en Colombie. Ils figureront au nombre des investisseurs qui financeront des programmes de construction de routes ou d'aéroports, par exemple, en partenariat avec l'agence publique chargée des infrastructures, dans le cadre de partenariats public-privé.

Les souscripteurs peuvent choisir entre différents portefeuilles pour constituer leur épargne-retraite. Les *multifondos* sont composés de trois portefeuilles dont le régime d'investissement diffère en fonction de l'âge de l'adhérent et de ses préférences en matière de risque – les fonds sont ainsi classés en fonds à bas risque, modérés et à haut risque :

- Fonds à bas risque : pour les adhérents préférant les placements moins risqués. La priorité d'un fonds à bas risque est de préserver le capital du compte individuel, sa cible est constituée des adhérents proches de percevoir leurs prestations de retraite et préférant des taux d'intérêt plus faibles à la crainte d'éventuelles pertes sur investissement.
- Fonds modérés : pour les adhérents à profil de risque modéré. En principe, les adhérents doivent être disposés à accepter d'éventuelles pertes sur investissement en raison de l'exposition au risque du fonds et recherchent une rentabilité à long terme supérieure à celle d'un fonds à bas risque.
- Fonds à haut risque: pour les adhérents préférant les placements plus risqués. Ces adhérents sont encore très loin de percevoir leurs prestations de retraite et sont disposés à accepter une plus forte volatilité du portefeuille, pouvant entraîner des pertes sur investissement importantes du fait de l'exposition au risque du fonds, ils recherchent une rentabilité à long terme supérieure à celle d'un fonds modéré.

L'adhérent à un fonds de pension doit choisir l'un de ces fonds à partir des informations lui ayant été transmises par la société de gestion du fonds. En tout état de cause, il appartient à ce dernier de réaliser et de diriger les placements conformément au régime de risque choisi par l'adhérent. Ces dispositions ont pour but de réaliser le meilleur taux de rentabilité à l'issue de la durée de capitalisation.

Les prestations de retraite sont calculées sur le montant capitalisé sur le compte individuel de l'adhérent. En conséquence, elles dépendent à la fois du salaire du travailleur et du produit de l'épargne. Le taux de remplacement brut varie dans une fourchette approximative de 34 % à 107 % – ce dernier taux correspondant à celui des titulaires du salaire minimum. Ces chiffres ne rendent pas compte de l'évolution réelle des salaires des cotisants ni des frais de gestion supplémentaires des compagnies d'assurance. L'évolution des salaires dans la réalité peut suivre la forme d'une parabole pour ce qui est des revenus faibles à moyens, tandis qu'elle suit une courbe ascendante continue pour les hauts revenus. Il est donc possible que le taux de remplacement soit surestimé pour les hauts revenus et sous-estimé pour les revenus moyens.

De nombreux titulaires de pensions du régime privé ont, inclus dans leur compte, un titre de reconnaissance (*Título pensional*). Il s'agit d'une mesure transitoire appliquée après la réforme de 1993. Ces titres correspondent à une garantie des pensions que les employeurs versaient directement à leurs salariés avant la réforme de 1993. Les droits ainsi acquis sont inclus dans le compte d'épargne-retraite individuel du salarié. Ils correspondent à des années de cotisation et majorent de ce fait le taux de remplacement. Très souvent, ces titres confèrent aux salariés un taux de remplacement supérieur à ce que les cotisants actuels sont en droit d'espérer. Parfois, les taux de remplacement dont bénéficient les adhérents qui ont pu inclure ces titres de reconnaissance sont même supérieurs à ceux du régime public.

S'agissant des prestations, les adhérents ont le choix entre sept options différentes (encadré 2.2). Tout adhérent peut se retirer à tout moment du fonds de pension si le solde de son compte d'épargne est suffisant pour financer une prestation mensuelle égale à plus de 110 % du salaire mensuel minimum national. Les adhérents âgés de 62 ans (hommes) et de 57 ans (femmes), qui ont cotisé pendant au moins 1 150 semaines mais dont le solde du compte d'épargne est insuffisant pour financer une prestation mensuelle au moins égale au salaire mensuel minimum, peuvent prétendre à la pension minimum servie par le Fonds de solidarité. Cette prestation est financée par une cotisation de 1.5 % prélevée sur le taux de cotisation total de 16 %. Les adhérents âgés de 62 ans (hommes) et de 57 ans (femmes), qui n'ont pas cotisé jusqu'à 1 150 semaines et dont le solde du compte d'épargne est insuffisant pour financer une prestation mensuelle au moins égale au salaire mensuel minimum, peuvent demander le remboursement du solde de leur compte d'épargne.

Encadré 2.2. **Les différentes options de prestations du régime privé à cotisations définies**

- Rente viagère : l'adhérent transfère l'épargne capitalisée sur son compte individuel auprès d'une compagnie d'assurance-vie de son choix pour acquérir une rente mensuelle au moins égale à la prestation minimum. Une fois opéré, ce choix est irrévocable.
- Retraits programmés : l'administrateur du fonds de pension conserve les avoirs capitalisés sur le compte individuel et verse la prestation de retraite. Le solde de l'épargne capitalisée sur le compte individuel doit être suffisant pour financer une rente viagère au moins égale au salaire minimum mensuel pendant que l'adhérent perçoit des retraits programmés.
- Retraits programmés avec rente viagère différée : l'adhérent transfère une partie de l'épargne capitalisée sur son compte individuel auprès d'une compagnie d'assurance-vie de son choix pour acquérir une rente viagère payable à compter d'une date convenue d'un commun accord. Le solde des avoirs capitalisés est utilisé pour fournir un revenu temporaire jusqu'à cette date. La rente différée ne doit pas être d'un montant inférieur à la prestation minimum.
- Revenu temporaire fixe avec rente viagère différée : l'adhérent prend des dispositions auprès d'une compagnie d'assurance-vie pour le versement d'un revenu d'un montant spécifique et d'une rente viagère différée, qui prendra le relais au terme de la durée de versement du revenu temporaire fixe.
- Revenu temporaire variable avec rente viagère différée : l'adhérent peut choisir de percevoir une prestation d'un montant supérieur pendant la durée de versement du revenu temporaire variable, et d'un montant inférieur pendant le versement de la rente viagère différée, et vice-versa, en fonction de ses besoins.
- Retraits programmés sans négociation du titre de reconnaissance : l'adhérent commence à percevoir une prestation avant le remboursement du titre de reconnaissance émis.
- Revenu temporaire variable avec rente viagère immédiate : une compagnie d'assurance verse à l'adhérent une rente viagère immédiate au moment de la retraite en conservant les ressources nécessaires sur le compte individuel pour que l'AFP puisse servir parallèlement un revenu temporaire variable pendant toute la durée convenue avec l'AFP.

Compte tenu de ce que le régime privé à cotisations définies est un régime par capitalisation, l'âge de la retraite et les prestations servies sont fonction du montant d'épargne capitalisé sur le compte de l'adhérent. Les risques sont de deux types : risque de longévité et risque financier. Le risque de longévité correspond au cas d'un travailleur/assuré qui vit plus longtemps que son espérance de vie et qui risque ainsi de voir s'épuiser les avoirs cumulés pour le versement d'une pension. Quant au risque financier, il découle du fait que la valeur de l'épargne-retraite est liée au produit des placements réalisés sur les marchés de capitaux dont la volatilité peut, en cas de conjoncture défavorable, générer des rendements négatifs (Bosch, Melguizo et Pagés, 2013).

Dans un régime à prestations définies, l'État, ou bien l'entité publique ou privée en charge du régime, assume les risques de longévité et financiers tout au long de la vie active et de la retraite du cotisant. Dans un régime à cotisations définies, le cotisant assume les risques de longévité et financiers pendant sa vie active. Lorsqu'il atteint l'âge de la retraite, le cotisant peut choisir entre deux produits différents : une rente viagère ou des retraits programmés, voire parfois, un retrait intégral des fonds. Si l'assuré opte pour la rente viagère, il transfère son capital auprès d'une compagnie d'assurance qui prendra alors en charge à la fois le risque de longévité et le risque financier. Si l'assuré choisit des retraits programmés, il conserve la maîtrise du montant capitalisé et l'administrateur du fonds lui verse mensuellement une somme qui sera recalculée tous les ans, en fonction des performances financières et de l'espérance de vie actualisée. En conséquence, le cotisant assumera aussi les risques de longévité et financiers pendant sa retraite.

Actuellement, 15 % environ seulement des prestations sont servies sous forme de rente viagère, contre 20 à 75 % dans les pays de l'OCDE. Ce taux, plutôt faible, s'explique par l'obligation de verser une pension minimum qui soit égale au salaire minimum, ce qui dissuade les compagnies d'assurance de participer au marché des rentes car il est difficile d'assurer une protection contre les variations du salaire minimum. L'État envisage de couvrir ce risque. Si la hausse du salaire minimum est supérieure à l'inflation, l'État garantira le versement. En revanche, si la hausse est inférieure, les compagnies d'assurance seront redevables vis-à-vis de l'État. Il faudrait inciter à un niveau minimum de sortie en rente au moment du versement des prestations afin d'améliorer la protection contre le risque de longévité. La combinaison de retraits programmés à une rente viagère différée, qui offre une protection contre l'inflation, pourrait être considérée comme un mécanisme par défaut approprié (OCDE, 2012). De même, il conviendrait que des actions d'éducation financière défendent l'idée d'une sortie en rente en soulignant le fait qu'il s'agit d'un produit d'assurance conçu pour protéger le souscripteur contre le risque de survivre à ses ressources (OCDE, 2012).

Il faudra mener à plus long terme une réforme plus ambitieuse du système de retraite

Certains ajustements sont nécessaires à court terme pour assurer la viabilité des retraites et améliorer leur couverture et leur équité. L'admissibilité au dispositif BEPS devrait être élargie à tous les travailleurs gagnant moins que le salaire minimum, c'est-à-dire la majorité des indépendants et la classe moyenne. Certaines particularités du régime public à prestations définies pourraient également être modifiées. Le taux de remplacement devrait être revu à la baisse pour être rapproché de celui du régime privé à cotisations définies et le salaire de référence devrait être calculé sur un plus grand nombre

d'années. À moyen terme, l'âge de la retraite devrait être repoussé et lié à l'espérance de vie. Il reste que tous ces ajustements ne seront vraisemblablement pas suffisants pour assurer la viabilité à long terme et l'équité du système.

La complexité du système et la multiplicité des ajustements à opérer pour le rendre plus équitable et en améliorer la viabilité laissent penser qu'une réforme globale s'impose à moyen et court terme. Une telle réforme devrait viser à mettre en place un système multi-piliers. Le minimum vieillesse (*Colombia Mayor*) serait étendu et deviendrait le pilier 0. Il devrait être mis fin à la concurrence entre le régime public à prestations définies et le régime privé à cotisations définies car elle est coûteuse et source d'inefficacités. Il existe plusieurs options s'agissant des piliers contributifs du système. L'actuel régime privé à cotisations définies (pilier 2) pourrait être complété par un régime public de base à prestations définies (pilier 1). Dans ce cas, le régime public devrait être nettement moins généreux. Une autre solution pourrait être de supprimer progressivement le régime public à prestations définies. De même, l'assouplissement de l'obligation d'aligner le montant de la pension au moins sur le salaire minimum serait une mesure déterminante pour améliorer la couverture du système de retraite. Grâce au dispositif BEPS, l'État abonderait les cotisations des travailleurs à faible revenu affiliés au pilier 1 ou 2. Enfin, la cotisation volontaire au régime privé à prestations définies constituerait le troisième pilier.

La suppression progressive du régime public à prestations définies (et l'évolution vers un régime contributif) permettrait de faire baisser les engagements au titre des retraites de plus de 18 points de PIB dans les 50 prochaines années (Santa María et Piraquive, 2013). Ce scénario postule qu'à partir de maintenant, aucun nouvel actif ne serait admis à cotiser au régime public. Les dix premières années n'apporteraient aucun changement puisque les actifs continueraient de cotiser pour les retraités. Dans les 15 années suivantes, la transition coûterait entre 0.3 et 0.6 point de PIB par rapport au scénario de référence. Le coût des retraites deviendrait inférieur au coût de référence après 2035. Globalement, avec une telle réforme, la valeur actualisée nette des engagements au titre des retraites serait d'environ 110 % du PIB, contre près de 130 % dans le scénario de référence.

Si l'on supprimait progressivement le régime public à prestations définies, la transition vers le nouveau système devrait être aussi douce que possible. Seuls les nouveaux actifs seraient tenus de cotiser au régime à cotisations définies. Les actifs déjà sur le marché du travail devraient opérer un choix définitif entre le régime à prestations définies et celui à cotisations définies. Il faudrait être attentif aux coûts de la transition pour le budget, lesquels pourraient être financés, par exemple, par un « titre de pension » qui, en tant que versement ponctuel, ne relèverait pas du champ d'application de la règle budgétaire. À long terme, le système de retraite colombien gagnerait en viabilité et en équité.

La Colombie pourrait bénéficier de l'expérience des pays de l'OCDE dans la réforme des systèmes de retraite. Il existe des régimes à cotisations définies dans un tiers environ de ces pays, les autres ayant mis en place des régimes à prestations définies ou des systèmes à points. Il n'existe pas de système semblable à celui de la Colombie ailleurs dans l'OCDE. La plupart des pays de la zone ont mis en œuvre une réforme des retraites, ces dernières années, pour lutter contre la pauvreté des personnes âgées et apporter une réponse au vieillissement démographique et au problème de pérennisation en découlant pour leurs régimes. Dans un premier temps, la réforme des régimes publics a abouti à repousser l'âge de la retraite (à 67 ans au moins dans la majorité des pays de l'OCDE d'ici 2050) et a introduit des mécanismes d'ajustement automatiques et une modification

des règles d'indexation. Ces mesures ont vocation à améliorer la viabilité financière du versement des pensions. Dans un second temps, les pouvoirs publics ont examiné les modalités de régimes privés. Certains, comme la République tchèque, Israël et le Royaume-Uni, ont déjà mis en place des régimes à cotisations définies (OCDE, 2013b).

Le revenu minimum vieillesse

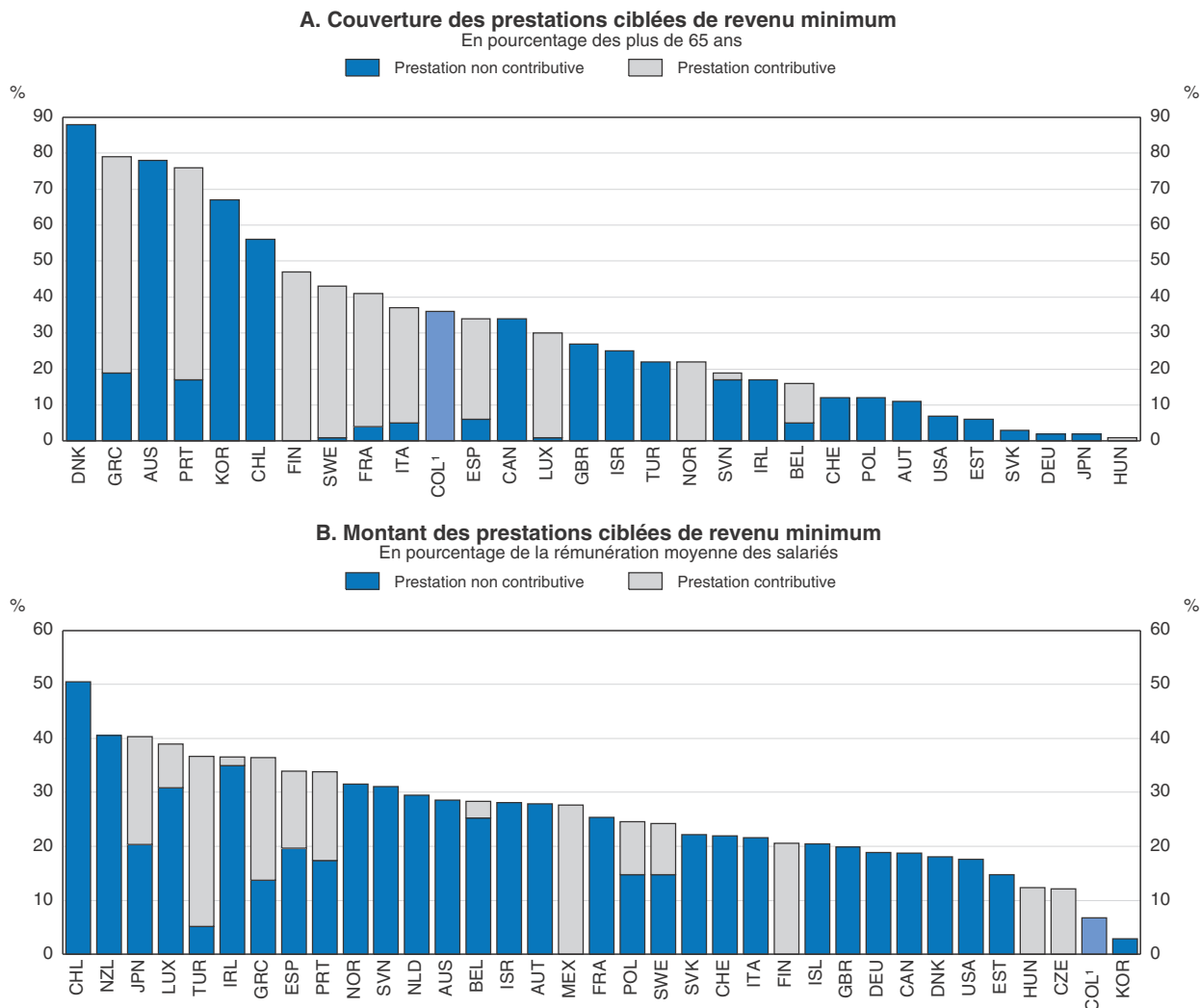
Afin de remédier à la pauvreté des personnes âgées, la Colombie a récemment mis en place le dispositif *Colombia Mayor* – qui s'appelait auparavant *Programa de Protección Social al Adulto Mayor* (PPSAM) – et le PSAP (*Programa de Subsidio al Aporte en Pensión*), financé par le système de sécurité sociale. *Colombia Mayor* est financé par un prélèvement sur les hauts salaires. Les salariés dont le salaire mensuel de référence pour le calcul des cotisations est égal à quatre fois le salaire minimum doivent s'acquitter d'une cotisation supplémentaire au Fonds de solidarité (dont la fourchette varie de 1 % pour un salaire de quatre fois le salaire minimum à 2 % pour un salaire de 20 fois et plus le salaire minimum) pour financer *Colombia Mayor*.

La couverture de *Colombia Mayor* a été élargie de 900 000 bénéficiaires en 2010 à plus de 1.2 million en 2014. Il couvre désormais 36 % de la population de 65 ans et plus. Le PSAP compte quant à lui quelque 200 000 bénéficiaires, dont 82 % sont des travailleurs indépendants exerçant leur activité en ville, 16 % des actifs ruraux, 1 % des « mères communautaires » (ou « madres comunitarias », femmes prenant en charge l'éducation d'enfants chez elles, dans un « foyer communautaire »), 1 % des conseillers municipaux et 0.3 % des personnes handicapées. La couverture globale des deux dispositifs correspond à peu près à la couverture moyenne des prestations de minimum vieillesse dans les pays de l'OCDE (graphique 2.12, partie A). Pour pouvoir en bénéficier, il faut être âgé de 65 ans au moins et relever des catégories Sisbén 1 et 2 (classement en fonction du niveau de revenu).


Toutefois, le montant moyen du minimum vieillesse en valeur relative est inférieur à celui en vigueur dans tous les pays de l'OCDE, à l'exception de la Corée (graphique 2.12, partie B). L'accroissement notable récent du nombre de bénéficiaires de *Colombia Mayor* a eu pour effet de réduire de moitié le montant de la prestation. À actuellement 10 % environ du salaire minimum, ou 7 % du salaire moyen, cette prestation est inférieure au seuil national d'extrême pauvreté.

Il conviendrait que la Colombie augmente son minimum vieillesse tout en veillant à préserver les incitations à travailler. Le montant du revenu garanti et des pensions peut influencer sur le choix des individus d'exercer ou non une activité, ainsi qu'en témoigne l'expérience de certains pays d'Amérique latine. En effet, l'accès à une pension non contributive peut sérieusement réduire l'offre de main-d'œuvre chez les bénéficiaires admissibles (Bosch, Melguizo et Pagés, 2013). Un certain nombre de programmes destinés à faire reculer la pauvreté et les inégalités parmi les populations âgées vivant en zones rurales – comme *Previdencia Rural* au Brésil, le moratoire introduit en Argentine ou encore le programme 70+ en faveur des populations rurales au Mexique – se sont ainsi traduits par une diminution considérable, dans une fourchette de 5 à 11 points de pourcentage, de l'offre de main-d'œuvre parmi les individus remplissant les conditions requises pour bénéficier d'une pension non contributive (Carvalho Filho, 2008 ; Bosch et Guajardo, 2012 ; Rodrigues de Oliveira et Kassouf, 2012 ; Juárez et Pfitze, 2012). Toutefois, l'effet sur l'offre de main-d'œuvre est moindre lorsque la mesure est ciblée sur les populations pauvres (Olivera et Zuluaga, 2014).

Graphique 2.12. Couverture et montant des prestations de minimum vieillesse



1. Les chiffres pour la Colombie renvoient au taux de couverture et au montant des prestations du dispositif Colombia Mayor.
Sources : Autorités nationales et OCDE (2013b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177280>

En visant les populations à très faible revenu, voire sans revenu, *Colombia Mayor* évite la problématique de l'effet incitatif. Les personnes couvertes sont principalement des travailleurs ayant passé toute leur vie active dans le secteur informel, la plupart du temps en zones rurales, et peu instruits. L'élargissement tout à fait positif du dispositif à 2.4 millions de bénéficiaires, tel qu'envisagé par les autorités, ne devrait pas créer d'incitation négative à demeurer dans le secteur informel. Toutefois, le montant moyen de la prestation devrait être majoré pour permettre à un plus grand nombre d'individus de sortir de la pauvreté. Il devrait au moins doubler pour approcher le niveau relatif moyen des prestations de ce type dans les pays de l'OCDE. La valeur actualisée nette des engagements inhérents à un tel changement correspondrait à moins de 10 % du PIB pour

les 40 prochaines années, contre 4.4 % dans la configuration actuelle (Santa María et Piraquive, 2013). Il devrait y avoir un espace budgétaire pour accroître cette aide étant donné que le minimum vieillesse représente une fraction mineure des dépenses budgétaires et la plus faible de tous les pays d'Amérique latine (graphique 2.12).

Recommandations concernant les retraites

Principales recommandations

- Réformer en profondeur les régimes de retraite pour faire reculer la pauvreté et les inégalités parmi la population âgée.
- Élargir l'admissibilité au dispositif BEPS (*Beneficios Económicos periódicos*).
- Étendre la couverture et relever le niveau des prestations du dispositif public de minimum vieillesse (*Colombia Mayor*).

Autres recommandations

- Encourager la sortie en rente au moment du versement des prestations afin de mieux protéger les retraités contre le risque de longévité.
- Abaisser le taux de remplacement du régime public et calculer le salaire de référence sur un plus grand nombre d'années de rémunération.
- Égaliser l'âge de la retraite des hommes et des femmes. À moyen terme, relever l'âge de la retraite en le liant à l'évolution de l'espérance de vie.

Bibliographie

- Bosch, M., and J. Guajardo (2012), « Labor Market Impacts of Non-Contributory Pensions: The Case of Argentina's Moratorium. » *IDB Publications No. 78.158*. Washington, DC: IDB.
- Bosch M., Á. Melguizo and C. Pagés (2013), « Mejores Pensiones Mejores Trabajos, Hacia La Cobertura Universal En América Latina Y El Caribe », *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Carranza L., Á. Melguizo and D. Tuesta (2012), « Matching Contributions for Pensions in Colombia, Mexico, and Peru: Experiences and Prospects », *BBVA Working Paper*, No. 12/32.
- Carvalho Filho, I. E (2008), « Old-age Benefits and Retirement Decisions of Rural Elderly in Brazil. » *Journal of Development Economics*, Vol. 86(1):12-146 (April) (Elsevier).
- Cotlear, D. 2011. « Population Aging: Is Latin America Ready? » *World Bank Publications No. 2 542* (April). Washington, D.C.: World Bank.
- Daude, C., De Laiglesia, J.R. and A. Melguizo (2014), « Covering the uncovered: Labour informality, pensions and the emerging middle class in Latin America, » in Jeff Dayton-Johnson (ed.) *Latin America's Emerging Middle Classes*, Palgrave Macmillan, forthcoming.
- Goñi, E. (2013), *Pandemic Informality*, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- HelpAge International (2013), « Global Age Watch Index 2013 », *Insight report*.
- Hinz, R., R. Holzmann, D. Tuesta, and N. Takayama, editors (2013), « Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experience ». Washington, DC: World Bank.
- Holzmann R., D. A. Robalino, and N. Takayama (2009), « Closing The Coverage Gap – The Role Of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers », *The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank*.
- Juaárez, L., and T. Pfitze (2012), « The Effects of a Non-Contributory Pension Program on Labor Force Participation: The Case of 70 y más in Mexico. » Monterrey: Instituto Tecnológico de México. (Mimeo.)
- Kugler A. and M. Kugler (2008), « Labor Market Effects of Payroll Taxes In Developing Countries: Evidence From Colombia », *NBER Working Paper*, No. 13855.

- Montenegro Trujillo S., Salazar L.F.J, Ramirez Baquero S., Nieto Ramos A. and Hurtado Martilletti C.A. (2013a), « Distribucion de ingresos en el Sistema pensional y el impacto de algunas medidas de flexibilizacion », Documentos CEDE 32, Universidad de los Andes.
- Montenegro Trujillo S., Salazar L.F.J and Hurtado Martilletti C.A. (2013b), « Los subsidies pensionales en el regimen de reparto colombiano: reformas parametricas para focalizar correctamente el gasto social del estado », Documentos CEDE 33, Universidad de los Andes.
- OECD (2012), « The OECD Roadmap For The Good Design Of Defined Contribution Pension Plans ».
- OECD (2013a), *OECD Economic Surveys: Colombia 2013: Economic Assessment*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2013-en.
- OECD (2013b), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en.
- OCDE/BID/The World Bank (2014), *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2014-en.
- Olivera J. and Zuluaga B. (2014), « The Ex-Ante Effects of Non-contributory Pensions in Colombia and Peru », *Journal of International Development*
- Pallares-Miralles M., C. Romero and E. Whitehouse (2012), « International Patterns of Pension Provision II – A Worldwide Overview of Facts and Figures », *World Bank Discussion Paper*, No. 1211.
- Rodrigues de Oliveira, P. and A. L. Kassouf (2012), « Impact Evaluation of the Brazilian Non-contributory Pension Program Beneficio de Prestac a o Continuada (BPC) on Family Welfare », Quebec: Partnership for Economic Policy.
- Santa María, M., R. Steiner, J.H. Botero, M. Martinez, N. Millan, M. A. Arias, E. Schutt (2010), « El systema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura », Informe final, Fedesarollo.
- Santa María M. and Piraquive Galeano (2013), « Evolucion y alternativas del Sistema pensional en Colombia », *Departemento Nacional de Planeacion*, Archivos de Economía, Documento No. 398.

Glossaire

AFP	Administrateur de fonds de pension
AHELO	Étude internationale de l'OCDE des résultats de l'enseignement supérieur
ALC	Amérique latine et Caraïbes
ANIF	Association nationale des institutions financières (<i>Asociación Nacional de Instituciones Financieras</i>)
BEPS	Compte d'épargne-retraite individuel pour les travailleurs à faible 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>)
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CITP-08	Classification internationale type des professions
CONPES	Conseil national des politiques économiques et sociales (<i>Consejo Nacional de Política Económica y Social</i>)
COP	Peso colombien
CREE	Contribution des entreprises à l'équité (<i>Impuesto sobre la renta para la equidad</i>)
DANE	Office 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 national de la planification (<i>Departamento Nacional de Planeación</i>)
FEM	Forum économique mondial
FMI	Fonds monétaire international
GPS	Système général des retraites de Colombie
ICBF	Institut de protection de l'enfance (<i>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar</i>)
IDE	Investissement direct étranger
IGAC	Institut de géographie Agustín Codazzi (<i>Instituto Geográfico Agustín Codazzi</i>)
IMAN	Impôt minimum de substitution (<i>Impuesto Mínimo Alternativo Nacional</i>)
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
IS	Impôt sur les (bénéfices des) sociétés
LGM	Ligne de crédit modulable
MCO	Moindres carrés ordinaires
MHCP	Ministère des Finances (<i>Ministerio de Hacienda y Crédito Público</i>)
OCAD	Conseils statuant sur les projets à financer par des redevances (<i>Órganos Colegiados de Administración y Decisión</i>)
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
Pb	Points de base
PIB	Produit intérieur brut
PINES	Plan de développement de projets stratégiques nationaux

PIPE	Plan de promotion de la productivité et de l'emploi
PME	Petites et moyennes entreprises
PPP	Partenariat public-privé
PPSAM	Programme de protection sociale en faveur des personnes âgées (<i>Programa de Protección Social al Adulto Mayor</i>)
R-D	Recherche-développement
RMP	Réglementation des marchés de produits
SEDLAC	Base de données socio-économiques pour l'Amérique latine et les Caraïbes
SENA	Service national de formation (<i>Servicio Nacional de Aprendizaje</i>)
SFC	Direction générale des finances (<i>Superintendencia Financiera de Colombia</i>)
SFP2001	Manuel de statistiques de finances publiques 2001
SGP	Régime général de partage des recettes fiscales (<i>Sistema General de Participaciones</i>)
SGR	Régime général de partage des redevances (<i>Sistema General de Regalías</i>)
SIC	Autorité de la concurrence (<i>Superintendencia de Industria y Comercio</i>)
SISBÉN	Système d'identification des personnes admissibles aux programmes sociaux (<i>Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales</i>)
SMSCE	Système de suivi, de contrôle et d'évaluation créé au sein du nouveau SGR
SUIT	Système unifié d'information de procédures
TI	Technologies de l'information
TMIE	Taux marginal d'imposition effectif
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UNODC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
USAID	Agence des Nations Unies pour le Développement international
UVT	Unité de valeur fiscale (<i>Unidad de Valor Tributario</i>)
VAN	Valeur actualisée nette
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 oeuvrent 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.

Dernières parutions

Afrique du Sud, mars 2013
Allemagne, mai 2014
Australie, décembre 2014
Autriche, juillet 2013
Belgique, mai 2013
Brésil, octobre 2013
Canada, juin 2014
Chili, octobre 2013
Chine, mars 2013
Colombie, janvier 2015
Corée, juin 2014
Danemark, janvier 2014
Espagne, septembre 2014
Estonie, octobre 2012
États-Unis, juin 2014
Fédération de Russie, janvier 2014
Finlande, février 2014
France, mars 2013
Grèce, novembre 2013
Hongrie, janvier 2014
Inde, novembre 2014
Indonésie, septembre 2012

Irlande, septembre 2015
Islande, septembre 2015
Israël, décembre 2013
Italie, mai 2013
Japon, avril 2013
Luxembourg, décembre 2012
Mexique, mai 2013
Norvège, mars 2014
Nouvelle-Zélande, juin 2013
Pays-Bas, avril 2014
Pologne, mars 2014
Portugal, octobre 2014
République slovaque, novembre 2014
République tchèque, mars 2014
Royaume-Uni, février 2013
Slovénie, avril 2013
Suède, décembre 2012
Suisse, novembre 2013
Turquie, juillet 2014
Union européenne, avril 2014
Zone euro, avril 2014

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-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 pour plus d'informations.

Volume 2015/2
Janvier 2015

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions



ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2015
(18 NUMÉROS)

ISBN 978-92-64-22493-3
10 2014 19 2 P



9 789264 224933