



# Études économiques de l'OCDE COSTA RICA

AVRIL 2018 (VERSION ABRÉGÉE)





# Études économiques de l'OCDE : Costa Rica 2018 (version abrégée)

Ce document, ainsi que les données et cartes 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 (2018), *Études économiques de l'OCDE : Costa Rica 2018 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris.  
[https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-cri-2018-fr](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2018-fr)

ISBN 978-92-64-30499-4 (PDF)

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

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

**Crédits photo :** Couverture © Shutterstock.com/Dmitry Pistrov.

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

© OCDE 2018

---

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

---

## TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	5
Les progrès accomplis sur les plans économique et social sont impressionnants .....	5
Restaurer la viabilité des finances publiques est une priorité .....	6
Renforcer la politique monétaire et la stabilité financière.....	6
Rendre la croissance plus vigoureuse et plus inclusive .....	7
Malgré l'ampleur des dépenses d'éducation, les résultats du système d'enseignement laissent à désirer .....	7
Une réglementation excessivement complexe entrave l'entrepreneuriat .....	8
PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE.....	11
Le Costa Rica a accompli de solides progrès socioéconomiques.....	11
La croissance devrait rester robuste.....	20
La croissance reposera sur une large assise .....	20
Renforcer le cadre de la politique monétaire et assurer la stabilité financière .....	25
Politiques visant à rétablir la viabilité budgétaire.....	32
Les perspectives budgétaires se sont dégradées.....	32
Accroître les recettes fiscales et améliorer l'effet redistributif de la politique fiscale.....	38
Améliorer l'efficacité et la qualité des dépenses publiques pour favoriser davantage la croissance et l'équité.....	40
Renforcer la productivité et l'inclusion en s'appuyant sur les politiques structurelles.....	45
Rendre le marché du travail plus inclusif.....	50
Améliorer la qualité et l'efficacité du système d'enseignement.....	54
Stimuler la concurrence et réduire les obstacles à l'entrée et à la sortie des entreprises du marché .....	58
Remédier aux carences des infrastructures de transport .....	60
Verdir la croissance .....	62
ANNEXE : INITIATIVES LÉGISLATIVES .....	66
RÉFÉRENCES.....	69

## Tableaux

1. Les réalisations sociales du Costa Rica sont impressionnantes .....	12
2. Indicateurs et projections macroéconomiques.....	24
3. Recommandations antérieures de l'OCDE visant à renforcer la crédibilité monétaire et à consolider la stabilité financière .....	32
4 Programme d'assainissement budgétaire.....	38
5. Le budget de l'État central du Costa Rica est excessivement rigide .....	42
6. Recommandations passées de l'OCDE pour rétablir la viabilité budgétaire .....	45
7. Impact potentiel à long terme des réformes structurelles sur le PIB par habitant .....	49
8. Réformes utilisées dans les simulations.....	50
9. Recommandations passées de l'OCDE pour renforcer l'inclusion.....	57
10. Recommandations passées de l'OCDE pour stimuler la croissance de la productivité.....	62
11. Recommandations passées de l'OCDE sur la croissance verte .....	64

A.1. Initiatives législatives récentes et en cours, présentant un intérêt pour l'Étude économique du Costa Rica.....	66
--	----

## Figures

1. Le Costa Rica s'est rapproché des pays à revenu élevé.....	11
2. Les destinations des exportations sont de plus en plus diversifiées.....	13
3. Le Costa Rica se spécialise dans les produits complexes.....	13
4. Les fortes entrées d'IDE ont beaucoup aidé le Costa Rica à contrer la récession.....	14
5. Les services représentent une part croissante de la valeur ajoutée.....	15
6. Les résultats sur le marché du travail se sont dégradés.....	16
7. La croissance demeure solide mais a fléchi après la crise.....	17
8. Le PIB par habitant et la productivité du travail convergent, mais restent faibles.....	18
9. Évolutions macroéconomiques récentes.....	21
10. Politique monétaire et évolution de l'inflation.....	23
11. La dollarisation reste forte.....	26
12. Quelques indicateurs du secteur bancaire, 2016.....	28
13. Les entreprises publiques occupent une place dominante dans le secteur bancaire.....	29
14. Les déséquilibres budgétaires s'accroissent.....	33
15. La dette publique augmente rapidement.....	34
16. La situation budgétaire s'est dégradée.....	34
17. Scénarios de la viabilité budgétaire.....	35
18. Possibilité d'accroître davantage les recettes au titre de la TVA et de l'impôt sur le revenu.....	39
19. La rémunération des employés du secteur public représente une part croissante des dépenses.....	41
20. L'emploi public est faible, mais il représente une part importante des dépenses publiques.....	41
21. L'écart de PIB par habitant est dû à la faiblesse de la productivité et de l'emploi, et à de longues heures de travail.....	46
22. Les inégalités sont fortes et s'accroissent.....	47
23. La situation sur le marché du travail est particulièrement difficile pour les catégories défavorisées.....	48
24. Le niveau élevé des coûts de main-d'œuvre non salariaux décourage l'emploi formel.....	51
25. Au Costa Rica, le salaire minimum est élevé.....	53
26. Les piètres résultats et les inégalités persistent malgré des dépenses importantes.....	54
27. Indicateurs de croissance verte : Costa Rica.....	65

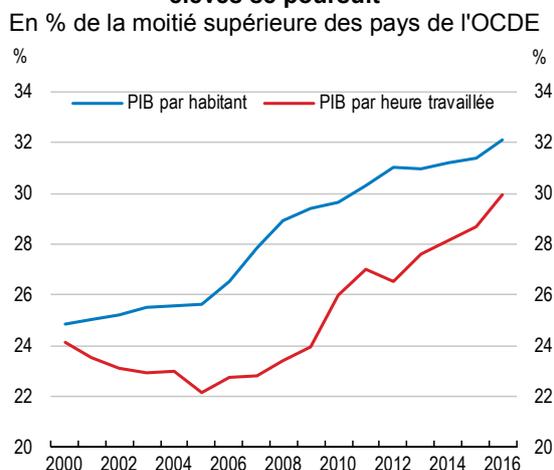
## Encadrés

Encadré 1. Adhésion du Costa Rica à l'OCDE.....	19
Encadré 2. Facteurs de vulnérabilité et événements peu probables qui pourraient modifier sensiblement les perspectives.....	25
Encadré 3. Simulations de l'impact potentiel des réformes structurelles.....	49

## RÉSUMÉ

**Les progrès accomplis sur les plans économique et social sont impressionnants**

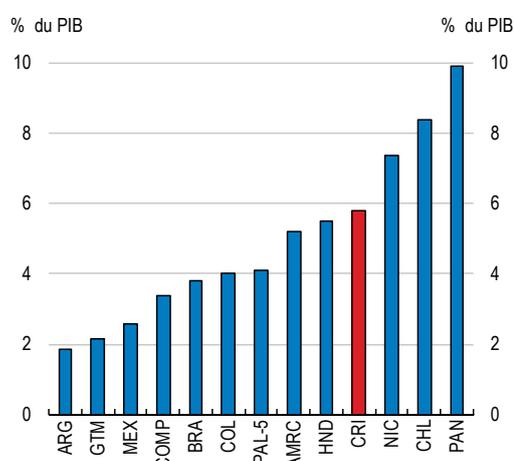
Le Costa Rica se caractérise par un niveau élevé de bien-être et une croissance économique solide. Un accès quasiment universel à l'éducation, aux soins de santé et à la retraite a contribué à des niveaux élevés de satisfaction à l'égard de la vie. Cela a été favorisé par une expansion économique vigoureuse et la poursuite de la convergence vers les niveaux de vie des pays de l'OCDE. La pauvreté, les inégalités de revenu et les disparités entre hommes et femmes sont faibles pour un pays d'Amérique latine, même si elles demeurent importantes par comparaison avec les pays de l'OCDE. La situation laisse également à désirer au regard de certains indicateurs de bien-être, tels que l'équilibre vie professionnelle-vie privée, la sécurité ou le revenu. Le Costa Rica s'est construit une image de marque écologique et a développé un secteur de l'écotourisme mondialement reconnu en protégeant son abondante biodiversité et en exploitant ses sources d'énergie renouvelables.

**La convergence vers les niveaux de vie plus élevés se poursuit**

Source : OCDE, Base de données sur la productivité.

L'ouverture aux échanges et l'investissement direct étranger (IDE) font partie intégrante du modèle de croissance couronné de réussite du Costa Rica. Ils ont constitué le fondement de la transformation structurelle de ce pays, qui est passé d'une économie fondée sur l'agriculture à une économie à la structure plus diversifiée qui est intégrée dans les chaînes de valeur mondiales. En mettant à profit ces

avancées, le Costa Rica peut renforcer sa spécialisation dans les secteurs à haute et moyenne intensité technologique. Une croissance vigoureuse de l'ordre de 3.7 % est prévue pour 2018 et 2019 : la faiblesse de l'inflation préservera les revenus des ménages, et les exportations bénéficieront de la reprise économique mondiale. L'investissement public devrait également se redresser par rapport au point bas historique auquel il se situe, grâce aux grands programmes d'infrastructures en cours.

**Le Costa Rica est une économie ouverte, qui bénéficie d'importantes entrées d'IDE, moyenne 2010-16**

Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.

Néanmoins, une réglementation entravant le jeu de la concurrence et une forte segmentation du marché du travail ne permettent pas d'exploiter pleinement les possibilités de rendre la croissance plus inclusive. La progression de l'emploi marque également le pas, tandis que le chômage demeure supérieur à son niveau d'avant la crise et touche principalement les jeunes et les personnes faiblement qualifiées. En conséquence, à l'inverse de la tendance générale observée en Amérique latine, l'économie informelle et les inégalités progressent au Costa Rica.

### La croissance économique se poursuivra à un bon rythme

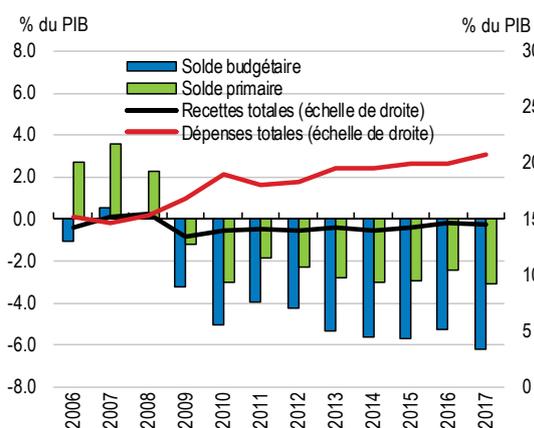
	2017	2018	2019
<b>Produit intérieur brut (PIB)</b>	3.2	3.7	3.7
Consommation privée	2.6	2.9	3.9
Consommation publique	2.9	2.4	2.3
Formation brute de capital fixe	-3.1	2.0	4.3
Exportations	4.9	4.7	6.0
Importations	3.0	4.3	5.7
Taux de chômage	9.1	9.4	9.3
Indice des prix à la consommation	1.6	3.1	3.1

Source : OCDE, Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

### Restaurer la viabilité des finances publiques est une priorité

Les autorités ne sont pas revenues sur les mesures de relance budgétaire qu'elles avaient prises en 2009 pour soutenir l'économie sur fond de crise mondiale, malgré une reprise rapide et la croissance régulière qui l'a suivie. Le déficit budgétaire a été supérieur à 5 % du produit intérieur brut (PIB) au cours des cinq dernières années. Les récents efforts déployés pour améliorer la collecte des impôts n'ont pas réduit le déficit budgétaire, compte tenu du recours généralisé à la préaffectation des recettes, de la fragmentation du secteur public en organismes autonomes et des obligations de dépenses. En conséquence, la dette de l'administration centrale a grimpé en flèche, passant de moins de 25 % du PIB en 2008 à 49 % en 2017.

### La situation budgétaire continue de se dégrader



Source : Ministère des Finances.

Un train complet de réformes budgétaires est nécessaire pour stabiliser le ratio dette/PIB. Il

est tout à fait possible de collecter des recettes supplémentaires en élargissant la base d'imposition et en continuant de lutter contre l'évasion et la fraude fiscales. Néanmoins, une augmentation des recettes fiscales ne contribuera pas à contenir le déficit à moins que leur préaffectation, très marquée, ne soit limitée. Le gouvernement devrait également reprendre le contrôle de l'affectation des ressources, notamment en remédiant à la fragmentation du cadre institutionnel. Réformer le système de rémunération dans le secteur public, renforcer le cadre budgétaire en adoptant une nouvelle règle budgétaire opérationnelle et améliorer la gestion de la dette contribueraient à équilibrer le budget.

### Renforcer la politique monétaire et la stabilité financière

La politique monétaire a permis de maintenir l'inflation à un bas niveau, mais il reste des problèmes à régler pour réduire encore la dollarisation et renforcer le secteur financier. Environ 40 % des dépôts et des crédits sont libellés en devises, et quelque 70 % de ces crédits ont été accordés à des emprunteurs non couverts. La banque centrale a relevé son taux d'intérêt directeur pour favoriser l'épargne en monnaie locale et des mesures de réglementation prudentielle ont été prises pour dissuader les agents économiques d'emprunter en devises. Les effets de ces mesures doivent être évalués avec soin, et les autorités devraient envisager la possibilité de renforcer également la réglementation prudentielle en vue de continuer à réduire la dollarisation. Des réformes institutionnelles visant à renforcer l'indépendance de la banque centrale devraient être adoptées.

Si le secteur bancaire semble en bonne santé, les difficultés récentes de deux banques publiques mettent en évidence les insuffisances de leur système de gouvernance. Le gouvernement devrait améliorer la sélection des personnes nommées aux conseils d'administration des banques et autres entreprises publiques. Ouvrir l'accès au marché aux nouvelles entreprises de technologie financière (FinTech) en adoptant des dispositions réglementaires adaptées permettrait de stimuler la concurrence et de réduire les coûts élevés d'intermédiation financière.

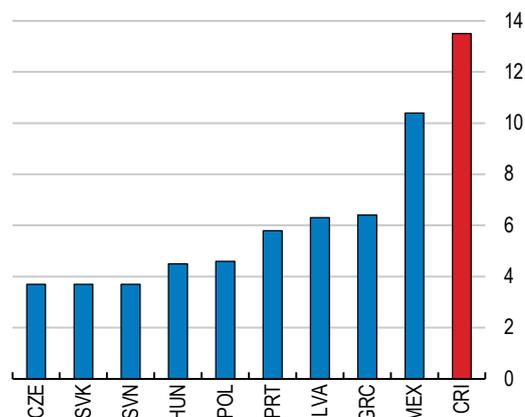
### **Rendre la croissance plus vigoureuse et plus inclusive**

La croissance de la productivité s'est accélérée dans une certaine mesure au cours des dix dernières années, mais de nombreux obstacles institutionnels entravent un renforcement de l'expansion économique et une diffusion plus large de ses fruits. Parmi ces obstacles figurent la marginalisation de certaines personnes sur le marché du travail, des restrictions à la concurrence, ainsi que la médiocrité des résultats du système d'enseignement et son caractère inéquitable. Si le Costa Rica ne remédie pas à ces problèmes, il risque d'être pris au piège d'un « cercle vicieux », dans lequel les personnes peu qualifiées et ayant des perspectives limitées sont enfermées dans des emplois à faible productivité et à bas salaire. Enclencher un « cercle vertueux » exigera des réformes dans plusieurs domaines de l'action publique permettant à la fois de renforcer la productivité et l'inclusion.

L'offre de services d'accueil des jeunes enfants est limitée et diffère sensiblement suivant les niveaux de revenu et les zones géographiques. Ces asymétries ont des répercussions négatives à la fois sur les futurs résultats scolaires des élèves issus de milieux défavorisés et sur le taux d'activité féminine, ce qui est également préjudiciable à l'équité. Développer les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) pour les catégories de population aux revenus modestes, tout en améliorant leur qualité, devrait devenir une priorité. Pour faciliter l'amélioration et le développement de ces services, il faudrait que toutes les dépenses consacrées à l'EAJE soient intégrées dans les dépenses obligatoires d'éducation prévues par la Constitution, et que la mise en œuvre de la politique nationale relative à l'EAJE relève clairement de la compétence exclusive d'un seul et même organisme public, créé à cet effet.

### **Les inégalités sont fortes**

Rapport interquintile de revenu disponible (S80/S20), 2016 ou dernière période connue



Source : OCDE, Base de données sur la distribution des revenus.

Environ 43 % des travailleurs occupent des emplois informels. L'ampleur de l'économie informelle constitue une source d'inégalités persistantes ainsi qu'un frein à la productivité. La structure complexe des salaires minimums alourdit les coûts de mise en conformité des entreprises, ce qui les dissuade de régulariser la situation des travailleurs non déclarés. Le gouvernement a réduit le nombre élevé de salaires minimums, en le ramenant de 25 à 23, et prévoit de l'abaisser à 10 d'ici à la fin de 2019. Passer à un plus petit nombre de catégories, fondées sur une différenciation géographique et par âge, en lieu et place de l'écheveau actuel complexe de catégories fondées sur les secteurs, les professions, les niveaux d'études et les compétences, réduirait sensiblement les coûts de mise en conformité.

### **Malgré l'ampleur des dépenses d'éducation, les résultats du système d'enseignement laissent à désirer**

Le Costa Rica est très attaché à l'éducation dans une optique de développement économique et social. À 7.9 % du PIB, le niveau des dépenses d'éducation est plus élevé que dans n'importe quel pays de l'OCDE. Néanmoins, ces dépenses sont inefficaces, tant en termes d'apprentissage que de réduction des inégalités. Les résultats des tests du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) révèlent que des compétences de base font défaut à un tiers des élèves, et que le milieu socioéconomique dont ils sont issus influe fortement sur leurs résultats

scolaires. Les taux de redoublement et d'abandon scolaire sont élevés. Des ressources doivent être consacrées et même réaffectées à l'enseignement secondaire, ainsi qu'aux services d'EAJE. Des aides plus ciblées devraient être octroyées dès le départ aux élèves en difficulté. Des ressources devraient également être spécifiquement mobilisées pour assurer la formation initiale et continue des enseignants et fournir des matériels pédagogiques, qui font actuellement défaut. Mettre en place un système d'enseignement et de formation professionnels (EFP) en alternance de bonne qualité dans l'enseignement secondaire permettrait aux jeunes d'acquérir des compétences solides et de nouer des liens étroits avec le marché du travail. Globalement, le gouvernement, qui est aujourd'hui focalisé sur les ressources et les financements, devrait se recentrer sur les résultats obtenus et définir des objectifs de performances clairs et vérifiables, au regard desquels puisse être évaluée la réussite de sa politique d'éducation.

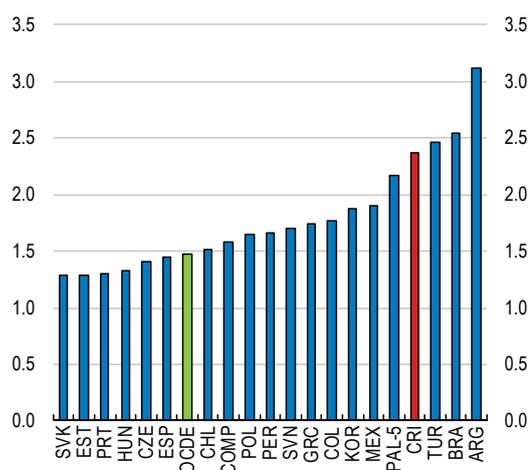
### ***Une réglementation excessivement complexe entrave l'entrepreneuriat***

La réglementation des marchés de produits est restrictive ; il existe de volumineux obstacles à l'entrepreneuriat, les dérogations au droit de la concurrence sont nombreuses et le niveau de contrôle étatique est élevé dans de nombreux secteurs. Des gains de productivité considérables pourraient être réalisés *via* un allègement des règles préjudiciables à la concurrence. Améliorer

la gouvernance des entreprises publiques suivant les normes de l'OCDE, mettre en place un guichet unique pour la délivrance des autorisations aux entreprises et pour leur immatriculation, simplifier les procédures d'insolvabilité, supprimer les dérogations au droit de la concurrence et renforcer la facilitation des échanges permettraient de réaliser des gains de croissance considérables.

### **La réglementation des marchés de produits (RMP) est restrictive**

Indicateur de RMP, 2013



Sources : OCDE-Groupe de la Banque mondiale, Base de données sur la réglementation des marchés de produits pour tous les pays d'Amérique latine (PAL) sauf le Brésil, le Chili et le Mexique ; OCDE, Base de données sur la réglementation des marchés de produits.

## PRINCIPALES CONCLUSIONS

## PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

## Améliorer la stabilité macroéconomique

Les résultats budgétaires laissent à désirer et continuent de se dégrader.

Agir immédiatement pour réduire le déficit budgétaire de 3 points de PIB au cours de la période 2018-20 afin de stabiliser le ratio dette/PIB, en adoptant un train complet de mesures destinées à accroître les recettes, à maîtriser les dépenses, et à renforcer la règle budgétaire. À moyen terme, prendre des initiatives pour ramener le ratio dette/PIB à un niveau prudent, tout en dégagant des marges de manœuvre budgétaires pour parer à certaines éventualités.

Réduire les rigidités budgétaires résultant des dépenses obligatoires prévues par la loi et de la préaffectation des recettes publiques.

Rationaliser la gestion des effectifs dans le secteur public afin de mieux maîtriser sa masse salariale.

Évaluer les éléments de passif éventuel.

Créer un conseil budgétaire et mettre en place un cadre de dépenses pluriannuel.

Moderniser la gestion de la dette en réduisant le nombre de titres de référence et en améliorant la communication avec les marchés.

Il est possible de renforcer l'indépendance de la banque centrale dans la conduite de la politique monétaire. Les mécanismes de transmission de cette politique sont faibles, la dollarisation est forte et les situations d'asymétrie de devises représentent un problème de taille.

Adopter le projet de loi visant à réformer les règles de nomination du Président de la banque centrale, et exclure la possibilité que des ministres ou leurs représentants puissent voter lors de la prise des décisions du conseil d'administration.

Réduire progressivement les interventions sur le marché des changes.

Renforcer la réglementation prudentielle applicable aux prêts en devises accordés à des emprunteurs non couverts.

Des risques financiers systémiques subsistent.

Créer un mécanisme de résolution des défaillances bancaires et un système de garantie des dépôts couvrant toutes les banques.

## Rendre la croissance plus inclusive

Le système de salaires minimums multiples alourdit les coûts de mise en conformité, crée des distorsions et constitue une source d'inéquité.

Continuer de prendre des mesures afin de réduire le nombre de salaires minimums.

Le niveau de l'emploi informel en proportion de la population active occupée est élevé par rapport aux pays de l'OCDE, et il n'a pas diminué.

Mettre en œuvre un train de mesures global pour faire reculer l'économie informelle, visant notamment à mieux faire respecter les obligations de versement de cotisations.

Les disparités entre hommes et femmes sont fortes sur le marché du travail.

Accroître l'offre de services d'accueil des jeunes enfants financés sur fonds publics. Intégrer toutes les dépenses consacrées aux services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) dans les dépenses obligatoires d'éducation prévues par la Constitution.

Les dépenses d'éducation sont volumineuses, mais leurs résultats laissent à désirer. Les dépenses par élève consacrées à l'éducation de base sont faibles,

Faire de l'amélioration des résultats scolaires le principal objectif de l'action publique, au lieu de se focaliser sur les dépenses, et élaborer des indicateurs de performances.

tandis que celles affectées à l'enseignement supérieures sont importantes ; le taux d'abandon scolaire est élevé et la qualité de l'enseignement doit être améliorée.

Rééquilibrer les dépenses d'éducation en faveur de l'éducation des jeunes enfants et de l'enseignement secondaire. Renforcer les aides ciblées sur les élèves en difficulté, et la formation des enseignants.

### Renforcer la croissance de la productivité

La concurrence est faible.

Dans le secteur bancaire, la faiblesse de la concurrence entraîne une augmentation des coûts d'intermédiation.

Adopter et mettre en œuvre le projet de loi visant à renforcer les prérogatives, l'indépendance et le financement de la Commission pour la promotion de la concurrence (COPROCOM, *Comisión para Promover la Competencia*).

Poursuivre la mise en œuvre du plan d'action destiné à rendre la gouvernance des entreprises publiques plus conforme aux Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques.

Poursuivre la réalisation des 25 études sectorielles prévues pour évaluer les dérogations au droit de la concurrence et supprimer celles qui sont injustifiées.

Ouvrir l'accès au marché aux nouvelles entreprises de technologie financière (FinTech) en adoptant des dispositions réglementaires adaptées.

Les obstacles à l'entrepreneuriat sont importants.

Mettre en place un guichet unique pour la délivrance des autorisations aux entreprises et pour leur immatriculation. Instaurer des objectifs de performances. Continuer d'améliorer le régime d'insolvabilité et de renforcer la facilitation des échanges.

Les infrastructures de transport sont déficientes en raison d'un cadre institutionnel complexe.

Améliorer la coordination entre les différents organismes de travaux publics en clarifiant leurs mandats et en accordant à un organisme chef de file un pouvoir de contrôle sur l'ensemble du système. Hiérarchiser les projets sur la base d'une analyse coûts-avantages.

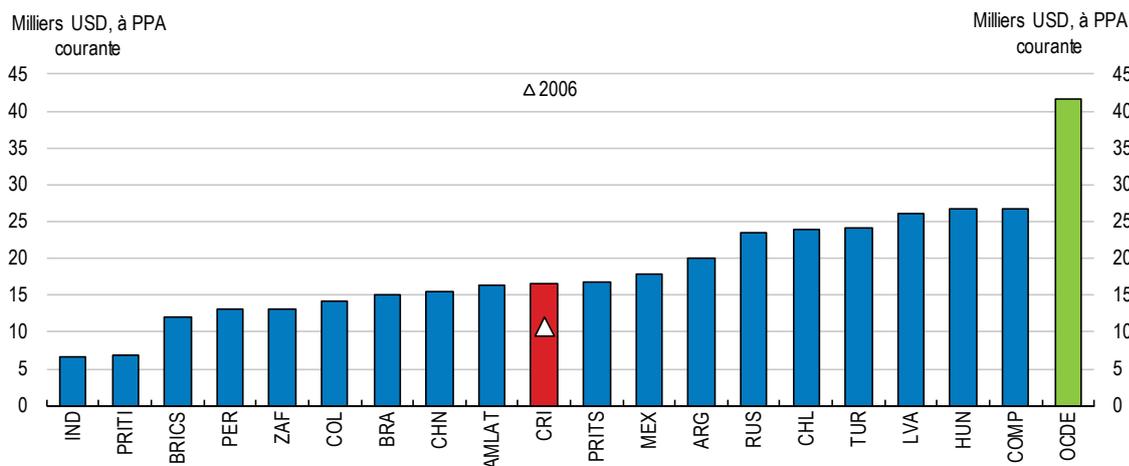
PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

**Le Costa Rica a accompli de solides progrès socioéconomiques**

1. Le Costa Rica est l'une des plus anciennes démocraties d'Amérique latine. Son système politique stable a favorisé des progrès économiques, sociaux et environnementaux réguliers au fil du temps. Le pays a commencé à progresser vers l'alphabétisation universelle en 1869, lorsque l'enseignement primaire est devenu obligatoire et gratuit. La Constitution de 1949 a officiellement aboli les forces armées, les économies réalisées étant investies dans la santé et l'éducation. Le produit intérieur brut (PIB) par habitant a considérablement augmenté ces 30 dernières années et le pays s'est hissé dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure selon la classification de la Banque mondiale (graphique 1). L'accès quasi-universel aux systèmes de santé, de retraite et d'éducation primaire a contribué aux importantes avancées réalisées par le Costa Rica en matière de développement humain, qui ont eu des retombés positives en termes de bien-être, comme une importante classe moyenne, une faible mortalité infantile et une longue espérance de vie (tableau 1). Le taux de pauvreté, les inégalités de revenu et les disparités entre les sexes sont d'un niveau élevé par rapport aux pays de l'OCDE, mais faibles pour un pays d'Amérique latine.

**Graphique 1. Le Costa Rica s'est rapproché des pays à revenu élevé**

PIB par habitant ou 2016 dernière année connue



Note : Le sigle COMP (pays comparables) désigne les dix pays de l'OCDE ne faisant pas partie de l'Amérique latine qui ont le plus faible PIB par habitant, à savoir l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, la Slovénie et la Turquie. Les sigles PRITI et PRITS désignent, respectivement, les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, dans la classification des pays en fonction de leur niveau de revenu établie par la Banque mondiale. Le sigle AMLAT désigne les pays d'Amérique latine suivants : l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Mexique et le Pérou. Le sigle BRICS désigne le Brésil, la Fédération de Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud.

Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

**Tableau 1. Les réalisations sociales du Costa Rica sont impressionnantes**

Indicateurs clefs, 2016 ou dernière année connue

	Costa Rica	Chili	Mexique	Colombie	ALC	OCDE
Part de la population appartenant à la classe moyenne (%) <sup>1</sup>	47.0	44.0	27.0	27.0	34.0	..
Taux net de scolarisation dans l'enseignement primaire (%)	96.4	94.3	95.1	90.6	93.0	97.1
Espérance de vie à la naissance (années)						
Population totale	79.6	79.2	75.0	74.2	75.2	80.6
Hommes	77.2	76.7	72.3	70.7	72.0	77.9
Femmes	82.1	81.8	77.7	77.8	78.5	83.2
Mortalité infantile (nbre de décès pour 1000 naissances vivantes)	8.5	7.2	12.5	13.6	15.2	3.9
État de santé perçu (%) <sup>2</sup>	73.5	57.4	65.5	..	..	68.8
Satisfaction à l'égard de l'existence (mesurée sur une échelle de 0 à 10)	7.1	6.7	6.6	6.4	..	6.5
Taux de pauvreté relative après impôts et transferts (%) <sup>3</sup>	21.5	16.1	16.7	..	..	11.4
Taux de pauvreté absolue (%) <sup>4</sup>	1.6	1.3	3.0	5.5	4.9	..

1. La classe moyenne est définie comme l'ensemble des individus ayant un revenu compris entre 10 USD et 50 USD par jour.
2. L'état de santé perçu est mesuré par le pourcentage d'adultes indiquant qu'ils sont en « bonne » ou en « très bonne » santé.
3. Le taux de pauvreté relative après impôts et transferts est mesuré au seuil de 50 % du revenu médian.
4. Le taux de pauvreté absolue est fondé sur un seuil de pauvreté international de 1.90 USD par jour, mesuré à parité de pouvoir d'achat (PPA) de 2011.

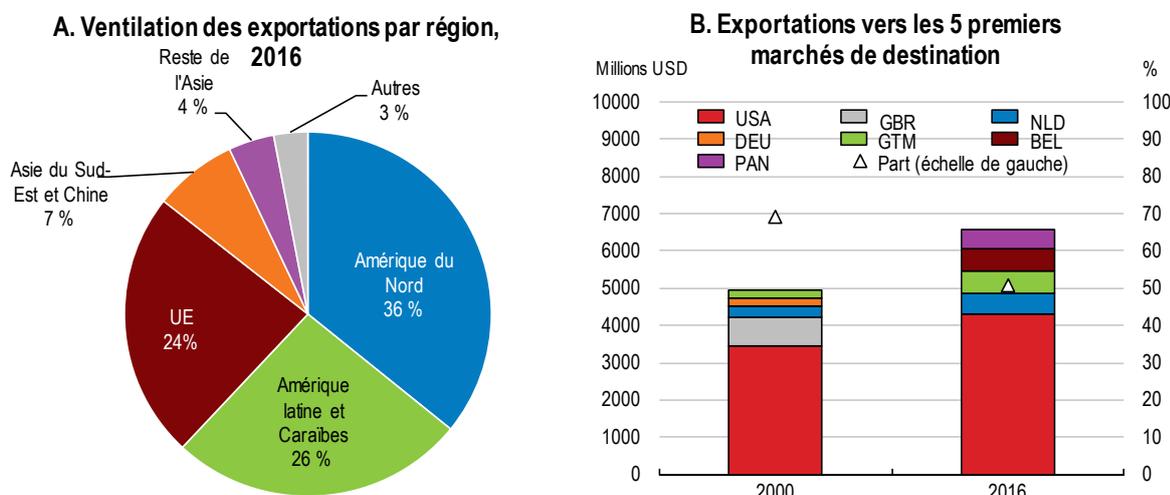
Note : Le sigle ALC désigne la région Amérique latine et Caraïbes.

Sources : OCDE, Indicateur du vivre-mieux ; Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus ; *Statistiques de l'OCDE sur la santé* (base de données) ; Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale ; Statistiques de l'UNESCO ; et Oviedo *et al.* (2015).

2. Le Costa Rica a également géré avec soin ses ressources naturelles, notamment en protégeant ses forêts et son abondante biodiversité et en exploitant les sources d'énergie renouvelables, ce qui lui a permis, par exemple, de se construire une image de marque écologique et de développer un secteur écotouristique de renommée mondiale. Toutes ces réalisations trouvent leur traduction dans les indicateurs du bien-être, qui sont comparables, voire supérieurs, à la moyenne de l'OCDE dans plusieurs dimensions, notamment l'environnement, les liens sociaux, l'engagement civique et la santé. Si ces indicateurs témoignent aussi de déficiences concernant l'équilibre vie professionnelle-vie privée, la sécurité, l'éducation et le revenu, le niveau de satisfaction à l'égard de l'existence des Costariciens est malgré tout similaire à celui observé dans les pays de l'OCDE les mieux classés à cet égard.

3. L'ouverture aux échanges et l'investissement direct étranger (IDE) font partie intégrante du modèle de croissance couronné de réussite du Costa Rica. Les importantes entrées d'IDE, favorisées par le niveau de formation de la population et un régime d'investissement propice, ont constitué le fondement de la transformation structurelle du pays, qui est passé d'une économie agricole et rurale à une économie à la structure plus diversifiée, intégrée dans les chaînes de valeur mondiales (CVM). Cela a permis au pays d'enregistrer une croissance soutenue de sa production depuis le milieu des années 80 (Rodriguez-Clare, 2001 ; Araújo et Linares, 2018). Les exportations du Costa Rica sont géographiquement concentrées en Amérique du Nord et en Amérique latine, en particulier aux États-Unis, qui est le principal débouché du pays (graphique 2). Ce modèle a continué de porter ses fruits et, pendant la première décennie du 21<sup>e</sup> siècle, le taux de croissance moyen du Costa Rica a dépassé celui des pays d'Amérique centrale et de l'Amérique latine dans son ensemble (Beverinotti *et al.*, 2014).

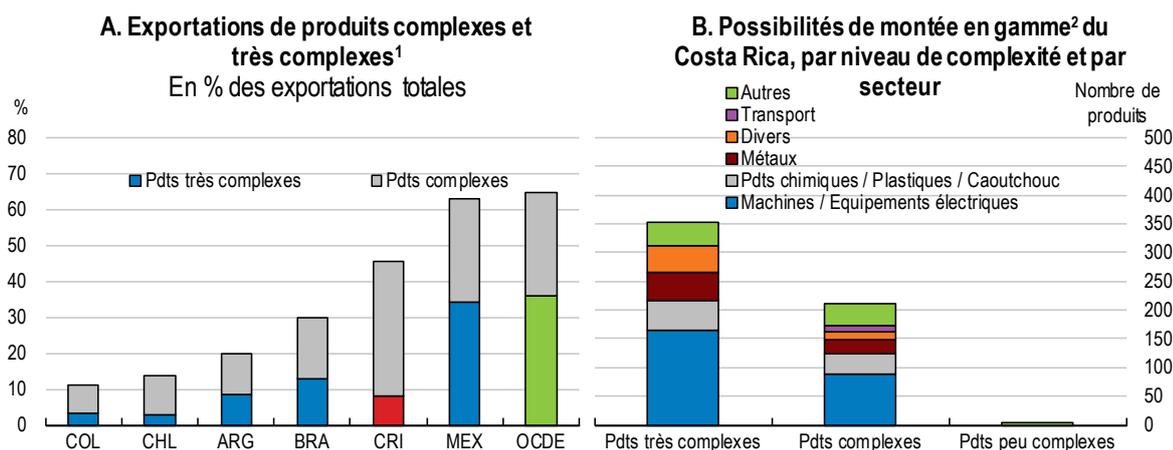
Graphique 2. Les destinations des exportations sont de plus en plus diversifiées



Source : Calculs de l'OCDE fondés sur la base de données BACI.

4. Cette orientation de la production est le reflet de l'avantage comparatif du pays, qui se traduit par un niveau croissant de complexité de ses exportations et, comme dans les pays avancés de l'OCDE, une moindre spécialisation de la production (OECD, 2017a ; graphique 2). En dépit de ces évolutions positives, les produits moins complexes représentent toujours une plus grande part du panier d'exportations du Costa Rica que du panier moyen des pays de l'OCDE. En tirant parti des expériences productives et de la structure de spécialisation existants, le Costa Rica pourrait exploiter des possibilités de montée en gamme dans plusieurs secteurs industriels à moyenne et à forte intensité technologique (Araújo, Linares and Chaux, 2018 ; graphique 3).

Graphique 3. Le Costa Rica se spécialise dans des produits complexes



1. Les produits « complexes » et « très complexes » sont ceux dont le niveau de complexité se situe dans les 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> quartiles de la distribution de l'ensemble des produits échangés à l'échelle mondiale. Ce niveau est déterminé à partir de l'indice de complexité des produits (ICP), qui est une mesure de leur intensité de savoir relative. Un exemple de produit du 4<sup>e</sup> quartile est le « dichloroéthane », classé 10<sup>e</sup> en 2015 sur les 4214 produits du Système harmonisé (SH6). À l'inverse, un des produit figurant dans le 1<sup>er</sup> quartile (le plus bas) est la « pâte de cacao complètement ou partiellement dégraissée », classée 4201<sup>e</sup> en 2015.

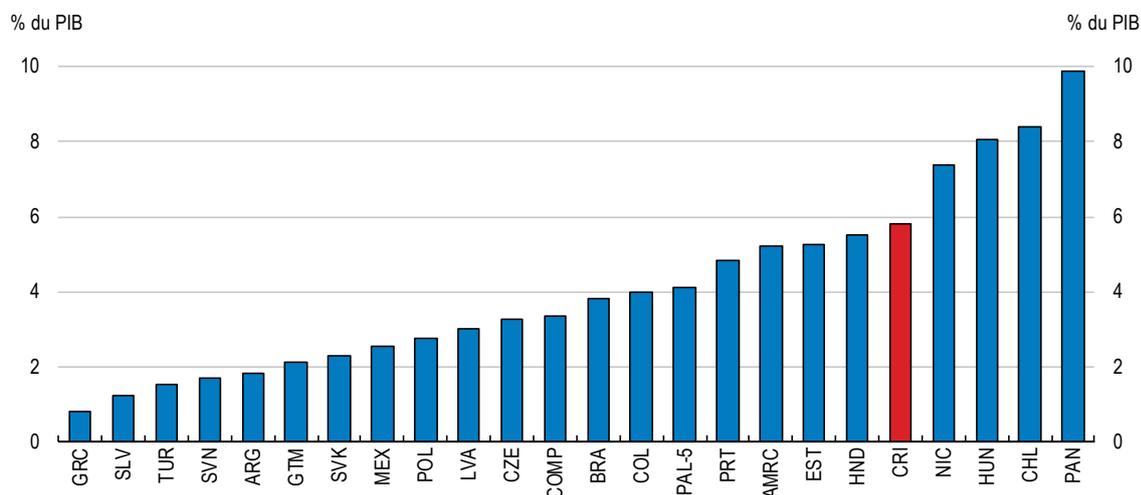
## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

2. Les produits offrant des possibilités de montée en gamme sont ceux actuellement exportés sans avantage comparatif, qui ont un niveau de complexité, mesuré par l'ICP, supérieur à l'indice de complexité du pays et qui sont plus proches de la structure de spécialisation du pays.

Sources : Partie A : Araújo, Chalaux and Haugh (2018) ; Partie B : Araújo, Linares and Chalaux (2018).

5. Le Costa Rica a été durement touché par la crise financière mondiale de 2008-09. Le taux de chômage, qui s'établissait à 4.4 % en 2017, a augmenté pendant la crise financière mondiale. La récession a toutefois été de courte durée et la croissance a rapidement rebondi pour atteindre près de 5 % en 2010-12, à la faveur d'une orientation budgétaire favorable et de fortes entrées d'IDE, en particulier dans l'industrie manufacturière de haute technologie et les services à forte intensité de savoir (graphique 4). Le secteur des services a enregistré la croissance la plus rapide de la période d'après-crise, représentant plus de 70 % du PIB et employant environ les deux tiers de la population active en 2016 (graphique 5). La performance globale de l'économie du Costa Rica dépend essentiellement de ces secteurs, qui sont aussi utilisés de façon intensive comme intrants dans les marchandises exportées (OECD, 2016a).

**Graphique 4. Les fortes entrées d'IDE ont aidé le Costa Rica à surmonter la récession**  
Entrées d'IDE en pourcentage du PIB, 2010-16<sup>1</sup>

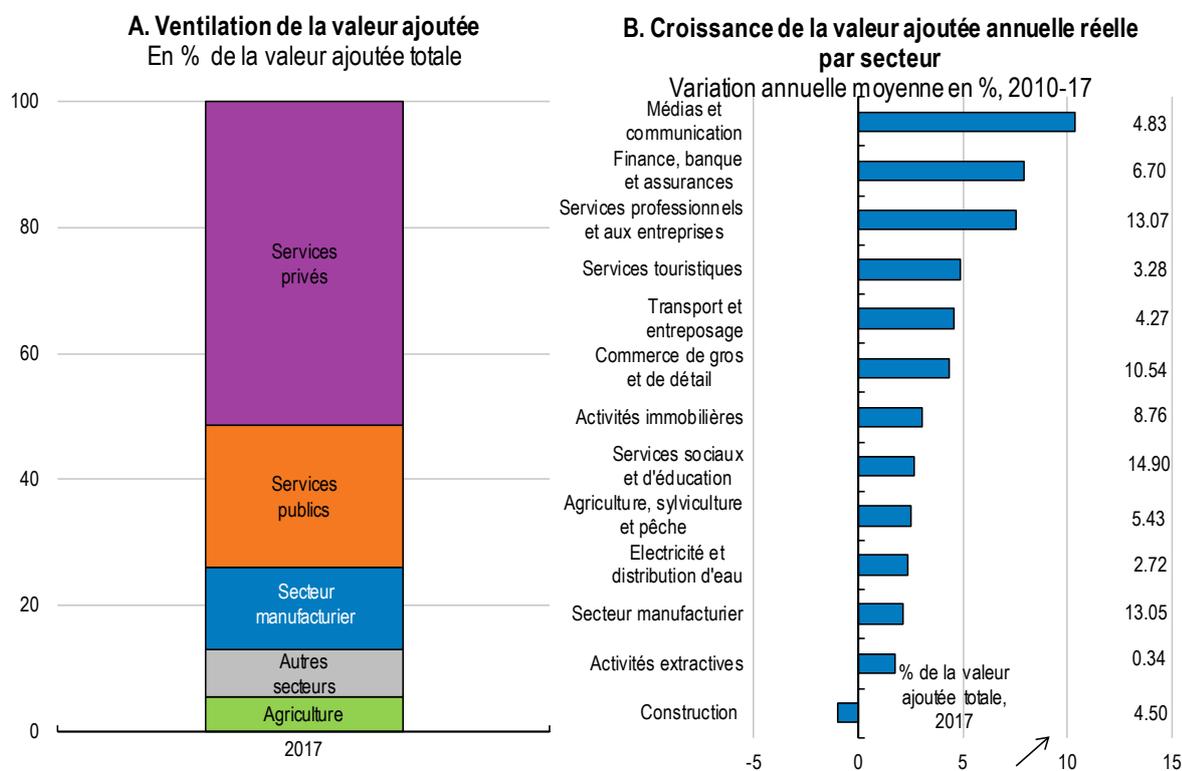


1. Moyenne annuelle des entrées nettes d'investissement direct étranger (IDE) entre 2010 et 2016, en pourcentage du PIB.

Note : Le sigle PAL-5 (pays d'Amérique latine) désigne la moyenne simple des données relatives aux 5 pays suivants : l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie et le Mexique. Le sigle AMRC désigne la moyenne simple des données relatives aux pays d'Amérique centrale suivants : El Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Panama. Le sigle COMP (pays comparables) désigne les 10 pays de l'OCDE ne faisant pas partie de l'Amérique latine qui ont le plus faible PIB par habitant, à savoir l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, la Slovaquie et la Turquie.

Source : Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale.

**Graphique 5. Les services représentent une part croissante de la valeur ajoutée**

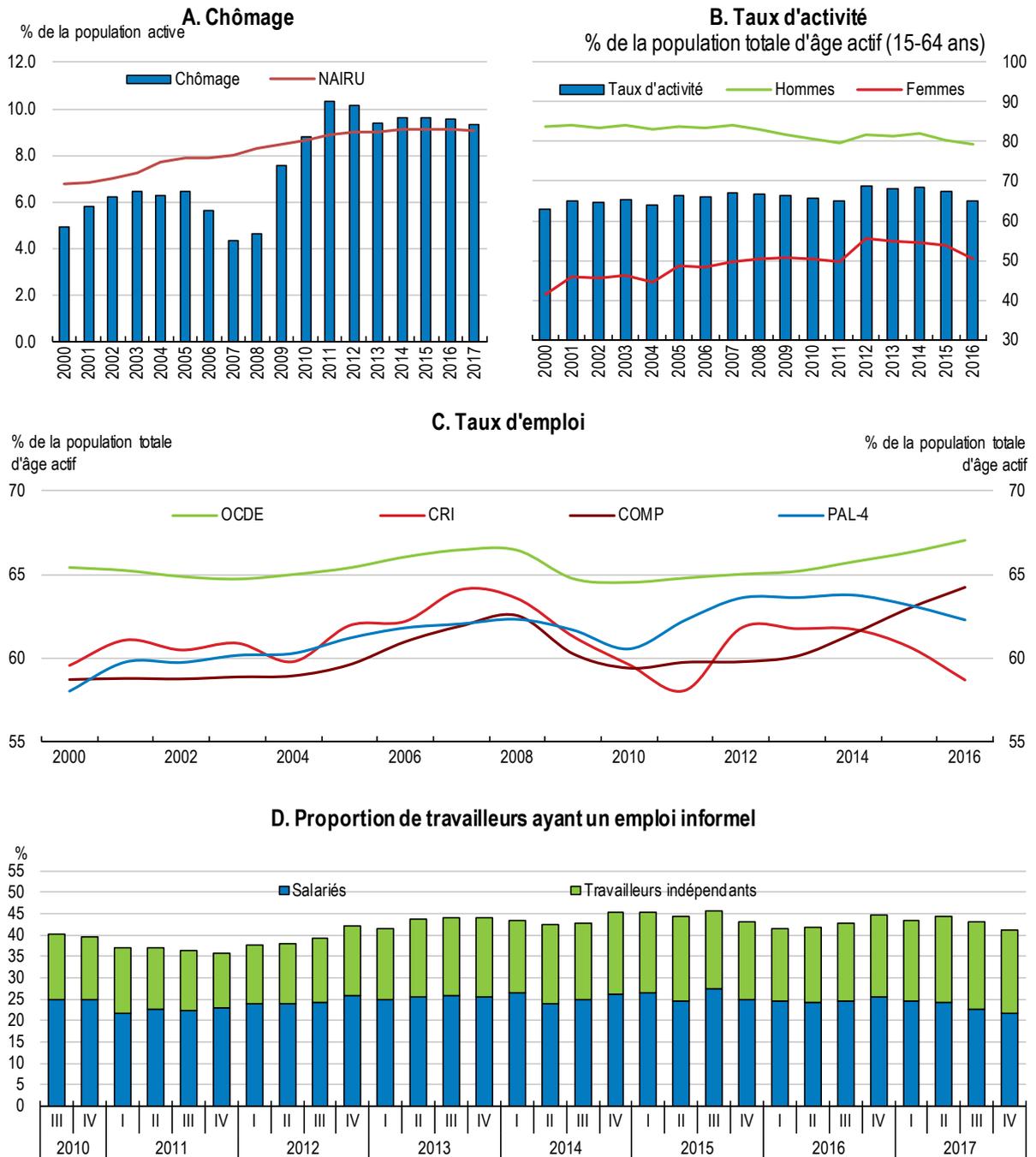


*Note* : Dans la partie A, la catégorie « services publics » couvre l'administration publique et la défense, l'éducation, la santé et les activités sociales ainsi que d'autres activités figurant les sections R, S, T et U de la Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique (CITI) Rev. 4. Dans la partie B, les chiffres indiqués pour chaque secteur correspondent à sa contribution à la valeur ajoutée totale en 2016.

*Source* : Calculs effectués par l'OCDE à partir de données de la Banque centrale du Costa Rica (BCCR).

6. Le développement rapide de secteurs à forte intensité de compétences et de savoir contribue à au dynamisme de la croissance. Toutefois, le Costa Rica a toujours une économie à deux vitesses, les secteurs traditionnels à faible productivité employant des travailleurs peu qualifiés et faiblement rémunérés côtoyant des secteurs exportateurs à forte productivité et financés par l'IDE qui emploient des individus hautement qualifiés (OECD, 2016b). Le système éducatif et le marché du travail ont du mal à répondre à la demande croissante de travailleurs qualifiés (voir ci-après). La croissance de l'emploi a donc marqué le pas et le chômage est resté irréductiblement élevé, touchant principalement les jeunes et les peu qualifiés (graphique 6 ; graphique 23). Dans le même temps, les avantages salariaux des travailleurs qualifiés ont progressé, ce qui a contribué à la hausse des inégalités (González-Pandiella and Gabriel, 2017). Contrairement à ce que l'on observe de manière générale en Amérique latine, l'ampleur de l'économie informelle ne diminue aucunement (graphique 6, partie C ; graphique 22). La plus faible utilisation de la main-d'œuvre pèse également sur la croissance potentielle (graphique 7).

**Graphique 6. La situation du marché du travail s'est dégradée**

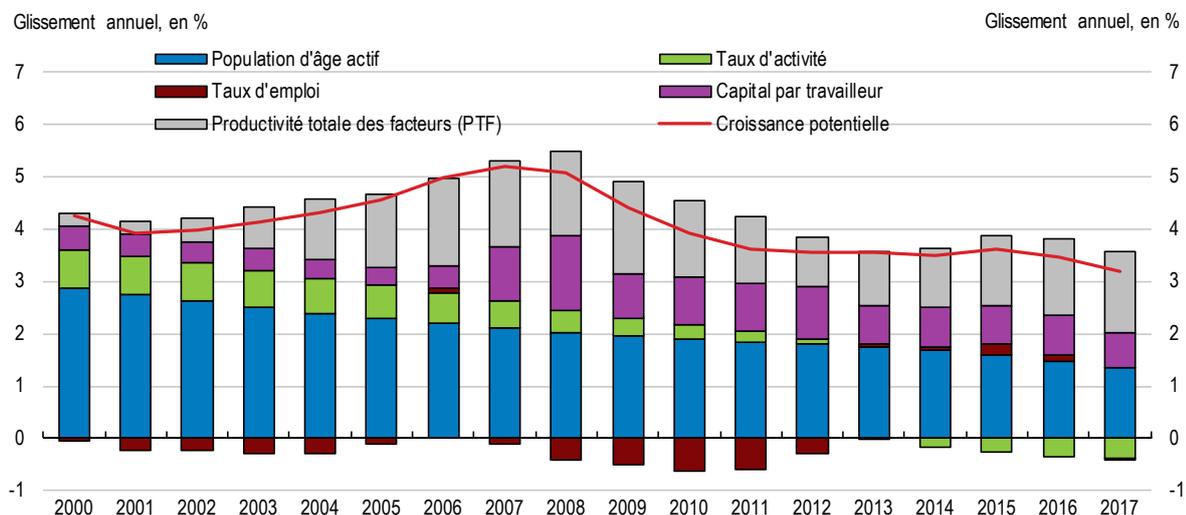


*Note* : Le sigle PAL-4 (pays d'Amérique latine) désigne les 4 pays suivants : le Brésil, le Chili, la Colombie et le Mexique. Le sigle COMP désigne les dix pays de l'OCDE ne faisant pas partie de l'Amérique latine qui ont le plus faible PIB par habitant, à savoir l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, la Slovénie et la Turquie.

*Sources* : Bases de données analytique de l'OCDE ; OCDE, *Statistiques de la population active* (base de données) ; Institut national de statistique et de recensement (INEC, *Instituto Nacional de Estadística y Censos*), Enquête permanente sur l'emploi (*Encuesta Continua de Empleo*).

**Graphique 7. La croissance demeure solide mais a fléchi après la crise**

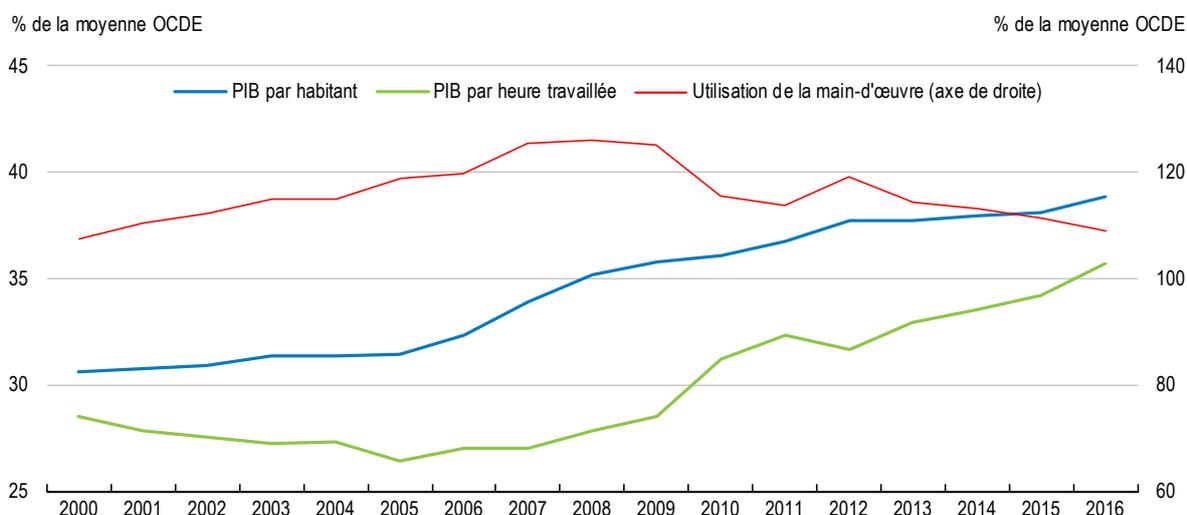
Décomposition de la croissance de la production potentielle



Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

7. Après des décennies de stagnation, la productivité a augmenté dans une certaine mesure depuis le milieu des années 2000 (graphique 8). Cependant, sa lente progression est décevante et un écart important subsiste par rapport aux pays de l'OCDE, qui peut être attribué aux résultats médiocres du système d'enseignement, à la segmentation du marché du travail, à une réglementation entravant le jeu de la concurrence, aux carences des infrastructures et à des retombées limitées de l'IDE sur le secteur intérieur (Sandoval *et al.*, 2018). Pour encourager une croissance économique durable, il faudra également renforcer les compétences dans les différents secteurs et tirer le meilleur parti du capital humain, notamment en favorisant l'activité féminine, en réduisant le chômage des jeunes, en faisant reculer l'économie informelle, et en améliorant la situation du marché du travail et l'intégration sociale des migrants.

**Graphique 8. Le PIB par habitant et la productivité du travail convergent, mais restent faibles**



Source : Base de données de l'OCDE sur la productivité.

8. Les déséquilibres macroéconomiques se creusent sur fond de dégradation continue du déficit budgétaire. Les mesures anticycliques appliquées durant la crise mondiale, essentiellement sous la forme d'une hausse de la rémunération des salariés du secteur public et de transferts aux organismes autonomes, sont encore en vigueur. Les règles rigides de préaffectation des recettes et la fragmentation du secteur public en une multitude d'organismes autonomes et semi-autonomes, conjuguées à l'insuffisance de la capacité de direction et de coordination de l'administration centrale, aux augmentations imposées par la loi des dépenses publiques et à la situation de blocage politique, empêchent l'adoption de réformes sur le front budgétaire et sont à l'origine de l'accumulation et de la persistance d'importants déficits budgétaires. En conséquence, la dette souveraine augmente rapidement et, si l'on n'y porte pas remède, risque de compromettre la stabilité macroéconomique et, *in fine*, le modèle de croissance couronné de réussite du Costa Rica.

9. Dans ce contexte, cette deuxième *Étude économique* consacrée par l'OCDE au Costa Rica définit une feuille de route axée sur des priorités de réforme. Pour favoriser une croissance économique durable et équitable, les principaux domaines dans lesquels il faut intervenir sont les suivants :

- Le rétablissement de la viabilité des finances publiques est devenu plus urgent. Un programme complet de réformes doit être mis en œuvre immédiatement pour stabiliser le ratio dette/PIB, comprenant des mesures destinées à maîtriser les dépenses publiques, accroître les recettes fiscales, renforcer la règle budgétaire, et réduire les dépenses obligatoires prévues par la loi ainsi que les crédits budgétaires préaffectés. Rationaliser la gestion des effectifs dans le secteur public et mieux maîtriser sa masse salariale, mettre en place un cadre de dépenses pluriannuel et moderniser la gestion de la dette permettraient de ramener le ratio dette/PIB à un niveau prudent, tout en dégagant des marges de manœuvre budgétaires pour parer à certaines éventualités. Le Costa Rica devrait également évaluer les risques budgétaires liés à la garantie des dépôts effectués auprès des banques publiques, aux partenariats public-privé (PPP) et aux autres éléments de passif éventuel.
- Il est indispensable de renforcer la productivité pour rehausser le niveau de vie. Les réformes devraient viser à intensifier la concurrence, notamment *via* l'adoption et la mise en œuvre du projet de loi visant à renforcer les prérogatives, l'indépendance et le financement de la Commission pour

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

la promotion de la concurrence (COPROCOM, *Comisión para Promover la Competencia*). Parmi les autres priorités figurent la limitation de la portée des dérogations au droit de la concurrence et la réduction du poids de la réglementation, qui entrave l'entrée et la sortie des entreprises du marché et la régularisation des activités économiques. Il faudrait aussi remédier aux déficiences des infrastructures publiques.

- Les fruits de la croissance devraient être plus largement partagés, ce qui permettrait aussi de jeter les bases d'une croissance plus solide et plus durable. Les pouvoirs publics devraient s'attacher à réduire les inégalités d'accès à l'éducation et à en améliorer la qualité, à faciliter l'accès des femmes au marché du travail et à faire reculer l'économie informelle. Les mesures prioritaires à prendre à cet égard consisteraient à accroître l'offre de services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE), à réorienter les dépenses vers l'enseignement pré-supérieur, à progresser vers une simplification de la structure des salaires minimums, et à réduire les coûts de mise en conformité des entreprises.

10. Le Costa Rica est activement engagé dans le processus d'adhésion à l'OCDE (encadré 1). De nombreuses initiatives sont en cours en vue de donner suite aux recommandations formulées dans l'*Évaluation économique* de l'OCDE de 2016. Ce processus a été catalysé par la création d'un groupe de travail recouvrant toutes les institutions dotées des compétences juridiques nécessaires pour mettre en œuvre ces recommandations. Cette équipe comprend des hauts responsables, se réunit régulièrement pour évaluer les progrès accomplis et établit des rapports d'étape qui sont transmis au Secrétariat de l'OCDE pour information. Cette approche descendante a permis de piloter efficacement ce processus et s'est avérée précieuse pour comprendre la nécessité que les différentes institutions publiques coopèrent pour obtenir des résultats et faciliter la mise en œuvre des recommandations. Elle a également été très utile au Secrétariat de l'OCDE, en lui permettant de rester informé des progrès accomplis en matière de réformes structurelles. Un groupe de travail similaire a également été mis sur pied pour donner suite aux recommandations du Comité des marchés financiers de l'OCDE. L'annexe 1 dresse un tableau synthétique de la situation de nombreuses initiatives législatives visant à concrétiser les recommandations de l'OCDE pour placer le Costa Rica sur une trajectoire de croissance plus dynamique et de prospérité partagée.

### Encadré 1. Adhésion du Costa Rica à l'OCDE

Le 9 avril 2015, les pays membres de l'OCDE ont convenu lors d'une réunion du Conseil de l'OCDE d'ouvrir des négociations d'adhésion avec le Costa Rica. La Feuille de route pour l'adhésion du Costa Rica à la Convention relative à l'OCDE a été adoptée par le Conseil de l'OCDE le 8 juillet 2015, définissant les modalités, les conditions et la procédure devant permettre au pays d'adhérer à l'OCDE [C(2015)93/FINAL]. Conformément à la feuille de route, 22 comités techniques ont été invités à évaluer la volonté et la capacité du Costa Rica de mettre en œuvre les instruments juridiques relevant de leur compétence, ainsi que ses politiques et pratiques au regard des meilleures politiques et pratiques de l'OCDE. Pour les délégués du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (Comité EDR), il s'agit donc d'évaluer les politiques et les pratiques du Costa Rica par rapport aux politiques et pratiques de l'OCDE, en se référant aux trois principes essentiels établis dans l'appendice de la feuille de route. Le Costa Rica a ensuite soumis le 16 février 2016 son Mémoire initial, dans lequel un pays candidat expose sa position sur chacun des instruments juridiques en vigueur de l'OCDE, marquant le début des examens techniques qui sont désormais bien engagés.

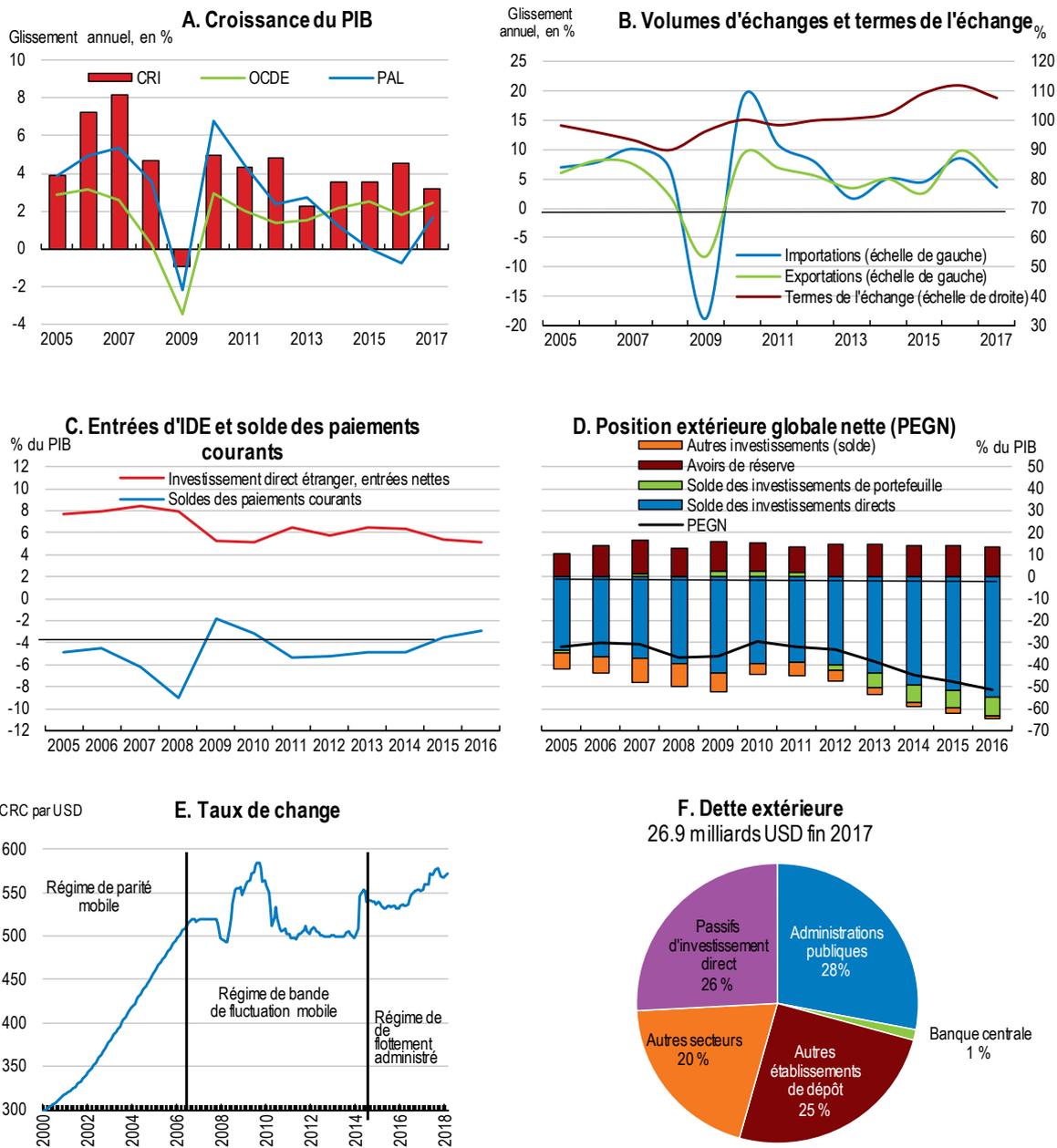
Le processus d'adhésion du Costa Rica a favorisé une accélération du rythme des réformes permettant de rapprocher ce pays des meilleures pratiques de l'OCDE. En particulier, des mesures concrètes ont été prises pour limiter l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, lutter contre l'évasion et la fraude fiscales, renforcer le rôle de l'administration fiscale, améliorer les pratiques de gestion de trésorerie du ministère des Finances, mettre en phase la gouvernance des entreprises publiques avec les Lignes directrices de l'OCDE sur cette question, et simplifier la structure complexe des salaires minimums. Avec le temps, la convergence du Costa Rica vers les meilleures pratiques de l'OCDE favorisera une croissance plus dynamique, plus durable et plus équitable ainsi qu'une amélioration du bien-être.

**La croissance devrait rester robuste**

*La croissance reposera sur une large assise*

11. Supérieure à 3 %, la croissance demeure robuste, soutenue par le dynamisme des exportations et des entrées d'investissement direct étranger (IDE) (graphique 9). La production a été plus faible que prévu au second semestre de 2017 en raison de conditions météorologiques défavorables, notamment de la tempête tropicale Nate, qui a provoqué d'importantes perturbations de la production agricole et des activités de construction, et considérablement endommagé les infrastructures de transport et les habitations à Guanacaste. La croissance de la consommation privée a ralenti, en raison d'une dégradation des termes de l'échange en 2017, d'un fléchissement de la progression des crédits aux ménages et de la situation dégradée du marché du travail. En dépit d'une forte croissance de la production, le taux d'activité a diminué et le poids de l'économie informelle est resté considérable. Le taux de chômage a diminué, refluant d'un niveau record de 10.3 % en 2011 à 9.1 %, ce qui reste néanmoins bien supérieur au point bas de 4.4 % auquel il était tombé avant la crise, en 2007.

Graphique 9. Évolutions macroéconomiques récentes



Note : Dans la partie A, les chiffres de 2017 relatifs à l'OCDE et au groupe de pays d'Amérique latine (PAL) constitué par l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica et le Mexique sont des prévisions. Dans la partie F, les « Passifs d'investissement direct » ne recouvrent que les prêts interentreprises ; les « Administrations publiques » recouvrent l'administration centrale, les collectivités locales et les organismes autonomes qui ne sont pas des sociétés ; la catégorie « Autres secteurs » recouvre les sous-secteurs des sociétés financières non bancaires, des sociétés non financières, des ménages et des institutions sans but lucratif au service des ménages, tels qu'ils sont définis dans l'ouvrage du Fonds monétaire international (FMI) intitulé *Statistiques de la dette extérieure – Guide pour les statisticiens et les utilisateurs*.

Sources : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE* et Banque centrale du Costa Rica (BCCR).

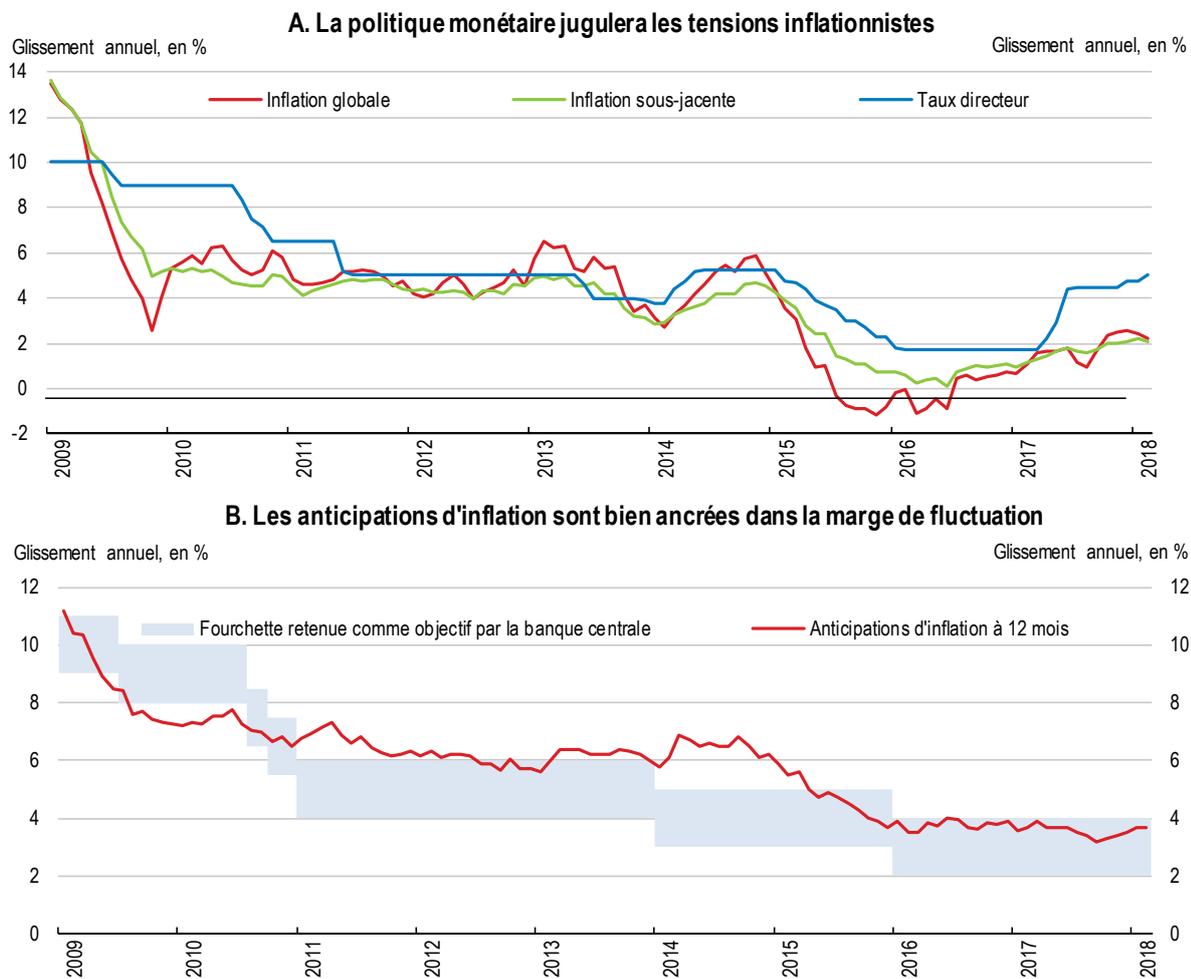
## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

12. La forte croissance du volume des exportations a contribué à la réduction du déficit des paiements courants, qui reste entièrement financé par l'IDE. Le Costa Rica affiche un important excédent commercial dans le secteur des services, en raison des bons résultats du secteur touristique et des services professionnels. Cette vigoureuse augmentation des exportations va également de pair avec une forte croissance des importations, le Costa Rica étant bien intégré dans les chaînes de valeur mondiale (CVM) en termes de participation en amont (autrement dit, la part de la valeur ajoutée étrangère intégrée dans les exportations brutes du Costa Rica est importante) (Araújo and Linares, 2018). La position extérieure globale nette (PEGN) négative, qui s'établit à un peu moins de 50 % du PIB, ne présente pas de problèmes de viabilité, car l'IDE représente plus de 65 % des engagements extérieurs totaux du pays, et la part de la dette extérieure à court terme est faible (IMF, 2017a).

13. La Banque centrale du Costa Rica (BCCR) est intervenue de manière répétée sur le marché des changes pour éviter de fortes fluctuations du colón (CRC). Les interventions effectuées par la BCCR sur le marché des changes pour réduire la volatilité excessive du colón sans rapport avec des paramètres fondamentaux ont entraîné une diminution des réserves internationales au premier semestre de 2017. À titre préventif, la banque centrale a contracté un crédit de 1 milliard USD auprès du Fonds latino-américain de réserve. À la date du 9 mars 2018, les réserves internationales s'élevaient au total à 8.01 milliards USD, soit 13.2 % du PIB et environ 6.4 mois d'importations. Bien qu'il s'agisse d'un niveau confortable, ces réserves ont baissé de 5.7 % par rapport à la fin du mois de décembre 2016.

14. Après une période de ralentissement, voire de niveau négatif, l'inflation sous-jacente et l'inflation globale ont commencé de remonter vers la fourchette de 2-4 % retenue comme objectif par la BCCR (graphique 10). Toutefois, l'inflation reste très faible par rapport aux niveaux observés par le passé. Les anticipations d'inflation restent bien ancrées. Face à une forte dépréciation du colón, et au risque de retombées sur l'inflation, mais aussi pour freiner l'épargne en dollars et les emprunts en monnaie locale, la banque centrale a commencé à atténuer l'orientation accommodante de sa politique et a relevé le taux d'intérêt directeur en plusieurs étapes, pour le porter de 1.75 % en mars 2017 à 4.75 % en novembre 2017. Le 1<sup>er</sup> février 2018, les autorités monétaires ont relevé de nouveau le taux directeur de 25 points de base, pour contenir les anticipations d'inflation, qui s'orientent vers la limite supérieure de la marge de fluctuation. Les mécanismes de transmission monétaire étant faibles, les hausses du taux directeur n'ont qu'un effet limité sur les résultats économiques (voir ci-après).

**Graphique 10. Politique monétaire et évolution de l'inflation**



Note : Dans la partie B, la surface grisée représente la fourchette retenue comme objectif d'inflation.

Source : Banque centrale du Costa Rica (BCCR).

15. À terme, la croissance s'accélérera pour se rapprocher du potentiel à mesure que l'amélioration de la demande extérieure soutiendra les exportations, notamment de services touristiques et de services professionnels à forte intensité de compétences, contribuant ainsi à limiter le déficit des paiements courants (tableau 2). Le maintien d'un climat de faible inflation permettra de préserver le pouvoir d'achat des consommateurs. L'investissement public devrait également se renforcer, en raison des programmes d'infrastructures publiques en cours, comme le terminal à conteneurs de Moín et les travaux de reconstruction consécutifs à l'ouragan Otto et à la tempête tropicale Nate. Toutefois, le secteur de la construction ne retrouvera probablement pas ses taux de croissance d'avant la crise, ce qui contribuera à l'augmentation du taux de chômage parmi les moins qualifiés.

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

**Tableau 2. Indicateurs et prévisions macroéconomiques**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Prix courants, milliers de Mds CRC	Variations en %, en volume (aux prix de 2012)				
<b>PIB aux prix du marché</b>	27.2	3.6	4.2	3.2	3.7	3.7
Consommation privée	18.0	4.6	4.5	2.6	2.9	3.9
Consommation publique	4.8	2.3	2.4	2.9	2.4	2.3
Formation brute de capital fixe	5.3	3.1	3.8	-2.8	2.7	4.3
Demande intérieure finale	28.1	3.8	3.3	1.7	3.1	3.6
Variation des stocks <sup>1</sup>	- 0.2	0.3	0.0	0.8	0.2	0.0
Demande intérieure totale	27.9	4.2	3.5	2.5	3.4	3.7
Exportations de biens et services	8.8	2.8	11.4	5.0	4.9	6.0
Importations de biens et services	9.5	4.4	8.7	3.1	4.2	5.7
Solde extérieur <sup>1</sup>	- 0.7	-0.7	0.5	0.6	0.2	0.0
<i>Pour mémoire</i>						
Déflateur du PIB	—	3.7	1.8	2.0	2.1	3.0
Indice des prix à la consommation	—	0.8	0.0	1.6	3.1	3.1
Indice des prix à la consommation sous-jacent <sup>2</sup>	—	1.8	0.1	1.2	2.9	3.1
Taux de chômage (% de la population active)	—	9.6	9.5	9.1	9.3	9.2
Solde des paiements courants (% du PIB)	—	-3.5	-2.6	-3.0	-3.2	-3.4
Indicateurs budgétaires relatifs à l'administration centrale <sup>3</sup>						
Solde budgétaire de base (% du PIB)	—	-5.7	-5.2	-6.2	-6.2	-6.3
Solde primaire (% du PIB)	—	-2.9	-2.4	-3.1	-2.4	-2.1
Dette financière brute (% du PIB)	—	41.0	45.1	49.0	53.1	—

1. Contributions aux variations du PIB en volume, montant effectif pour la première colonne.

2. Indice des prix à la consommation hors alimentation et énergie.

3. Estimations officielles du ministère des Finances.

Sources : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE* et ministère des Finances.

16. Le principal risque interne pesant sur les perspectives est lié à la persistance d'un déficit budgétaire important et à l'augmentation rapide de la dette publique (voir ci-après). Faute d'adopter le programme complet de réformes nécessaire pour améliorer ses résultats budgétaires, le Costa Rica subirait une nouvelle perte de confiance et des hausses de la prime de risque sur sa dette publique, qui auraient des répercussions sur le secteur privé, nuisant à l'investissement et à la croissance et potentiellement aussi à la stabilité extérieure. S'agissant des marchés internationaux, des corrections désordonnées des prix des actifs, un désendettement en Chine générateur de turbulences financières ou une normalisation plus rigoureuse ou plus rapide que prévu de la politique monétaire dans les pays développés pourraient déclencher des sorties de capitaux qui conduiraient à une dépréciation de la monnaie (OCDE, 2017b). Une telle dépréciation dégraderait encore la situation budgétaire du Costa Rica et menacerait la stabilité financière, le secteur bancaire costaricien étant fortement dollarisé et une part importante des crédits libellés en dollars ayant été consentis à des emprunteurs non couverts. En outre, une dépréciation du colón réduirait le pouvoir d'achat des ménages, entravant du même coup la croissance (encadré 2). Côté positif, les réserves en devises adéquates de la BCCR sont une garantie contre les chocs négatifs, et les autorités considèrent que les banques sont convenablement capitalisées. En outre, la composition en monnaies de la dette souveraine est favorable, compte tenu de la prépondérance de la monnaie locale, même si la dette libellée en devises est en augmentation.

17. La persistance du blocage politique du Congrès et une capacité institutionnelle insuffisante de mise en œuvre des réformes structurelles nécessaires pèseraient sur la croissance et l'inclusion. Les bons résultats économiques du Costa Rica reposent sur l'ouverture de ses frontières et un cadre favorable à l'IDE. Une remise en cause internationale de la mondialisation pourrait mettre en péril le modèle de

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

croissance couronné de réussite du Costa Rica, affaiblissant l'expansion économique, l'investissement et l'emploi et remettant en cause la progression continue du pays vers une structure de production plus complexe.

Facteur de vulnérabilité	Conséquences possibles
<b>Turbulences financières</b>	Un ajustement désordonné des marchés de capitaux, sous l'effet de corrections soudaines de la valeur des actifs, de tensions financières dans les grandes économies de marché émergentes telles que Chine, d'une hausse plus élevée que prévu des taux d'intérêt aux États-Unis ou d'une normalisation de la politique monétaire plus rapide que prévu dans les économies développées, pourrait conduire à d'importantes sorties de capitaux et à une dépréciation de la monnaie, générant de l'instabilité et pesant sur le pouvoir d'achat des ménages. Un tel ajustement créerait des tensions dans le système bancaire, car la dette du secteur privé est fortement dollarisée et dans une large mesure non couverte.
<b>Remise en cause de l'intégration internationale</b>	Les bons résultats économiques du Costa Rica reposent sur son intégration réussie dans l'économie mondiale. Les modifications éventuelles des accords commerciaux existants ou un rejet plus général de la mondialisation nuiraient à l'emploi et remettraient en cause la possibilité pour le Costa Rica de continuer à progresser le long de la chaîne de valeur ajoutée, et finiraient par compromettre sa convergence vers les pays au niveau de vie plus élevé.
<b>Risques environnementaux et catastrophes naturelles</b>	Le Costa Rica est soumis à des événements météorologiques défavorables, saisonniers mais imprévisibles, comme El Niño et La Niña, qui ont une incidence négative sur la production agricole et agroalimentaire. Les séismes et les volcans peuvent nuire au tourisme et causer des dommages aux infrastructures pouvant entraîner des perturbations des approvisionnements.

### Renforcer le cadre de la politique monétaire et assurer la stabilité financière

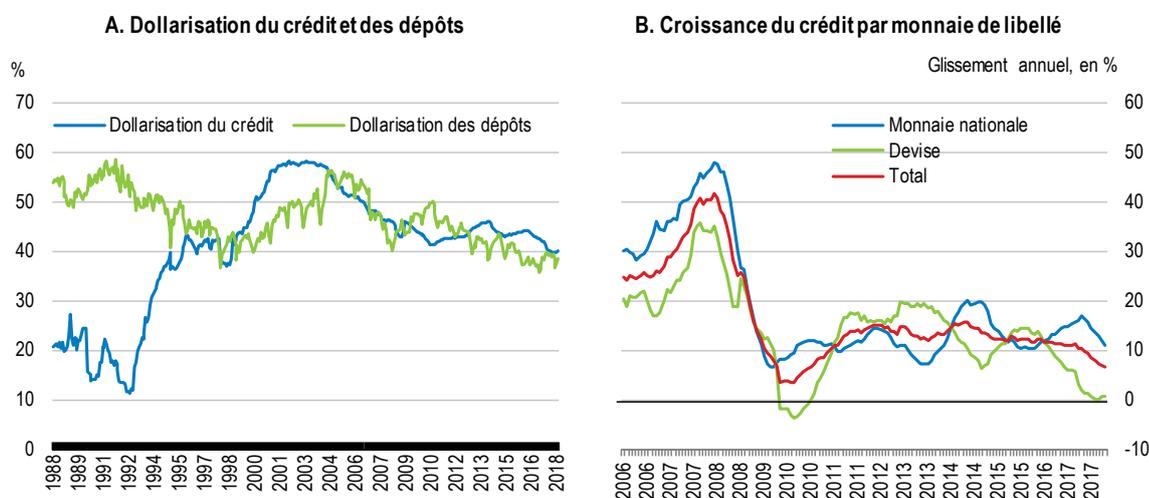
18. Le Costa Rica a commencé en 2005 à s'orienter vers un cadre de ciblage de l'inflation, et il en a officiellement adopté un le 1<sup>er</sup> février 2018. Toutefois, des déficiences institutionnelles subsistent. Il faudrait renforcer l'indépendance des décisions de politique monétaire en dissociant du cycle politique la nomination du Président de la banque centrale et en améliorant la clarté des règles et des motifs de renvoi de ce responsable. Un projet de loi a été élaboré, qui stipule que le Président du conseil d'administration de la BCCR sera nommé un an après l'entrée en fonctions de chaque nouveau gouvernement, et prévoit explicitement des motifs renvoi de ce responsable. Actuellement, le ministre costaricien des Finances a un droit de vote au conseil d'administration de la BCCR, ce qui n'est pas en phase avec les meilleures pratiques internationales. À terme, on pourrait renforcer encore l'indépendance de la banque centrale en excluant la possibilité que des ministres ou leurs représentants puissent voter lors de la prise des décisions du conseil d'administration.

19. La forte dollarisation du système monétaire nuit à la capacité de la banque centrale de maîtriser l'inflation et met également en péril la stabilité financière (OECD, 2017c). La dollarisation des dépôts a sensiblement augmenté à la suite de la crise de balance des paiements des années 1980, tandis que la dollarisation du crédit s'est accentuée au cours des années 1990, en raison de la réduction marquée des coefficients de réserves obligatoires applicables aux dépôts en dollars. Cette dollarisation du crédit a été renforcée par le faible risque de change perçu par les agents économiques (ménages, entreprises et banques) du fait du régime de parité mobile, et par le coût relativement faible des financements en dollars, en particulier après la crise économique mondiale de 2008. La dollarisation du crédit a atteint un point culminant proche de 60 % au début des années 2000. Depuis lors, la dollarisation évolue à la baisse. Au

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

mois de décembre 2017, environ 40 % des crédits étaient libellés en devises, dont 70 % avaient été accordés à des emprunteurs non couverts (graphique 11).

**Graphique 11. La dollarisation reste forte**



Source : Banque centrale du Costa Rica (BCCR).

20. Les systèmes financiers fortement dollarisés limitent l'efficacité de la politique monétaire, dans la mesure où ils affaiblissent son mécanisme de transmission aux taux du marché et accentuent l'effet du canal du taux de change sur le taux d'inflation. Les économies dollarisées sur le plan financier sont également exposées à un grand nombre de risques, notamment une plus grande instabilité de la demande de liquidités, une plus forte propension à subir des crises bancaires après une dépréciation de la monnaie locale, ainsi qu'une croissance plus lente et plus fluctuante de la production (Levy Yeyati, 2006). Les banques, les entreprises et les ménages pourraient enregistrer de graves pertes financières en cas de forte dépréciation du colón en termes réels, ce qui ferait monter les coûts du service de la dette en devises, sans nécessairement rehausser les revenus des débiteurs (Armas, Ize and Levy Yeyati, 2006 ; Ostry, Ghosh and Chamon, 2012).

21. La dollarisation est un phénomène persistant, même dans les pays ayant mis en œuvre des politiques de stabilisation macroéconomique et réussi à réduire l'inflation (Ize and Levy Yeyati, 2005). Même s'il n'existe pas de solution unique en matière de dé-dollarisation, l'expérience internationale montre que les stratégies efficaces reposent sur des cadres crédibles de politique monétaire et de change, une inflation faible et stable, et des marchés de capitaux profonds (Ben Naceur, Hosny and Hadjian, 2015).

22. Outre le fait qu'il est parvenu à ramener l'inflation à un bas niveau au cours des dix dernières années, le Costa Rica a mis en œuvre trois types de mesures en vue de remédier à la forte dollarisation de son économie : i) la flexibilité du taux de change a été renforcée à partir de 2006 ; ii) les coefficients de réserves obligatoires applicables aux engagements en dollars des intermédiaires financiers ont été revus à la hausse en 2012 ; et iii) des dispositions prudentielles ont été adoptées en 2013 pour les prêts en dollars accordés à des emprunteurs non couverts (sous la forme de coefficients différenciés de pondération des risques appliqués au titre des normes de fonds propres). En 2011, les autorités ont engagé un processus progressif d'application des coefficients de réserves obligatoires aux engagements extérieurs. Le niveau des coefficients de réserves obligatoires a été porté de 100 % en 2013 à 125 % en mars 2015, et ils s'appliquent aux prêts en devises accordés à des emprunteurs non couverts. Depuis juin 2016, les coefficients de pondération des risques appliqués aux crédits hypothécaires octroyés à des emprunteurs non couverts sont

définis par une fonction croissante de la quotité de financement (ratio prêt/valeur du bien) au titre des exigences de fonds propres. Le Fonds monétaire international (FMI) continue d'apporter aux autorités une assistance technique pour l'élaboration de mesures complémentaires visant à réduire la dollarisation de l'économie.

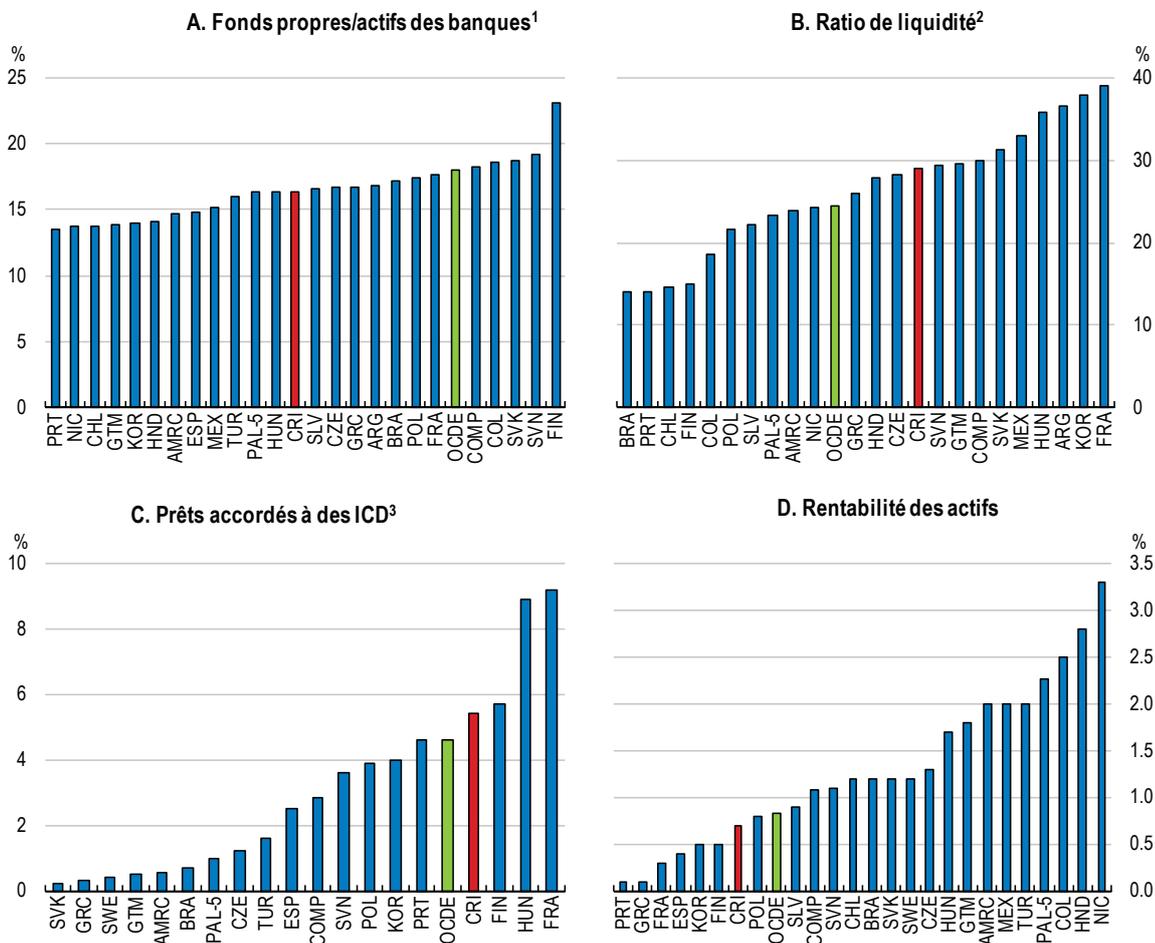
23. Afin de contrecarrer la montée en puissance des facteurs poussant les agents économiques à épargner en dollars et à emprunter en colones observée au premier semestre de 2017, la BCCR a réactivé la plateforme électronique « *Central Directo* », qui permet au public de déposer son épargne en monnaie nationale directement auprès de la banque centrale. En offrant un rendement supérieur à celui assuré par les banques commerciales sur les dépôts à court terme, la BCCR cherche à accélérer la transmission de sa politique monétaire. Toutefois, outre qu'elle est asymétrique, cette politique peut avoir des conséquences imprévues, dans la mesure où elle met à mal la rentabilité déjà faible des banques commerciales. Le ratio des crédits en dollars à l'ensemble des prêts du système financier a diminué de 2.5 points de pourcentage entre décembre 2016 et décembre 2017, et il a été maintenu en deçà de 40 % depuis août 2017, pour la première fois depuis 20 ans. Il est cependant trop tôt pour évaluer les effets de chacune des récentes mesures.

24. Pour renforcer le cadre de la politique monétaire, il faudra encore faire reculer la dollarisation. La baisse de l'inflation a joué un rôle important à cet égard, mais on relève des signes d'hystérésis dans la réaction des agents économiques à des conditions économiques plus stables (Mendez and Kikut, 2003 ; Esquivel Monge, 2008 ; Araújo and Montoya, 2018). Pourtant, le recul du niveau de dollarisation est associé au passage du régime de parité mobile au système de bande de fluctuation mobile intervenu à la fin de 2006, ce qui montre que le choix du régime de change joue un rôle à cet égard (Araújo and Montoya, 2018 ; graphique 9, partie E ; graphique 11). Cela laisse à penser que les interventions préventives de la BCCR sur le marché des changes risquent de se traduire par un excès de confiance et un aléa moral, empêchant les agents économiques d'internaliser les fluctuations du taux de change, faisant obstacle à la dédollarisation et contribuant à la persistance d'asymétries des devises et de positions non couvertes importantes.

25. Le Costa Rica devrait donc évaluer la possibilité de passer progressivement à un régime de taux de change plus flottant, ce qui améliorerait non seulement l'efficacité de la politique monétaire, mais permettrait aussi de faire jouer au taux de change un rôle d'amortisseur en cas de choc. Pour qu'une telle approche soit couronnée de succès, certaines conditions préalables doivent être réunies. Il faut notamment que le marché des changes soit plus liquide et plus profond, et l'utilisation d'instruments dérivés pour se couvrir contre le risque de change devrait également être favorisée. Les autorités devraient encourager l'émission de contrats dérivés standardisés plus liquides destinés à être échangés sur les marchés organisés, et non de gré à gré, comme c'est le cas actuellement, car cette dernière forme de transactions porte sur des volumes importants (Brunner and Esquivel, 2010). Enfin, pour remédier aux problèmes d'asymétrie de devises, les autorités devraient maintenir, et revoir à la hausse si nécessaire, les coefficients de réserves obligatoires différenciés par monnaie applicables aux banques, et pourraient envisager d'imposer une marge supplémentaire de réserves dans le cas des prêts accordés à des emprunteurs non couverts dont la principale source de revenu est en colones, également dans un souci de protection des consommateurs. Des mesures prudentielles complémentaires garantiraient que les coûts associés à la dollarisation du système financier soient pleinement internalisés dans les contrats financiers.

26. La dollarisation mise à part, le secteur bancaire est considéré par les autorités et le FMI comme solide et doté de suffisamment de mécanismes régulateurs pour faire face à des chocs négatifs. Les banques semblent bien capitalisées et leur profil de liquidité paraît solide, même si le rôle joué par les exigibilités autres que les dépôts s'est renforcé (graphique 12).

Graphique 12. Sélection d'indicateurs relatifs au secteur bancaire, 2016



1. Fonds propres de base/actifs pondérés en fonction des risques.
2. Actifs liquides en pourcentage du total des actifs.
3. Prêts accordés à des institutions collectrices de dépôts (ICD), en pourcentage du total des crédits.

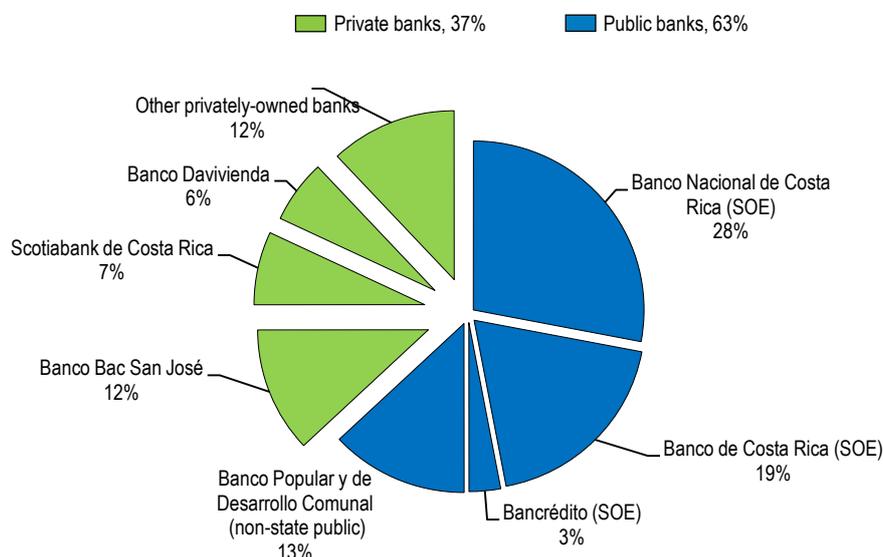
Note : Le sigle COMP (pays comparables) désigne les dix pays de l'OCDE ne faisant pas partie de l'Amérique latine qui ont le plus faible PIB par habitant, à savoir l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, la Slovénie et la Turquie. Le sigle PAL-5 (pays d'Amérique latine) désigne les 5 pays suivants : l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie et le Mexique.

Source : Fonds monétaire international (FMI), Indicateurs de solidité financière.

27. Le principal problème du secteur bancaire du Costa Rica est le manque de concurrence. Le secteur s'est ouvert à la concurrence en 1995, lorsque le monopole des banques publiques sur les comptes courants et les comptes d'épargne a été supprimé. Toutefois, les banques publiques dominent encore largement le marché. En 2017, les trois banques publiques et Banco Popular représentaient 63 % du total des actifs et 60 % du total des prêts du système bancaire (graphique 13). Les banques étrangères se taillent la part du lion dans l'activité bancaire privée, représentant plus de 90 % des actifs détenus par des acteurs privés et des prêts octroyés par des banques privées en 2017 (sachant que la situation est similaire pour les passifs). La BCCR a indiqué dans ses programmes macroéconomiques, ainsi que dans des documents de recherche, que le secteur bancaire intérieur se caractérisait par une concurrence limitée qui s'était traduite par des marges d'intermédiation plus importantes et un manque de réactivité aux variations du taux

directeur, préjudiciables aux résultats économiques du pays. Pourtant, la BCCR n'a pas de politique spécifiquement axée sur la concurrence dans le secteur financier (OECD, 2017d).

**Graphique 13. Les entreprises publiques jouent un rôle prédominant dans le secteur bancaire**



Source : OCDE (2017d).

28. L'ampleur des marges d'intermédiation des banques publiques résulte de la préaffectation de leurs bénéfices et du poids de leurs obligations réglementaires. Certaines opérations des banques publiques sont motivées par des objectifs d'intérêt général, ainsi que cela est indiqué dans le Plan de développement national (PDN). En conséquence, elles sont tenues d'accorder des prêts administrés axés sur la réalisation d'objectifs des pouvoirs publics dans des domaines tels que l'accessibilité financière du logement, l'agriculture, les infrastructures ou encore le développement des petites et moyennes entreprises (PME). Les banques publiques sont également dans l'obligation de contribuer à divers fonds publics, sachant que ces contributions sont enregistrées en charge dans leur compte de résultat (OECD, 2017d). Les contributions obligatoires à ces fonds et les impôts qu'elles doivent acquitter représentent 63 % des bénéfices des banques publiques (OECD, 2016c). Par ailleurs, les dépôts à long terme font l'objet d'une taxe de 8 % appliquée aux frais facturés aux déposants. En outre, les banques publiques ont étoffé leurs portefeuilles d'obligations émises par le ministère des Finances (voir ci-après). Elles peuvent acquérir ces titres soit directement auprès du ministère, soit sur le marché. Les banques publiques sont contrôlées plus étroitement par les inspecteurs compétents, car elles sont considérées comme trop grandes pour faire faillite.

29. Cela dit, tous les établissements publics sont légalement tenus de déposer leurs liquidités auprès d'une des banques publiques, ce qui garantit à ces dernières un accès aisé aux financements. Les banques publiques sont également avantagées, par rapport aux banques privées, par le fait que la totalité de leurs dépôts sont garantis (y compris ceux libellés en devises). Néanmoins, les banques privées jouissent d'une plus grande flexibilité, tant en termes de prise de décisions, notamment pour sélectionner des personnes ayant le profil requis pour siéger à leur conseil d'administration, qu'en termes de réglementation de leurs activités (OECD, 2016c).

30. Compte tenu des différences de réglementation ainsi que de pratiques économiques et entrepreneuriales entre les banques publiques et privées, la rentabilité des premières est plus faible, de

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

même que leurs marges d'intermédiation. En outre, alors que les marges d'intermédiation des banques publiques évoluent à la baisse, on observe une tendance inverse pour les banques privées considérées dans leur ensemble. Néanmoins, la position dominante occupée par les banques publiques sur le marché se traduit par une situation classique d'équilibre meneur-suiveur sur le marché, dans laquelle les banques publiques fixent le taux d'intérêt, sur lequel s'alignent ensuite les banques privées (Estado de la Nación, 2016).

31. Globalement, harmoniser les règles du jeu entre les banques privées et publiques stimulerait la concurrence dans le secteur bancaire, tout en contribuant à renforcer l'efficacité de la politique monétaire. Cela constituerait un préalable à une éventuelle future privatisation bancaire. Bien que les privatisations ne suscitent aucune appétence de la part de la classe politique et qu'il semble exister un consensus social en faveur du maintien du statu quo, les autorités costariciennes ont lancé des réformes administratives destinées à renforcer l'efficacité des entreprises publiques et s'emploient actuellement à améliorer la gouvernance des entreprises publiques (OECD, 2016c).

32. Ouvrir l'accès au marché aux nouvelles entreprises de technologie financière (FinTech) et favoriser l'innovation permettraient également de doper la concurrence et de réduire les coûts élevés d'intermédiation financière. L'innovation poussée par la technologie dans les services financiers peut renforcer la concurrence dans le secteur financier, améliorer l'accès au crédit, favoriser l'inclusion financière et réduire le coût des transactions transnationales. Plusieurs gouvernements ont donc mis en place un cadre réglementaire spécifique pour les FinTech, ou étudient différentes options envisageables à cet égard. En réduisant l'incertitude dans laquelle se trouvent les entreprises innovantes et en leur laissant la possibilité de faire des expérimentations, ces cadres visent à favoriser le développement des FinTech, tout en garantissant la protection des consommateurs et la stabilité financière. Ainsi, le Royaume-Uni a mis en place un « bac à sable » réglementaire en mai 2016, afin de fournir un terrain d'essai aux nouveaux services des FinTech et de permettre à tous les acteurs d'innover sur un pied d'égalité, tout en limitant les conséquences d'un éventuel échec. Plusieurs autres gouvernements ont depuis mis en place des bacs à sable réglementaires, comme ceux de Singapour et de Hong Kong, Chine. Le Mexique a également adopté récemment un projet de loi créant un cadre réglementaire spécifique aux FinTech, et la Commission européenne étudie aussi différentes options réglementaires envisageables en la matière. Au Costa Rica, pour stimuler la concurrence dans le secteur financier, caractérisé par des coûts de transaction élevés, la banque centrale a mis à jour sa Réglementation du système de paiement, afin que les sociétés des FinTech puissent s'enregistrer dans le Système national de paiement électronique, qui est géré par la banque centrale et largement employé par la population, et l'utiliser. Dans le prolongement de cette initiative positive, pour faciliter encore l'expansion des FinTech, les autorités costariciennes devraient étudier différentes options envisageables et mettre en place un cadre réglementaire adapté.

33. Dans l'*Évaluation économique* de l'OCDE de 2016 figuraient plusieurs recommandations visant à aligner les pratiques et la réglementation bancaires sur les meilleures pratiques internationales. Le Costa Rica devrait également mettre en place un régime d'assurance des dépôts couvrant toutes les banques, afin de garantir le jeu de la concurrence et de placer sur un pied d'égalité les banques publiques, qui jouissent d'une garantie illimitée de l'État, et les banques privées, qui n'ont pas cette garantie. L'OCDE a recommandé en outre la mise au point d'un cadre réglementaire concernant la résolution des défaillances bancaires, qui fait actuellement défaut. La BCCR a élaboré un projet de loi visant à introduire simultanément un fonds de garantie des dépôts pour les banques et les entités non financières (privées et publiques), qui relèvent actuellement de l'autorité de surveillance du secteur bancaire, la Direction générale des établissements financiers (SUGEF, *Superintendencia General de Entidades Financieras*), ou pourraient relever de sa compétence dans l'avenir, et un mécanisme de résolution des défaillances bancaires. En outre, le Conseil national de surveillance du système financier (CONASSIF), qui chapeaute les organismes de surveillance du secteur financier, a établi un calendrier pour l'application des principes

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

de Bâle III, qui devraient être adoptés d'ici à la fin du premier trimestre de 2019, même si certains de ces principes seront appliqués de manière plus progressive.

34. Les tests de résistance dont fait état le FMI montrent que les ratios de fonds propres des banques resteraient suffisants dans la plupart des cas, hormis celui de quelques petites banques confrontées à des scénarios extrêmes (IMF, 2017a). L'OCDE a recommandé que les autorités réglementaires publient régulièrement les principaux résultats des tests de résistance réalisés par la SUGEF, l'autorité de surveillance des banques, comme on le fait dans d'autres juridictions pour améliorer la transparence et renforcer la crédibilité de ces contrôles. Les autorités estiment qu'une meilleure éducation financière est nécessaire afin que le public puisse appréhender correctement les résultats de ces tests. Elles ont donc élaboré un plan d'action en vue de la publication des résultats des tests de résistance globaux réalisés par la SUGEF et la BCCR.

35. Ce plan d'action, qui comprend également des mesures destinées à améliorer les connaissances financières des médias et du grand public, ainsi qu'à renforcer les capacités des entités surveillées, constitue un pas dans la bonne direction. Une fois qu'il aura été effectivement mis en œuvre, les autorités devraient envisager de publier les résultats des tests de résistance individuels, ce qui permettrait de renforcer la confiance du public dans la solidité du système financier et de favoriser l'adoption précoce de mesures correctives. Il ressort des études réalisées que la divulgation des résultats des tests de résistance des banques contribue à la stabilité financière, bien que cette divulgation doive être effectuée avec prudence, pour éviter d'éventuelles pertes d'efficacité au niveau des différentes banques (Petrella and Resti, 2013 ; Goldstein and Sapra, 2014).

36. La cessation des activités d'intermédiation d'une banque publique et les investigations menées sur les pratiques commerciales d'une autre mettent en évidence les faiblesses de la réglementation bancaire et de la gouvernance des banques publiques. En septembre 2016, la SUGEF a recensé plusieurs déficiences en matière financière, de gestion des risques et de gouvernance d'entreprise chez Bancrédito (Banco de Crédito Agrícola de Cartago, une petite banque commerciale publique dont les avoirs représentaient environ 2 % du PIB en mars 2017). Les plans d'action proposés par la banque ont été jugés insuffisants pour corriger les déficiences identifiées. La SUGEF a donc demandé une révision des activités et des calendriers proposés par la banque, et un plan révisé a été approuvé en avril 2017. Une aide financière de 2 milliards CRC a aussi été négociée avec Banco Nacional de Costa Rica, une autre banque publique, à titre d'avance sur les recettes attendues de la collecte des taxes aéroportuaires de sortie du territoire, qui sont versées directement par les compagnies aériennes à Bancrédito. Au premier trimestre de 2017, Bancrédito s'est avérée dans l'incapacité d'inverser le mouvement de non-renouvellement des investissements institutionnels dont elle bénéficiait, ce qui a accentué le risque de liquidité auquel elle était exposée. Le gouvernement a alors incité d'autres banques publiques à reprendre le portefeuille de prêts de Bancrédito, ce qui aurait pu se traduire par un transfert de pertes à d'autres banques. L'acquisition du portefeuille de Bancrédito ne s'est toutefois pas concrétisée dans la mesure escomptée par les autorités, l'application par les banques publiques de leurs propres critères d'évaluation des risques ayant entravé l'acquisition de ces avoirs. En mai, le Conseil des ministres a décidé de mettre fin à toutes les activités d'intermédiation financière de Bancrédito jusqu'à la fin de 2017, et de transformer cet établissement en banque de développement. Il a également décidé d'injecter dans la banque 118 milliards CRC, soit environ 0.4 % du PIB, pour satisfaire ses besoins de liquidités, prenant du même coup le risque d'accroître les coûts budgétaires connexes. En décembre 2017, compte tenu de la dégradation des indicateurs de liquidité, de rentabilité et de qualité des actifs de la banque, le CONASSIF a décidé d'intervenir directement dans Bancrédito. À la mi-2018, une décision finale sera prise quant à l'avenir de cette banque. On saura alors quelle est l'ampleur des pertes sur le portefeuille de Bancrédito, et si le ministère des Finances obtiendra le remboursement du prêt de 118 milliards CRC accordé à cette banque. Cette intervention est prévue pour une durée de six mois, au terme de laquelle le contrôleur chargé de cette intervention devra informer le CONASSIF de la viabilité financière de la banque.

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

37. Le projet de loi en cours d'élaboration introduit de nouvelles formes de résolution des défaillances bancaires, qui viennent s'ajouter aux options actuelles : la liquidation ou l'achat librement décidé par une autre banque, y compris le transfert d'actifs et de passifs à une entité relais, une entité à vocation spéciale ou un trust, la recapitalisation interne, ou tout autre mécanisme de résolution proposé par l'administrateur et approuvé par l'Autorité de résolution. Il devrait être adopté rapidement.

**Tableau 3. Recommandations antérieures de l'OCDE destinées à renforcer la crédibilité monétaire et à consolider la stabilité financière**

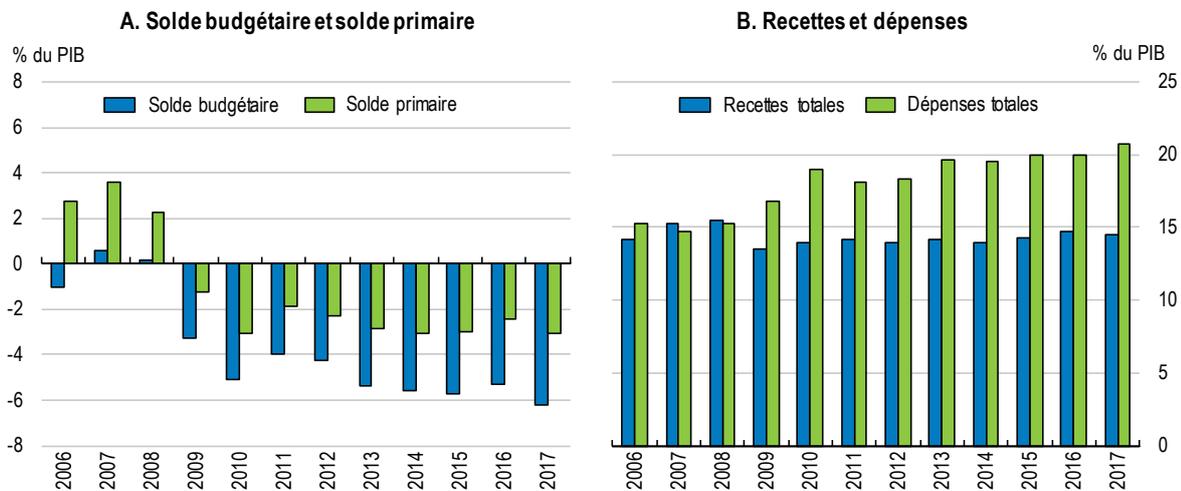
<b>Recommandations figurant dans l'Évaluation économique de 2016</b>	<b>Mesures prises</b>
Renforcer l'efficacité de la politique monétaire pour assurer la stabilité des prix au moyen de réformes institutionnelles appropriées, notamment la dissociation de la nomination du Président de la banque centrale du cycle politique et la définition claire des motifs de renvoi de ce responsable.	Un projet de loi a été élaboré par la Banque centrale du Costa Rica (BCCR) mais n'a pas encore été soumis à l'Assemblée législative.
Mettre en place un système de garantie des dépôts couvrant toutes les banques pour garantir une concurrence plus équitable dans le secteur bancaire, accélérer l'adoption des principes de Bâle III et publier les résultats des tests de résistance des banques.	<p>Un système de garantie des dépôts et un mécanisme de résolution des défaillances bancaires ont été mis au point avec la participation de la BCCR et de l'autorité de régulation chargée de la surveillance du système financier.</p> <p>Les autorités ont élaboré un plan comportant plusieurs étapes pour publier progressivement les résultats des tests de résistance globaux.</p> <p>Adoption des principes de Bâle III : les autorités sont en phase avec un calendrier prévoyant la mise en œuvre de la plupart des principes d'ici au premier trimestre de 2019.</p>

### **Politiques visant à rétablir la viabilité budgétaire**

#### ***Les perspectives budgétaires se sont dégradées***

38. La viabilité budgétaire est un problème de longue date du Costa Rica, mais la dégradation récente appelle des mesures urgentes. Le pays affiche des soldes primaires et budgétaires négatifs depuis 9 ans, ce qui est sans précédent dans son histoire récente (graphique 14, partie A). Les pouvoirs publics ont mis en œuvre une politique budgétaire anticyclique à la suite de la crise financière mondiale, fondée sur des hausses de la rémunération des salariés du secteur public et des transferts courants, en particulier à la Caisse costaricienne de sécurité sociale (CCSS), qui est le plus grand organisme autonome au sein des administrations publiques, ces deux éléments étant considérés comme des composantes rigides des dépenses, dont l'évolution est difficile à inverser. Les efforts déployés récemment pour améliorer le recouvrement des impôts n'ont pas réduit le déficit budgétaire, en raison du recours massif à la préaffectation des recettes et aux dépenses obligatoires (graphique 14, partie B). En 2017, le déficit budgétaire a atteint 6.2 % du PIB, le pire résultat enregistré en trois décennies, et le déficit primaire s'est creusé pour s'établir à 3.1 % du PIB, contre 2.4 % en 2016.

**Graphique 14. Les déséquilibres budgétaires s'accroissent**

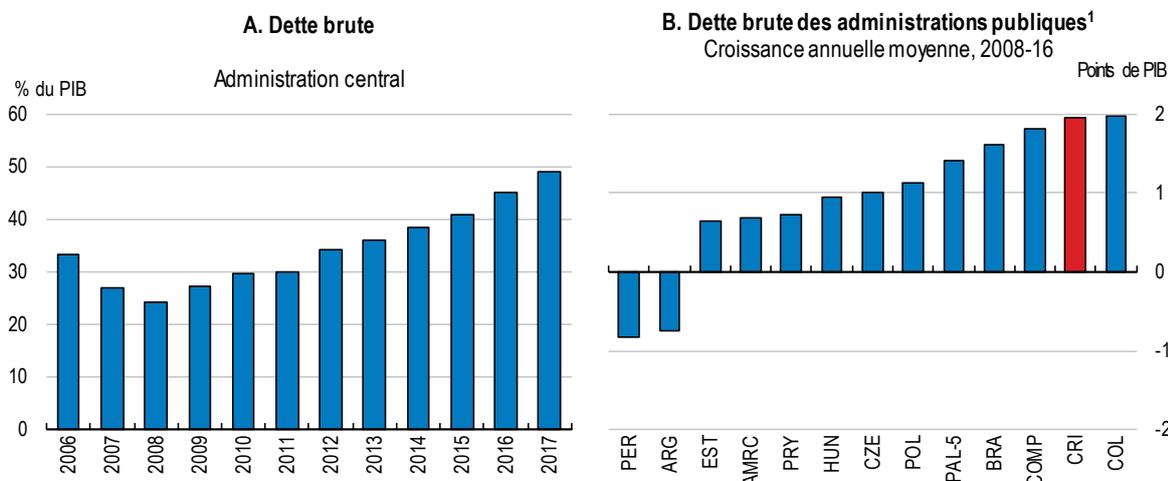


Note : Les données se rapportent uniquement à l'administration centrale.

Source : Ministère des Finances.

39. Plusieurs années consécutives de déficit budgétaire ont alourdi les charges d'intérêts, qui représentent désormais près de la moitié du déficit actuel (3 % du PIB). En conséquence, si la dette des collectivités locales est restée stable à un très bas niveau, celle de l'administration centrale est montée en flèche, passant de 24 % du PIB en 2008 à 49 % en 2017 (graphique 15, partie A). La dette totale du secteur public, à savoir celle des administrations publiques et des entreprises publiques financières et non financières, dépassait déjà 60 % du PIB en 2016. L'endettement des entreprises publiques a quadruplé ces 10 dernières années. En pourcentage des recettes fiscales, l'encours total de la dette publique est passé à 300 % environ, exerçant une pression croissante sur les décisions budgétaires (graphique 16, partie A).

**Graphique 15. La dette publique augmente rapidement**

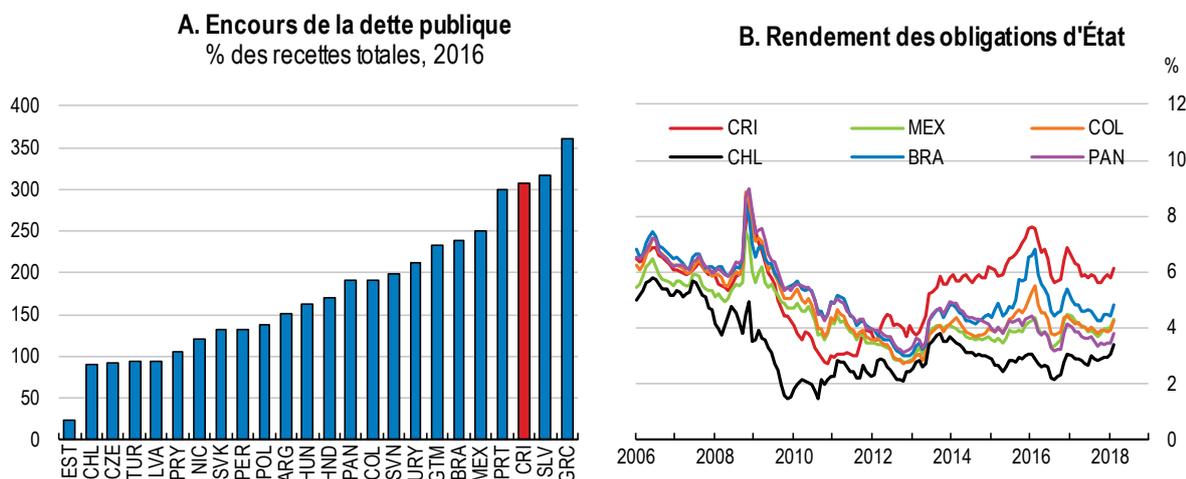


1. Les données relatives au Costa Rica se rapportent uniquement à l'administration centrale.

*Note* : Le sigle PAL-5 (pays d'Amérique latine) désigne la moyenne des données relatives à l'Argentine, au Brésil, au Chili, à la Colombie et au Mexique. Le sigle AMRC (pays d'Amérique centrale) désigne la moyenne des données relatives à El Salvador, au Guatemala, au Honduras, au Nicaragua et au Panama. Enfin, le sigle COMP (pays comparables) désigne la moyenne des données relatives à l'Estonie, à la Hongrie, à la Lettonie, à la Pologne, à la République slovaque, à la République tchèque, à la Slovénie et à la Turquie.

*Source* : Ministère des Finances du Costa Rica ; Fonds monétaire international (FMI), Base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

**Graphique 16. Les résultats budgétaires se sont dégradés**



*Note* : Les données se rapportent à l'administration centrale.

*Sources* : Fonds monétaire international (FMI), Base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* ; et Thomson Reuters Datastream.

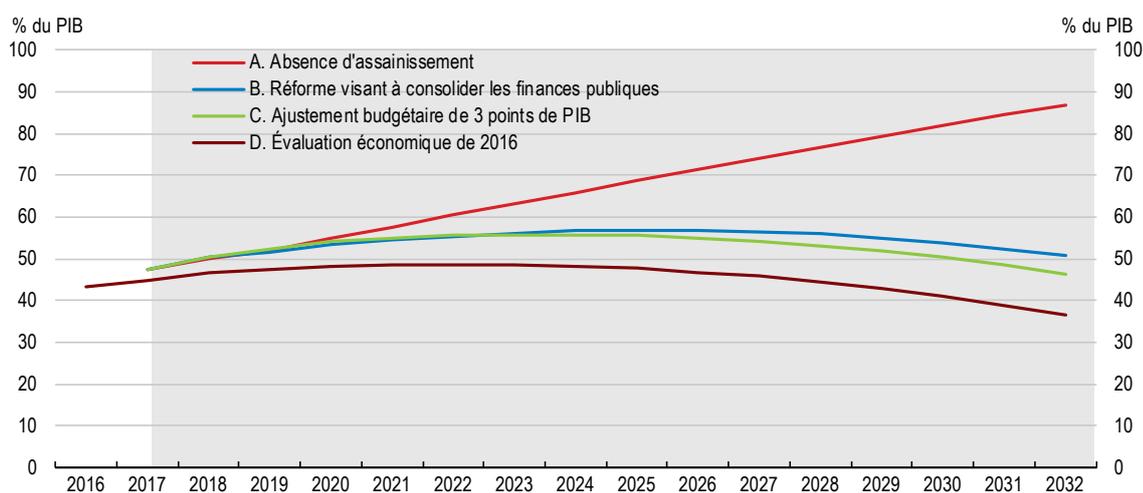
40. Malheureusement, le Costa Rica n'a pas profité des conditions favorables pour assainir sa situation budgétaire. En dépit d'une croissance vigoureuse et d'une longue période de faibles taux d'intérêt,

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

la fragmentation politique du Congrès l'a empêché d'approuver les divers projets de loi présentés par le gouvernement qui auraient permis de maîtriser le déficit budgétaire. Les principales agences de notation ont donc abaissé la note des obligations souveraines du Costa Rica en dessous du niveau « investissement », et le rendement de sa dette extérieure émise sous forme d'obligations souveraines figure parmi les plus élevés d'Amérique latine (graphique 16, partie B).

41. Le Congrès étant enfermé dans une situation de blocage, les autorités n'ont pu adopter que quelques mesures de réforme parcellaires, en vue notamment d'endiguer la croissance de la masse salariale du secteur public, de réduire les dépenses de retraite et les transferts aux organismes autonomes, et d'améliorer l'efficacité du recouvrement des recettes fiscales, en luttant contre la fraude et en renforçant l'administration fiscale, ce qui s'est traduit par une hausse du nombre de contribuables (voir le chapitre 1). Ces mesures ont contribué à une réduction de 0.5 et 0.3 point de PIB environ du déficit primaire et du déficit budgétaire de base, respectivement, en 2016. Ces mesures de réforme sont les bienvenues, mais il est clair qu'elles sont insuffisantes pour placer la dette sur une trajectoire viable, car le montant des impôts collectés ne permet pas de faire face à la hausse des dépenses courantes (graphique 17, scénario « A. Absence d'assainissement »).

**Graphique 17. Scénarios de viabilité de la dette**



*Note* : Toutes les estimations sont fondées sur l'hypothèse d'un taux de croissance annuel du PIB de 4 %, sur les prévisions d'inflation du n° 102 des *Perspectives économiques de l'OCDE* pour la période 2017-19 et sur l'objectif d'inflation de 3 % fixé par la banque centrale par la suite, et sur un multiplicateur budgétaire de 0.3 (IMF, 2015). Les différents scénarios d'évolution de la dette publique représentés sur ce graphique sont les suivants : « Absence d'assainissement », qui correspond à l'évolution prévue de la dette en l'absence de réforme budgétaire supplémentaire ; « Réforme visant à consolider les finances publiques », qui correspond à l'évolution prévue de la dette dans l'hypothèse où seules les mesures de réforme figurant dans le projet de loi de consolidation des finances publiques (*Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*) seraient adoptées ; « Ajustement budgétaire de 3 points de PIB », qui correspond à l'évolution prévue de la dette en cas d'assainissement budgétaire échelonné sur 3 ans à hauteur de 1 point de PIB chaque année ; et « Évaluation économique de 2016 », qui correspond à l'évolution prévue de la dette dans l'hypothèse où aurait lieu l'ajustement budgétaire proposé par l'OCDE dans son *Évaluation économique* de 2016 consacrée au Costa Rica. Pour en savoir plus, voir l'encadré 1.1.

*Source* : Calculs de l'OCDE fondés sur les données du ministère des Finances.

42. La dégradation de la situation budgétaire en 2017 s'explique par des décisions de la Cour constitutionnelle ordonnant une application plus stricte des dispositions relatives à la préaffectation de crédits budgétaires aux dépenses sociales et d'éducation. De ce fait, si les recettes fiscales se sont accrues de 5.3 %, les dépenses ont progressé de 9.1 %, ce qui constitue une des augmentations les plus fortes observées depuis 2009. La masse salariale et les transferts au secteur des organismes autonomes

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

augmentent notamment rapidement, tout comme les dépenses d'équipement, après de nombreuses années de sous-investissement dans les infrastructures, qui pèse aujourd'hui sur la compétitivité et nuit à une croissance durable (voir ci-après).

43. En l'absence d'efforts déployés pour accroître les recettes fiscales et réduire les dépenses, le déficit sera financé par l'émission de titres de dette supplémentaires, dont le montant, d'après les tendances actuelles, devrait atteindre 65 % du PIB d'ici à 2022, niveau jugé excessif pour une économie émergente comme le Costa Rica dont la capacité de collecte des impôts est limitée. Selon des analyses de l'OCDE, le seuil à partir duquel la dette commence à exercer des effets négatifs sur l'économie pourrait être de seulement 30 à 50 % du PIB pour les économies émergentes, de sorte que l'Organisation recommande de fixer des objectifs d'endettement prudents, inférieurs de 15 points de PIB en moyenne aux seuils d'endettement susmentionnés (OECD, 2015a). Une situation budgétaire dégradée prolongée laissera très peu de marges de manœuvre pour faire face aux conséquences de chocs macroéconomiques externes négatifs ou de catastrophes naturelles. Le Costa Rica devra également s'acquitter d'une prime de risque encore plus élevée pour inciter les investisseurs à garder leurs titres de la dette, ce qui produira un effet d'éviction sur l'investissement dans les entreprises (Demirci, Huang and Sialm, 2017).

44. Des résultats budgétaires laissant à désirer pourraient compromettre le modèle de développement couronné de réussite du Costa Rica. Premièrement, les entrées d'IDE sont en général très sensibles aux conditions intérieures (Koepke, 2015 ; Eichengreen, Gupta and Masetti, 2017). Deuxièmement, la hausse des paiements au titre du service de la dette détournera des ressources de l'investissement dans l'éducation, la santé, les infrastructures et la sécurité. Or, le Costa Rica doit accroître les dépenses favorables à la croissance, notamment celles affectées aux infrastructures, à l'innovation, aux soins de santé et à l'accueil des jeunes enfants, tout en prenant les mesures qui s'imposent au regard des conséquences du vieillissement de la population. Selon les projections de l'Organisation des Nations unies (ONU), d'ici à 2050, la part de la population âgée de plus de 60 ans aura plus que doublé pour dépasser 30 % (contre 12,8 % en 2015), et la part de la population de plus de 80 ans atteindra 8% (contre moins de 2 % en 2015), ce qui mettra à rude épreuve les systèmes de santé et de retraite quasi-universels du Costa Rica. Les difficultés liées au financement d'une dette volumineuse et croissante pourraient également forcer le pays à procéder à des coupes dommageables dans le système de protection sociale, voire à geler les dépenses à ce titre, ce qui risquerait d'accroître la pauvreté et les inégalités et de provoquer, *in fine*, une instabilité sociale. Une telle situation impliquerait aussi un nouvel ajournement de la modernisation on ne peut plus nécessaire des infrastructures publiques (chapitre 2).

45. Un programme budgétaire global, comprenant à la fois des mesures au chapitre des dépenses et au chapitre des recettes, est nécessaire de toute urgence pour contrer la dégradation continue de la situation budgétaire du Costa Rica et stabiliser le ratio dette-PIB. La croissance seule ne suffira pas à stabiliser la trajectoire de la dette, et chaque année d'inaction accroît l'ampleur des efforts d'assainissement budgétaire qui seront nécessaires pour y parvenir. Dans son *Évaluation économique* de 2016, l'OCDE a recommandé aux autorités d'adopter des mesures pour freiner la croissance des dépenses et améliorer leur efficacité, augmenter les recettes fiscales et mettre en place un cadre budgétaire à moyen terme assorti d'une règle de dépenses claire et vérifiable. Toutes ces mesures devraient s'inscrire dans le cadre d'un seul et même programme d'action destiné à améliorer la situation des finances publiques et à assurer la viabilité budgétaire. À ce moment-là, un processus graduel d'assainissement budgétaire à hauteur de 3,5 points de PIB aurait permis à la dette de l'administration centrale de se stabiliser autour de 50 % du PIB d'ici à 2023 pour diminuer ensuite (graphique 17, scénario « D. Évaluation économique de 2016 »). Dans les temps à venir, ramener le ratio dette/PIB à un niveau prudent (OECD, 2015a) exigera des mesures d'assainissement supplémentaires à moyen terme.

Figure 18. Sur la base des dispositions prévues à l'heure actuelle, les mesures d'accroissement des recettes fiscales et la règle budgétaire définies dans la version actuelle du projet de loi de consolidation des

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

finances publiques (*Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*) représentent 1.92 % du PIB. Dans ce projet de loi figurent i) des dispositions visant à transformer la taxe actuelle sur les ventes en une véritable taxe sur la valeur ajoutée (TVA), notamment en élargissant son assiette *via* la suppression de plusieurs exemptions, en particulier dans les services, qui représentent maintenant plus de la moitié du PIB ; ii) des dispositions visant à porter à 15 % la taxe sur les plus-values ; iii) plusieurs volets destinés à réformer les régimes de rémunération des salariés du secteur public ; et iv) des dispositions énonçant une règle budgétaire suivant laquelle s'appliqueraient des plafonds de dépenses de plus en plus stricts à mesure que la dette de l'administration centrale augmenterait (tableau 4). La dégradation rapide des finances publiques requiert des mesures urgentes, et il faudrait que ce projet de loi soit mis en œuvre dès 2018, auquel cas la dette de l'administration centrale s'accroîtrait jusqu'en 2028, pour atteindre 56 % du PIB, puis se contracterait lentement par la suite (graphique 17, scénario « B. Réforme visant à consolider les finances publiques »). De fait, l'Assemblée législative a récemment approuvé l'application d'une procédure d'adoption accélérée pour ce projet de loi.

46. Un effort d'assainissement supplémentaire représentant 1 point de PIB pour la troisième année consécutive, qui se traduirait par un effort budgétaire total de près de 3 points de PIB en 3 ans, pourrait stabiliser la dette quatre ans plus tôt en deçà de 50 % du PIB (graphique 17 ; scénario « C. Ajustement budgétaire de 3 points de PIB »). Cette stratégie semble plus appropriée pour le Costa Rica compte tenu du contexte actuel de dégradation de la dynamique de la dette, de révision à la baisse des notations de la dette souveraine et de hausse des taux d'intérêt sur les marchés mondiaux. Bien qu'une incertitude considérable entoure le niveau du multiplicateur budgétaire, il semble être nettement inférieur à 1, et bas en termes de comparaison internationale (Estevão and Samake, 2013). Cela laisse à penser que les coûts à court terme de l'assainissement budgétaire, mesuré par les pertes de production, seraient faibles et que les avantages à long terme découlant d'un redressement des comptes budgétaires, qui créerait les conditions nécessaires à une croissance durable, l'emporteraient largement sur ces coûts à court terme. En adoptant des mesures d'assainissement budgétaire dès 2018, le Costa Rica regagnerait la confiance des marchés, ce qui entraînerait une réduction des écarts de rendement obligataire et de la charge de la dette, tout en allégeant le fardeau des futurs efforts d'assainissement budgétaire nécessaires pour ramener la dette à un niveau prudent. Au fil du temps, la dette souveraine du Costa Rica pourrait aussi réintégrer la catégorie investissement dont elle a été récemment exclue par les agences de notation. Une diminution des taux d'intérêt assouplirait également les conditions financières du secteur privé, améliorant du même coup le climat de l'investissement.

47. Il est tout à fait possible d'accroître les recettes fiscales, en poursuivant les efforts actuellement déployés pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales, en augmentant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, et en faisant reculer l'économie informelle par le biais d'un durcissement des mesures d'application des lois. S'agissant des dépenses, améliorer leur efficacité, en réduisant la forte fragmentation du secteur public et la préaffectation des recettes, et mieux maîtriser les coûts liés à la rémunération des salariés du secteur public permettrait d'obtenir des résultats durables. La mise en œuvre d'une telle réforme du secteur public exigerait cependant du temps. Dans ces conditions, la stratégie la plus efficace à court terme serait de réduire les dépenses obligatoires de 1.08 point de PIB (tableau 4). Pour ce faire, on pourrait adopter une définition plus large des services d'éducation et intégrer dans les dépenses obligatoires d'éducation prévues par la Constitution (équivalent à 8 % du PIB) toutes les dépenses consacrées à l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE), à l'Institut national d'apprentissage (INA) – qui est chargé de la formation professionnelle – et à la formation des fonctionnaires.

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

**Tableau 4. Programme d'assainissement budgétaire**

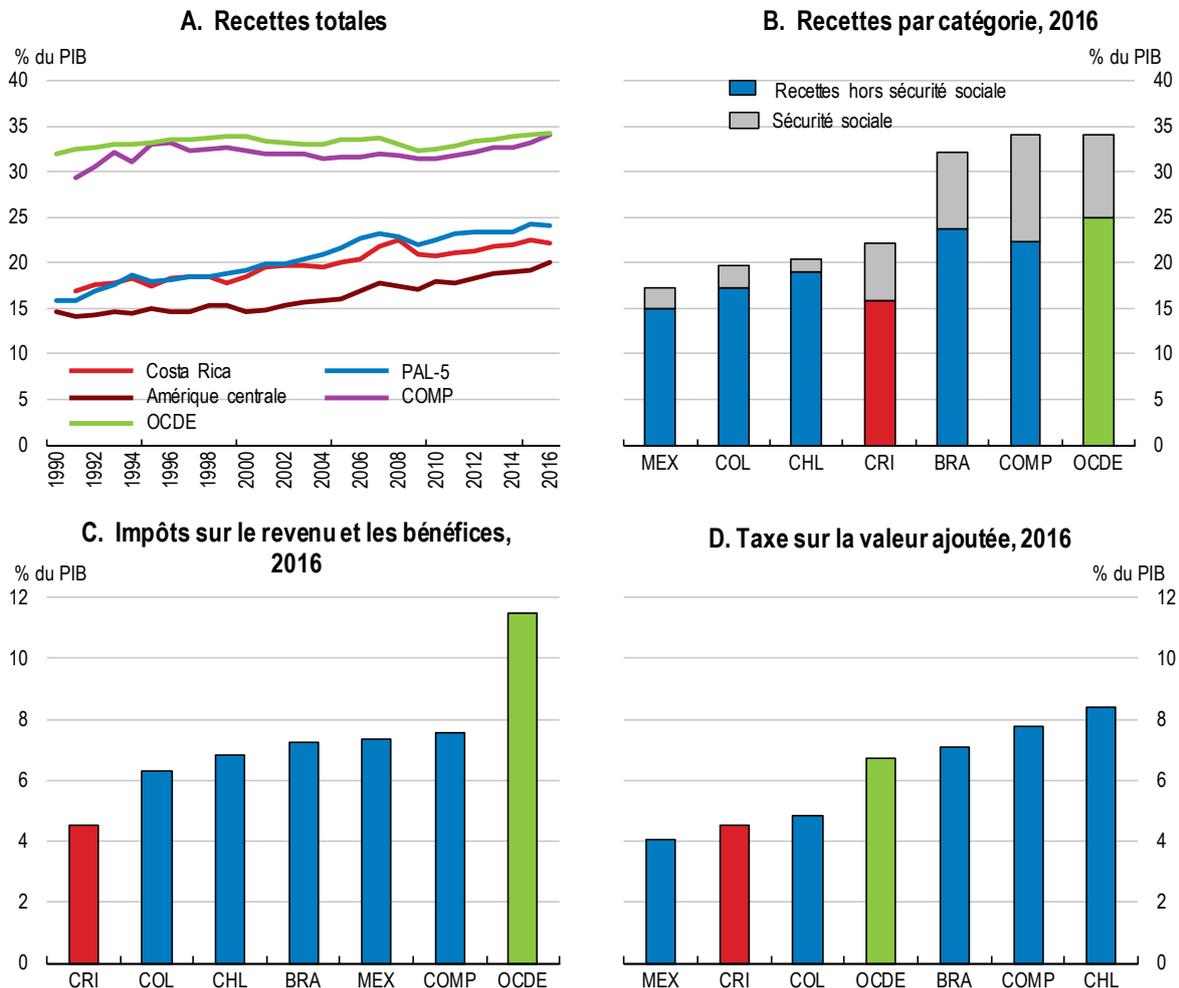
Mesures d'assainissement budgétaire	Effet estimé de la loi de consolidation des finances publiques ( <i>Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas</i> ) (% du PIB)	Recommandations de l'OCDE (% du PIB)
<b>Augmentation des recettes</b>	<b>1.40</b>	<b>1.40</b>
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	0.90	0.90
Impôt sur le revenu	0.50	0.50
<b>Réduction des dépenses</b>	<b>0.52</b>	<b>1.60</b>
Rémunération des salariés du secteur public	0.02	0.02
Règle budgétaire	0.50	0.50
Réduction des dépenses obligatoires	-	1.08
<b>Total</b>	<b>1.92</b>	<b>3.00</b>

Source : Calculs effectués par l'OCDE à partir de données du ministère des Finances.

### *Accroître les recettes fiscales et améliorer l'effet redistributif de la politique fiscale*

48. Les recettes fiscales sont proches de la moyenne latino-américaine, mais nettement inférieures à celles des pays de l'OCDE (graphique 18, partie A). Toutefois, la structure fiscale du Costa Rica diffère considérablement de celles observées dans ces deux régions. Le système de prélèvements est trop tributaire des cotisations de sécurité sociale versées par le secteur formel (graphique 18, partie B). Les contributions des impôts sur le revenu et les bénéfices et de la TVA sont faibles en raison de la fraude fiscale, de l'étroitesse de la base d'imposition et de la faiblesse des taux marginaux d'imposition (graphique 18, parties C et D). Ainsi, l'impôt sur le revenu des personnes physiques ne génère que peu de recettes, car le seuil de non-imposition correspond peu ou prou au double du salaire moyen dans le secteur privé – soit un niveau beaucoup plus élevé que dans la plupart des pays de l'OCDE (voir le chapitre 1).

**Graphique 19. Il est possible d'accroître encore les recettes, en particulier au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et des impôts sur le revenu et les bénéfices**



Note : Les données sont exprimées en pourcentage du PIB aux prix du marché pour les administrations publiques. Le sigle PAL-5 (pays d'Amérique latine) désigne la moyenne simple des données relatives aux 5 pays suivants : l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie et le Mexique. La courbe relative à l'Amérique centrale correspond à la moyenne simple des données relatives aux pays suivants : le Belize, El Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Panama. Le sigle COMP (pays comparables) désigne la moyenne simple des données relatives aux dix pays de l'OCDE ne faisant pas partie de l'Amérique latine qui ont le plus faible PIB par habitant et pour lesquels des données sont disponibles, à savoir l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, la Slovénie et la Turquie. Dans les parties B, C et D, le sigle OCDE désigne la moyenne simple des données de 2015 relatives à ses pays membres.

Sources : OCDE, *Statistiques des recettes publiques* ; OCDE, Banque interaméricaine de développement (BID) et Centre interaméricain des administrations fiscales (CIAT) (2018), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean*.

49. Pour lever des recettes supplémentaires, le pouvoir exécutif avait soumis au Congrès un projet de loi visant à ajouter deux nouvelles tranches supérieures au barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Ce texte prévoyait l'application d'un taux de 20 % à la tranche débutant à 5 fois le revenu moyen et d'un taux de 25 % à partir de 10 fois le revenu moyen, ce qui aurait aussi renforcé la progressivité de cet impôt. Le pouvoir exécutif avait également présenté une réforme de la TVA, visant à relever le taux de cette taxe de 13 % à 15 % et à élargir son assiette en englobant dans le champ d'application de la TVA tous les secteurs de services. Cette mesure aurait permis d'accroître considérablement le montant des recettes collectées et d'améliorer la neutralité de la fiscalité (OECD, 2017e). La situation de blocage

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

politique n'a cependant pas permis de faire passer ces réformes. Néanmoins, dans le projet actuel de réforme des impôts qui fait partie du train de mesures global destiné à renforcer la viabilité budgétaire, le projet de loi de consolidation des finances publiques (*Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*), il est toujours envisagé de transformer la taxe actuelle sur les ventes en véritable TVA, appliquée également aux services, ce qui renforcerait la neutralité de la fiscalité ; ce projet de réforme prévoit également un relèvement à 15 % du taux d'imposition des plus-values. Ces mesures de réforme permettraient une augmentation des recettes fiscales collectées représentant 1.4 point de PIB, au lieu des 2.03 points de PIB prévus initialement (voir le chapitre 1).

50. Une fois le ratio dette-PIB stabilisé, le Costa Rica pourrait réduire progressivement le rôle excessif joué par les cotisations de sécurité sociale, qui entravent la régularisation des emplois informels, et élargir du même coup sa base d'imposition. Cette approche serait favorable à la croissance et à l'équité, mais compte tenu de l'incertitude découlant de telles modifications des recettes fiscales, il semble préférable de s'en abstenir dans les circonstances actuelles.

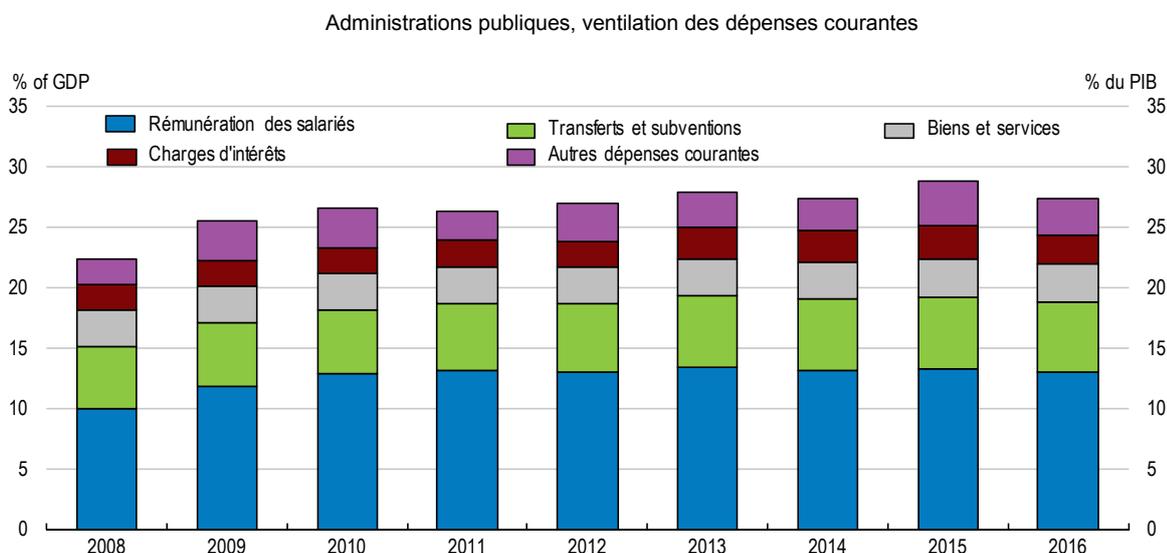
51. On pourrait accroître sensiblement les recettes fiscales en luttant contre l'évasion et la fraude fiscales, en particulier pour ce qui est de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les ventes (OECD, 2017e). Il s'agit d'un domaine dans lequel des progrès considérables ont été accomplis. Les réformes récentes qui définissent des obligations en matière de divulgation d'informations, établissent un impôt sur les personnes morales et les filiales locales inscrites au Registre national et prévoient la liquidation automatique de celles qui n'acquittent pas cet impôt pendant trois années consécutives, sont un pas dans la bonne direction. Moderniser l'administration fiscale en s'appuyant sur la détection électronique de la fraude fiscale, en renforçant les capacités d'audit de l'administration fiscale et en améliorant la coopération entre l'administration fiscale et la sécurité sociale, y compris par le partage d'informations, pourraient également contribuer à réduire la fraude fiscale, les entreprises tendant à minorer leurs coûts de main-d'œuvre pour le système de sécurité sociale et à les majorer pour l'administration fiscale (OECD, 2017e). En outre, l'introduction progressive de la facturation électronique, en commençant par les grandes entreprises sur une base facultative en 2017 puis en l'élargissant à l'ensemble du secteur de la santé en 2018, avant de la rendre obligatoire, constitue une avancée dans la lutte contre la fraude fiscale et permettra aussi de lever des recettes supplémentaires.

### ***Améliorer l'efficacité et la qualité des dépenses publiques pour favoriser davantage la croissance et l'équité***

52. Le ratio entre la masse salariale du secteur public et les recettes fiscales est plus élevé au Costa Rica que dans la plupart des pays de l'OCDE – alors que la part de l'emploi public dans l'emploi total y est très faible – et les salaires versés dans ce secteur représentent une large proportion des dépenses publiques totales (graphiques 19 et 20). Outre le fait qu'elle est source de distorsions sur le marché du travail et qu'elle réduit la mobilité des travailleurs, la croissance de la masse salariale du secteur public a contribué en outre au récent creusement des inégalités (González-Pandiella and Gabriel, 2017). Le pouvoir exécutif a soumis au Congrès un projet de loi visant à réformer l'emploi dans le secteur public, à instaurer un nouveau système de gestion des performances et à limiter les hausses de salaire dans l'ensemble du secteur public. Ce texte a toutefois été rejeté par les syndicats et a lui aussi été retiré.

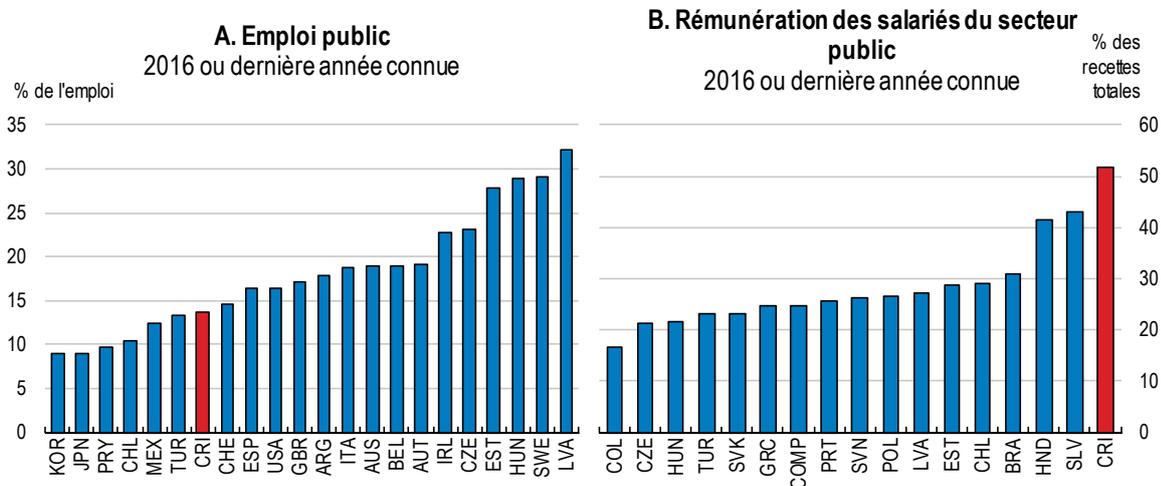
## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

**Graphique 20. La rémunération des salariés du secteur public représente une part croissante des dépenses**



Source : Fonds monétaire international (FMI), Base de données des *Statistiques de finances publiques*.

**Graphique 21. Le niveau de l'emploi public est faible, mais il représente une part importante des dépenses publiques**



Sources : Base de données ILOSTAT ; Fonds monétaire international (FMI), Base de données des *Statistiques de finances publiques*.

53. Les difficultés tiennent aussi à la rigidité excessive du budget, en raison des transferts obligatoires destinés à un certain nombre d'organismes autonomes du secteur public, qui est extrêmement morcelé, et à la préaffectation considérable des recettes, qui limite sensiblement les options du gouvernement en matière de finances publiques. Les dépenses et transferts obligatoires les plus importants découlent des dispositions constitutionnelles suivant lesquelles 8 % du PIB doivent être consacrés aux dépenses d'éducation, 6 % des recettes fiscales au pouvoir judiciaire, et 7 % des sommes recouvrées au titre de l'impôt sur le revenu au Centre national pour l'enfance (PANI, *Patronato Nacional de la Infancia*), et

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

l'équivalent de 593 000 salaires de base doit être transféré au Fonds de développement social et d'allocations familiales (FODESAF). En 2018, plus de 60 % des dépenses de l'administration centrale étaient prescrits par la Constitution ou d'autres dispositions juridiques, ce qui, si l'on y ajoute le service de la dette, limite à 5 % environ la part du budget de l'administration centrale pouvant être affectée à des dépenses discrétionnaires (tableau 5).

54. La préaffectation de crédits budgétaires consiste à réserver des fonds à des usages déterminés ne correspondant pas aux dépenses de fonctionnement, telles que le service de la dette. Une part des fonds publics, qui peut être estimée en proportion du PIB, est alors spécifiquement affectée à des secteurs tels que la santé, l'enseignement ou la défense, en vertu de la Constitution ou de dispositions législatives ou réglementaires. L'objet de ces crédits préaffectés est de préengager dans certains secteurs un pourcentage des dépenses publiques. Le Costa Rica et le Brésil sont les pays d'Amérique latine qui utilisent le plus les crédits préaffectés (OECD and IDB, 2014). Même si la préaffectation des recettes fiscales peut garantir une source stable de financement aux programmes publics et aux institutions publiques indépendantes, ainsi qu'une transparence accrue et une confiance renforcée dans les pouvoirs publics, favorisant *in fine* la discipline fiscale, elle bride par ailleurs considérablement l'affectation des fonds publics, et ne permet pas d'ajuster les dépenses à l'évolution des besoins de la société. Il est à noter que les dépenses publiques d'infrastructures n'ont pas progressé au même rythme que les besoins d'investissement dans ce domaine (Oviedo *et al.*, 2015). Le niveau des dépenses, associé à une définition des priorités et à une gestion peu satisfaisantes (voir ci-après), explique les insuffisances qualitatives des infrastructures costariciennes, ce qui limite la compétitivité et les projets de développement du pays (Estado de la Nación, 2016 ; OECD, 2016b ; IMF, 2017a).

55. Le recours excessif à la préaffectation des crédits observé au Costa Rica entrave également l'assainissement des finances publiques, ce qui risque *in fine* de compromettre la stabilité macroéconomique, car une augmentation des recettes fiscales entraîne une hausse des transferts aux programmes à dotation réservée, qu'ils aient besoin de financements supplémentaires ou non, ou qu'une analyse coûts-avantages sur l'utilisation des deniers publics ait été entreprise ou non. Or, il est souligné dans le septième des principes énoncés dans la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la gouvernance budgétaire que l'affectation des recettes à des fins particulières doit être réduite au minimum (voir le chapitre 1).

56. La loi 9371 (*Ley Caja Única*), adoptée par l'Assemblée législative en août 2016, permet au gouvernement de récupérer les transferts obligatoires aux organismes autonomes n'ayant pas été dépensés, et constitue un pas dans la bonne direction. Ces fonds devraient être utilisés pour réduire la dette. Cependant, en août 2017, l'Assemblée législative s'est vu présenter un projet de loi stipulant que tous les nouveaux projets de dépenses publiques devraient préciser leur source de financement, ce qui pourrait entraîner une augmentation de la préaffectation des crédits. À court terme, cette décision contribuera à contenir le déficit. Néanmoins, réduire les rigidités budgétaires, de manière à pouvoir répartir les fonds publics en fonction de l'évolution des besoins et renforcer la contribution de la politique budgétaire à la stabilisation de l'économie, devrait faire partie intégrante de toute future réforme budgétaire. En conséquence, le gouvernement a présenté en novembre 2017 à l'Assemblée législative un projet de loi (n° 20.595) destiné à réduire les dépenses préaffectées.

**Tableau 5. Le budget de l'administration centrale du Costa Rica est excessivement rigide**

	2018
<b>Dépenses budgétaires totales</b>	<b>100.0 %</b>
Dépenses obligatoire prévues par la Constitution ou d'autres dispositions juridiques	44.0 %
Service de la dette, rémunération des salariés du secteur public et cotisations de sécurité sociale	51.5 %
Autres	4.5 %

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

*Note* : Les dépenses obligatoires prévues par la Constitution ou d'autres dispositions juridiques recouvrent la rémunération des employés du ministère de l'Éducation et des fonctionnaires du système judiciaire. Le service de la dette inclut les versements effectués au titre du remboursement du principal des emprunts.

*Source* : Calculs de l'OCDE fondés sur les données du ministère des Finances.

57. Le projet de loi de consolidation des finances publiques (*Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*) contribuerait de manière significative à la stabilisation du ratio dette/PIB et devrait être approuvé rapidement (graphique 17, scénario « B. Réforme visant à consolider les finances publiques »). Le Costa Rica réalise des avancées considérables en matière de réduction de la fraude et de l'évasion fiscales. Toutefois, il est encore possible de collecter des recettes supplémentaires tout en rendant le système fiscal plus équitable, et il conviendrait de réexaminer les versions précédentes des projets de loi relatifs à la TVA et à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Un accroissement des recettes fiscales collectées contribuera à résorber les déséquilibres budgétaires uniquement si les autorités costariciennes adoptent des réformes de nature à réduire la fragmentation du secteur public, les dépenses obligatoires et la préaffectation des recettes. Ces mesures redonneront au ministère des Finances le contrôle du processus budgétaire et de l'affectation des dépenses, ce qui permettra d'accroître l'efficacité des dépenses, d'affecter les ressources en fonction de l'évolution des priorités et de faire en sorte que le budget favorise la croissance et l'équité avec une efficacité accrue.

58. La fragmentation élevée du secteur public en un grand nombre d'organismes autonomes et semi-autonomes altère aussi la capacité du ministère des Finances de maîtriser le budget et d'affecter les dépenses selon les priorités identifiées et l'évolution des besoins. La moitié seulement du budget des administrations publiques s'inscrit dans le cadre de la procédure budgétaire relevant du ministère des Finances (OECD, 2017f). De plus, le vaste secteur des organismes autonomes ne va pas de pair avec des mécanismes de coopération étroite entre ces différentes entités, ni avec les ministères compétents, ce qui nuit fortement à l'efficacité et à la qualité des services publics. Pour le moment, les dépenses des organismes autonomes et semi-autonomes et des entreprises publiques sont approuvées par les services du Contrôleur général de la République (CGR), mais essentiellement d'un point de vue légal (voir ci-après). En outre, les dispositifs de financement des organismes autonomes sont extrêmement rigides, si bien que les fonds ne peuvent pas être réaffectés entre les différents organismes et les postes de dépenses qu'ils représentent en fonction des nouvelles priorités qui se font jour.

59. En conséquence, si les organismes autonomes et semi-autonomes disposent en général d'un budget équilibré, voire d'excédents financiers, ils contribuent au déficit global en absorbant une part des recettes supérieure à leurs besoins. En 2017, une étude réalisée par le ministère de la Planification nationale et de la Politique économique (MIDEPLAN, *Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*) a identifié 22 organismes inopérants qui pourraient être supprimés. Sur la base des résultats de cette étude, un projet de loi destiné à supprimer les organismes inopérants et un projet de décret visant à dissoudre les commissions inopérantes ont été élaborés dans le cadre d'une stratégie conçue pour rationaliser progressivement le secteur des organismes autonomes. Il faudrait que ce projet de loi soit approuvé rapidement, mais des efforts complémentaires devraient également être déployés pour identifier les organismes inopérants et définir les responsabilités de chaque organisme public, afin d'éviter toute lacune et tout chevauchement des responsabilités, et de renforcer l'obligation de rendre des comptes, la coordination et le pilotage des entités concernées.

60. Une réduction de la préaffectation des crédits et de la fragmentation du secteur public redonnera au ministère des Finances le contrôle du processus budgétaire et de l'affectation des dépenses, ce qui permettra d'accroître l'efficacité des dépenses, de répartir les ressources en fonction de l'évolution des priorités et de faire en sorte que le budget favorise la croissance et l'équité avec une efficacité accrue. En outre, en février 2018, une loi renforçant le contrôle exercé par le ministère des Finances sur le processus budgétaire, *via* l'intégration de plus de 50 organismes autonomes dans le budget national, a été votée par le

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

Congrès. Par le passé, ces entités soumettaient leur budget aux services du Contrôleur général de la République (CGR), qui vérifiaient simplement sa conformité au cadre juridique.

61. La réalisation d'éléments de passif éventuel est une source notable de difficultés budgétaires. L'expérience internationale montre qu'un manque de transparence dans la communication d'informations et la préparation relatives à la matérialisation des éléments de passif éventuel a entraîné dans certains cas une forte augmentation de la dette publique, déclenchant une crise budgétaire (IMF, 2012). Par conséquent, pour déterminer la situation budgétaire d'un pays, il convient notamment d'évaluer ces sources de risques budgétaires. Au Costa Rica, il s'agit essentiellement de la garantie illimitée de l'État concernant les dépôts effectués dans les banques publiques (y compris les dépôts libellés en devises) et de l'exposition accrue d'organisme et d'entreprises publics à la dette souveraine. La Caisse costaricienne de sécurité sociale (CCSS) (qui administre le régime de retraite contributif) et la société publique d'assurance (dans le cadre de laquelle les assurances bénéficient également d'une garantie de l'État), en particulier, ont dans leurs portefeuilles des montants considérables de dette publique. Dans le cadre du processus de renforcement du cadre de politique budgétaire du Costa Rica, les autorités devraient identifier toutes les sources d'exposition aux risques budgétaires et évaluer leurs futures implications potentielles.

62. Bien que la dette de l'administration centrale ait grimpé de 10 points de PIB environ entre 2013 et 2016, les charges d'intérêts sont restées stables jusqu'à une date récente. Cela résultait de l'assouplissement de la politique monétaire nationale, mais aussi du recours à des taux de change flottants et à des obligations libellées en dollars. Depuis 2012, le Trésor national a réussi à porter l'échéance moyenne de la dette souveraine de 9 à 15 ans. Néanmoins, cela constitue aussi une source de vulnérabilité à moyen terme, en particulier dans le contexte actuel de dégradation des finances publiques ainsi que de la notation de la dette souveraine, et de durcissement de la politique monétaire du pays, qui a contribué à l'alourdissement des charges d'intérêts en 2017. Il serait possible d'alléger encore le coût du service de la dette en améliorant la qualité du cadre institutionnel et en adoptant des outils de gestion plus modernes. Parmi les options envisageables figurent l'introduction d'un cadre de dépenses pluriannuel à part entière et d'un conseil budgétaire, et l'adoption de mesures visant spécifiquement à développer le marché des valeurs en monnaie locale. Les autorités devraient aussi moderniser la gestion de la dette en fusionnant les deux organismes qui en sont chargés, en réduisant le nombre de titres de référence et en améliorant la communication avec les marchés. De plus, un chef économiste de haut niveau pourrait être nommé au ministère des Finances pour formuler des conseils sur les politiques économiques du gouvernement et améliorer la communication avec les investisseurs internationaux. Ces réformes renforceraient la crédibilité du Costa Rica et témoigneraient de la volonté des autorités de contrecarrer des évolutions budgétaires préoccupantes.

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

**Tableau 6. Recommandations antérieures de l'OCDE destinées à rétablir la viabilité budgétaire**

Recommandations figurant dans l'Évaluation économique de 2016	Mesures prises
<p>Réduire le déficit de l'administration centrale de 2 points de PIB en 2016-17, en approuvant et en mettant en œuvre la réforme fiscale proposée, en luttant contre la fraude fiscale, en supprimant les exonérations fiscales et en freinant la progression des dépenses.</p>	<p>Le gouvernement a mis en œuvre un certain nombre de réformes visant à faire reculer la fraude fiscale : introduction de la facturation électronique pour les gros contribuables, durcissement des dispositions pénales relatives aux activités de contrebande, élargissement du champ d'application de l'impôt sur les sociétés à l'ensemble des entreprises du Registre national, et assouplissement de l'accès de l'administration fiscale aux informations sur les contribuables communiquées par les établissements financiers.</p> <p>Une réforme du système de retraite a permis de supprimer les revalorisations automatiques, d'indexer l'ajustement des pensions sur l'évolution des prix, de relever les taux de cotisation aux régimes spéciaux, d'introduire un prélèvement sur les pensions supérieures à 10 fois le salaire minimum, et de limiter la transmission des prestations de retraite dont bénéficient les héritiers de titulaires décédés dans certains régimes spéciaux.</p> <p>La Loi sur l'efficacité des pouvoirs publics (« <i>Caja Única</i> ») adoptée en 2017 permettra au gouvernement de récupérer les transferts obligatoires aux institutions autonomes n'ayant pas été dépensés. Ces fonds devront être utilisés pour réduire la dette.</p>
<p>Introduire un cadre budgétaire à moyen terme assorti d'une règle de dépenses claire et vérifiable.</p>	<p>Un projet de loi a été soumis à l'Assemblée législative.</p>
<p>Améliorer l'efficacité des dépenses en renforçant les prérogatives du ministère des Finances en matière de contrôle des dépenses globales du secteur public et en introduisant une budgétisation axée sur les résultats.</p>	<p>L'Assemblée législative s'est vu soumettre un projet de loi selon lequel tous les nouveaux projets ayant un impact sur les dépenses devraient indiquer de manière explicite leurs sources de financement. On ignore si cela aura une incidence sur les transferts automatiques aux organismes publics autonomes, ou sur les dépenses prescrites par la Constitution. De plus, ces dispositions risquent d'accroître la rigidité budgétaire.</p> <p>Un projet de loi destiné à mettre en place un système de budgétisation axée sur les résultats a été présenté à l'Assemblée législative.</p>

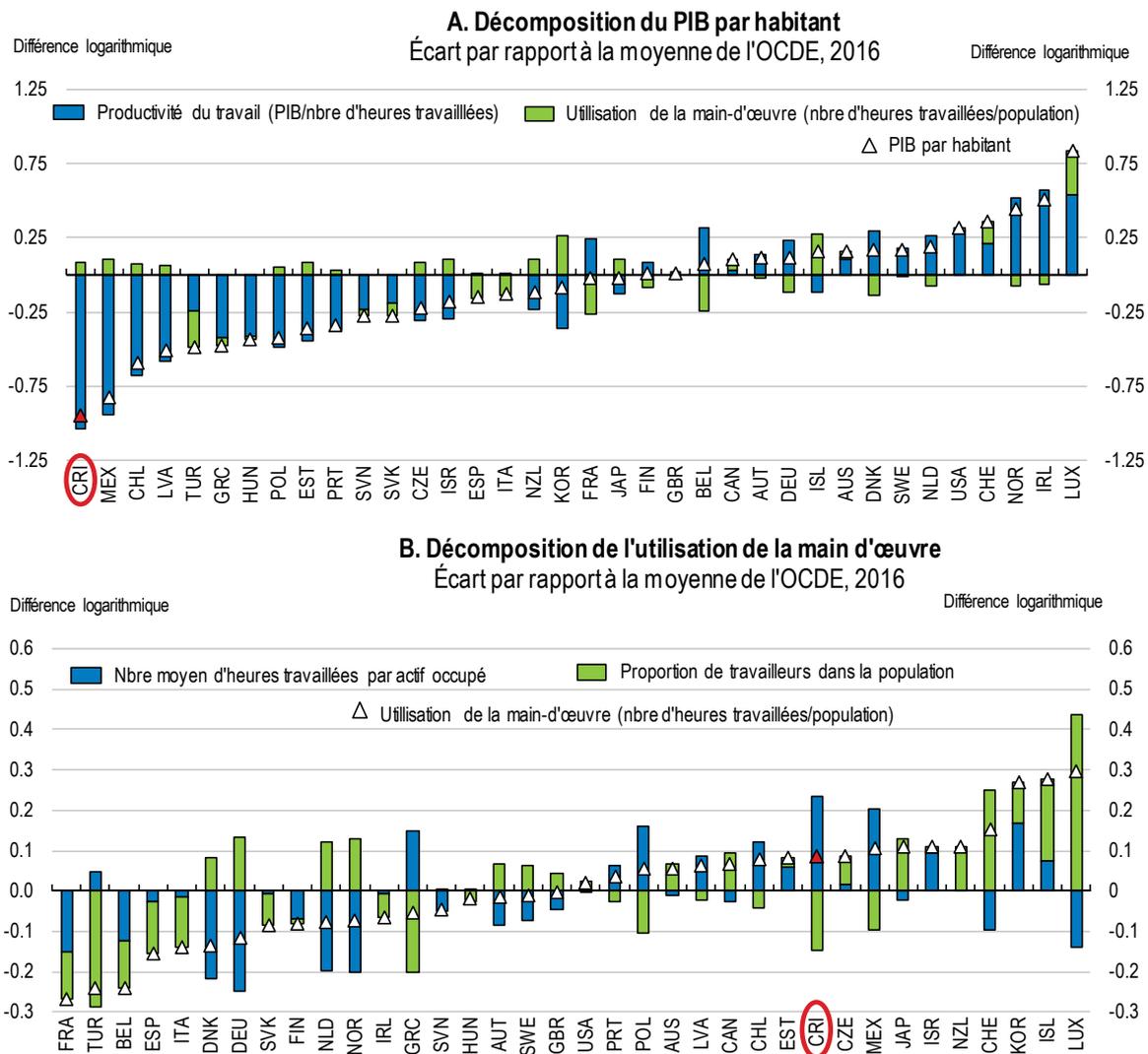
### Renforcer la productivité et l'inclusion en s'appuyant sur les politiques structurelles

63. Le Costa Rica est confronté à un double défi, celui de renforcer la croissance de la productivité et l'inclusion. Depuis le milieu des années 2000, sa productivité croît plus rapidement et elle converge lentement vers celle des pays de l'OCDE après de nombreuses années de stagnation (graphique 18). Ce redressement de la productivité a été généralisé, la plupart des secteurs voyant leur taux de croissance augmenter sous l'effet d'une rupture structurelle (Escobar and Meehan, 2018). Un ample écart de PIB par habitant n'en persiste pas moins, la productivité de la main d'œuvre représentant seulement 36 % de la moyenne de l'OCDE (graphique 8 ; graphique 21, partie A). En outre, tout le monde n'a pas récolté les fruits de la forte croissance de la production (Estado de la Nación, 2017). Si l'utilisation de la main d'œuvre est supérieure à la moyenne de l'OCDE, c'est en raison de la durée de travail élevée de ceux qui ont un emploi (graphique 21, partie B). Les taux d'emploi sont inférieurs à la moyenne du fait de la faiblesse du

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

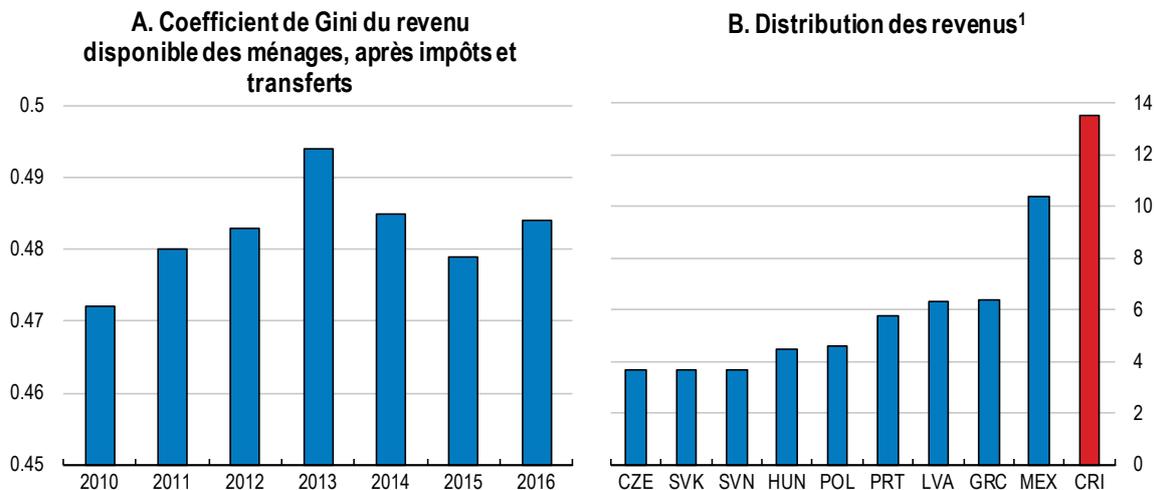
taux d'activité et du niveau élevé du chômage, en particulier chez les femmes et les jeunes (graphique 6 ; graphique 21, partie B ; graphique 23). Le niveau du chômage est élevé depuis la crise financière mondiale, sa progression étant essentiellement due au chômage structurel (graphique 6, partie A). En outre, le taux d'emploi informel, qui était déjà conséquent, a encore augmenté dernièrement, tandis que le taux d'activité diminuait (graphique 6, parties A et B). Ces évolutions ont accentué des inégalités déjà marquées, les groupes défavorisés et les moins à même de s'adapter aux changements structurels en cours étant les plus touchés, notamment ceux qui ont un faible niveau d'éducation et les jeunes (graphiques 22 et 23).

**Graphique 22. L'écart de PIB par habitant est important en raison de la faiblesse de la productivité et de l'emploi, malgré une durée du travail élevée**



Source : Base de données de l'OCDE sur la productivité.

**Graphique 23. Les inégalités sont fortes et s'accroissent**

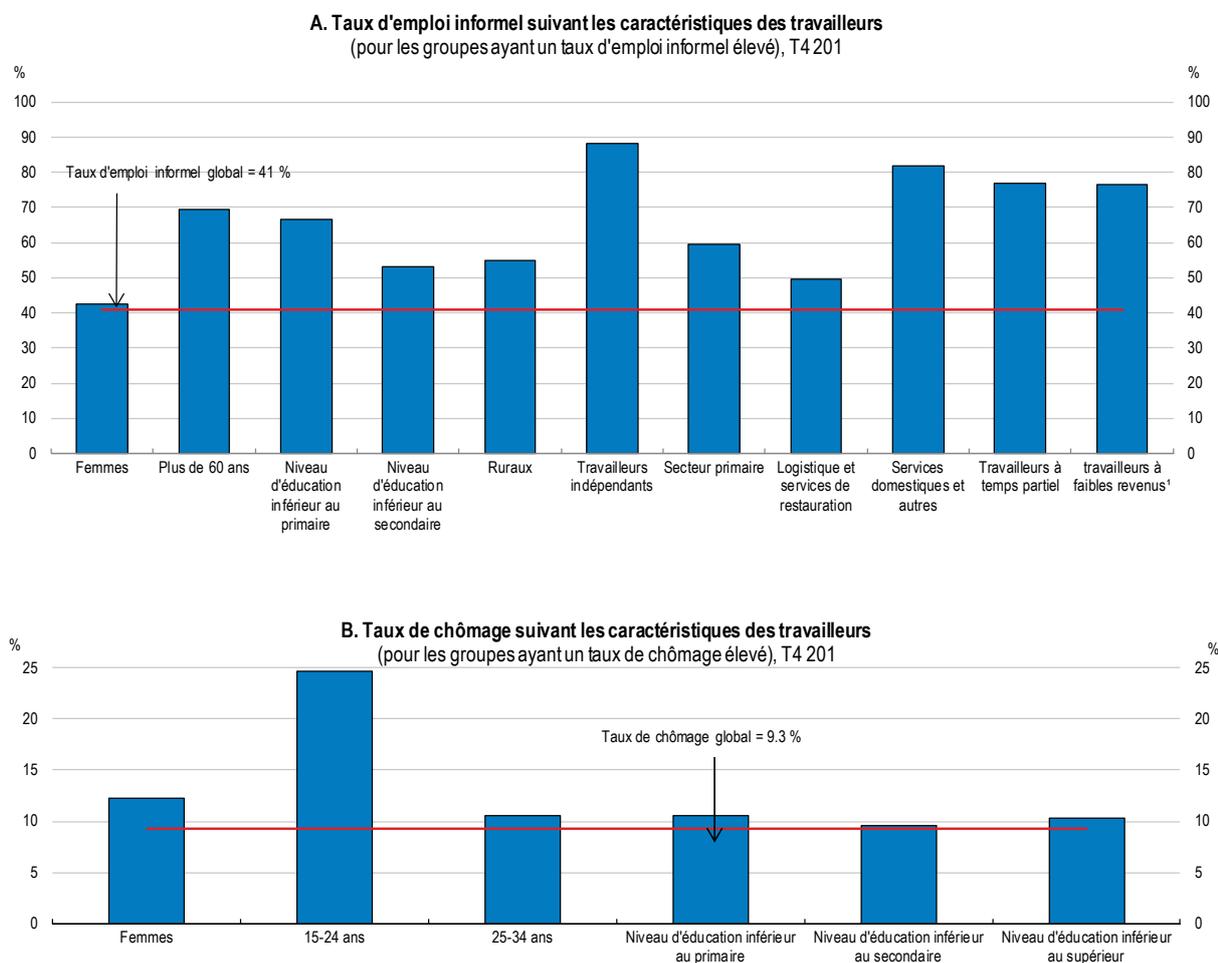


1. La distribution des revenus est mesurée à l'aide du rapport interquintile S80/S20 (c'est-à-dire la part de l'ensemble des revenus perçue par le quintile supérieur divisée par la part du quintile inférieur, ce qui équivaut au rapport entre le revenu moyen du quintile supérieur et celui du quintile inférieur).

*Note* : Les données relatives à la distribution des revenus se rapportent à 2015, sauf pour la Hongrie (2014), le Mexique (2014) et le Costa Rica (2016).

*Source* : OCDE, *Base de données sur la distribution des revenus*.

**Graphique 24. Les groupes défavorisés se trouvent dans une situation particulièrement difficile sur le marché du travail**



1. Partie A : Les travailleurs à faibles revenus sont ceux dont la rémunération horaire est inférieure au salaire minimum le plus bas.

Source : Institut national de statistique et de recensement (INEC, *Instituto Nacional de Estadística y Censos*), Enquête permanente sur l'emploi (*Encuesta Continua de Empleo*).

64. Réformer les politiques structurelles s'avère nécessaire pour renforcer la productivité et l'inclusion. Faute de quoi, le Costa Rica risque d'être pris dans un « cercle vicieux », les personnes peu qualifiées et ayant des perspectives limitées étant alors cantonnées aux emplois à faible productivité et à bas salaire, ce qui aurait pour effet de réduire la productivité globale et d'accentuer encore les inégalités (OECD, 2016d). Pour enclencher un « cercle vertueux », il faudra engager dans plusieurs domaines des réformes doublement fructueuses, permettant à la fois de renforcer la productivité et l'inclusion (OECD, 2012a). De tels domaines ne manquent pas, d'où l'importance de cibler les réformes immédiates sur ceux qui sont propices à la réalisation de gains importants et/ou qui créent les conditions-cadres nécessaires pour récolter pleinement les fruits des futures réformes. D'après des travaux de recherche quantifiant les gains potentiels des réformes (encadré 3) et l'expérience d'autres pays, les réformes destinées à faire reculer l'emploi informel, à renforcer la concurrence, à desserrer les contraintes réglementaires, à améliorer les résultats et renforcer l'égalité dans le domaine de l'éducation, et à remédier aux carences des infrastructures de transport figurent parmi les mesures prioritaires pour stimuler une croissance inclusive. Conscient de ces difficultés, le Costa Rica a accéléré le rythme de ses réformes structurelles et des améliorations notables sont en cours ou planifiées dans plusieurs de ces domaines.

**Encadré 3. Simulations de l'impact potentiel des réformes structurelles**

La quantification de l'impact potentiel des réformes sur le PIB donne des indications sur l'ampleur des bénéfices en découlant, ce qui constitue un élément utile pour définir des priorités. Dans le cadre de récents travaux de recherche, l'OCDE évalue les effets des réformes structurelles à l'aide de simulations fondées sur les relations antérieures et internationales entre réformes et croissance dans des pays membres et non membres de l'OCDE. Ces simulations reposent sur l'hypothèse d'une mise en œuvre complète des réformes présentées en détail ci-après, et portent principalement sur des indicateurs relatifs à la réglementation des marchés de produits et au régime d'insolvabilité (tableau 7).

**Tableau 7. Impact potentiel à long terme des réformes structurelles sur le PIB par habitant<sup>1</sup>**

Politique structurelle <sup>2</sup>	Effet total sur le PIB par habitant <sup>3</sup>	Impact sur les composantes de l'offre		
		Productivité multi-factorielle (PMF)	Accroissement de l'intensité capitalistique <sup>4</sup>	Taux d'emploi <sup>4</sup>
		<i>en %</i>		
<b>Indicateurs de réglementation des marchés de produits (RMP)</b>				
Améliorer la gouvernance des entreprises publiques	1.1	0.6	0.4	0.3
Rationaliser les régimes d'autorisation et de permis	1.6	0.9	0.6	0.5
Alléger les charges administratives imposées aux entreprises	0.9	0.5	0.3	0.3
Supprimer les dérogations au droit de la concurrence	0.5	0.3	0.2	0.2
Renforcer la facilitation des échanges grâce à une meilleure communication des règles	0.9	0.5	0.3	0.3
<i>Ensemble des mesures relatives à la RMP</i>	<i>5.1</i>	<i>2.8</i>	<i>1.9</i>	<i>1.4</i>
<b>Indicateur de l'enquête <i>Doing Business</i> de la Banque mondiale</b>				
Durée des procédures d'insolvabilité <sup>5</sup>	5.4	4.4	0	1.1

1. Calculs fondés sur Égert (2017) et Égert et Gal (2017).
2. Se reporter au tableau 8 avoir de plus amples informations sur ces mesures.
3. On calcule la variation du PIB par habitant à l'aide de l'équation 5 d'Égert et Gal (2017), en posant l'hypothèse d'un rapport entre la population active et la population en âge de travailler égal à 56.4 % en 2013 au Costa Rica.
4. L'accroissement de l'intensité capitalistique est mesuré à partir du rapport stock de capital/production, tandis que le taux d'emploi est égal au rapport emploi/population en âge de travailler.
5. En raison de différences de méthode d'estimation, les chiffres obtenus pour l'indicateur de l'enquête *Doing Business* de la Banque mondiale relatif aux procédures d'insolvabilité ne peuvent pas être comparés directement aux résultats obtenus à partir des indicateurs de réglementation des marchés de produits (RMP) de l'OCDE.

Les mesures proposées concernant la réglementation des marchés de produits (décrites dans le tableau 8) pourraient faire augmenter le PIB par habitant de 5.1 % à long terme. Ces gains sont appréciables, en dépit du fait que même si l'ensemble de ces réformes des marchés de produits étaient mises en œuvre, la rigueur de la réglementation du Costa Rica resterait nettement supérieure à la moyenne de l'OCDE, similaire à celle de la Grèce ou de la Slovénie, et légèrement inférieure à celle de la Colombie. De même, une réduction du délai moyen de règlement des problèmes d'insolvabilité des entreprises de 3 ans, à l'heure actuelle, à 2.5 ans pourrait se traduire par une augmentation de 5.4 % du PIB par habitant. Il importe cependant de noter que les résultats obtenus à partir des indicateurs de RMP et de régime d'insolvabilité ne sont pas directement comparables en raison de différences méthodologiques. Les estimations fondées sur les indicateurs de RMP reposent notamment sur une moyenne d'effets temporels intranationaux (variations par pays mesurées dans le temps), tandis que les estimations fondées sur les indicateurs de régime d'insolvabilité reposent sur des effets internationaux (variations entre les pays). Cela fait une grande différence pour les résultats : ainsi, en utilisant les estimations fondées sur les indicateurs de RMP calculées à partir d'effets internationaux, on obtiendrait des résultats nettement plus importants, de l'ordre de 24 % d'augmentation du PIB par habitant.

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

**Tableau 8. Réformes utilisées dans les simulations**

Politique structurelle	Nature de la réforme structurelle
<b>Indicateurs de réglementation des marchés de produits (RMP)</b>	
Améliorer la gouvernance des entreprises publiques	Les entreprises publiques n'ont plus accès à des financements dont les entreprises privées ne peuvent bénéficier. Au sein du ministère de la Présidence est créée une unité chargée de gérer les participations de l'État dans les entreprises publiques.
Rationaliser les régimes d'autorisation et de permis	Au niveau local sont mis en place des guichets uniques permettant d'obtenir des informations, de délivrer et d'accepter des notifications et des autorisations, et des informations sont diffusées sur internet.
Réduire les obstacles administratifs auxquels se heurtent les entreprises	Les formalités actuellement accomplies par l'entrepreneur – telles que l'immatriculation auprès de la municipalité locale, la notification à la Caisse costaricaine de sécurité sociale (CCSS), etc. – s'effectuent auprès d'un guichet unique. Le délai d'immatriculation d'une entreprise est ramené à 20 jours, et le nombre d'organismes à contacter à cette fin est réduit à 1.
Supprimer les dérogations au droit de la concurrence	Les dérogations au droit de la concurrence sont éliminées.
Renforcer la facilitation des échanges	Les règles sont communiquées de manière à être accessibles au niveau international.
<b>Indicateur de l'enquête <i>Doing Business</i> de la Banque mondiale</b>	
Durée des procédures d'insolvabilité	Ramener le délai de règlement des problèmes d'insolvabilité de 3 ans à 2.5 ans.

Réduire les disparités entre les hommes et les femmes sur le marché du travail pourrait aussi avoir un impact significatif sur la productivité et les revenus. On estime ainsi à 22 % la perte de revenus à long terme due aux disparités entre les sexes au Costa Rica, contre 15.4 % en moyenne dans les pays de l'OCDE (Cuberes and Teignier, 2016).

On ne dispose pas d'estimations des gains d'efficience découlant d'une réduction de l'économie informelle au Costa Rica, mais dans le cas du Mexique, la mauvaise affectation des ressources est beaucoup plus répandue dans le secteur informel et chaque peso de ressources en capital ou en main d'œuvre affecté à une entreprise informelle rapporterait 28 % de plus s'il avait été affecté à une entreprise formelle, ce qui donne à penser que l'économie informelle pèse fortement sur la productivité globale et le PIB (Busso, Fazio and Levy, 2012 ; IMF, 2017b).

Améliorer les résultats scolaires produirait également un effet positif considérable. D'après des travaux de recherche de l'OCDE, l'acquisition universelle de compétences de base – c'est-à-dire une scolarisation universelle des jeunes de 15 ans dans le secondaire, et des scores au Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) supérieurs ou égaux à 420 – pourrait entraîner une hausse du taux de croissance du PIB estimée à 0.65 point de pourcentage par an au Costa Rica, contre 0.27 en moyenne de l'OCDE (OECD, 2015b).

Remédier aux problèmes d'inadéquation des compétences peut aussi avoir des effets considérables. On ne dispose pas d'estimations fondées sur les données de l'Évaluation des compétences des adultes de l'OCDE pour le Costa Rica, mais selon certains travaux, éliminer les problèmes d'inadéquation des compétences dans un pays où un tiers environ des travailleurs occupent des postes pour lesquels ils sont sous-compétents ou surcompétents (comme en Italie) pourrait se traduire par une hausse de la productivité de 10 % (Adalet McGowan and Andrews, 2015).

### ***Rendre le marché du travail plus inclusif***

65. Pour faire reculer l'économie informelle, à laquelle participent maintenant 41 % des travailleurs, l'OCDE a préconisé l'adoption d'une stratégie globale, et notamment de mesures visant à réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux, à simplifier la structure des salaires minimums, à renforcer l'application des lois, à réduire les obstacles à l'entrepreneuriat et à améliorer la formation et l'éducation (OECD, 2016b ; OECD, 2017f).

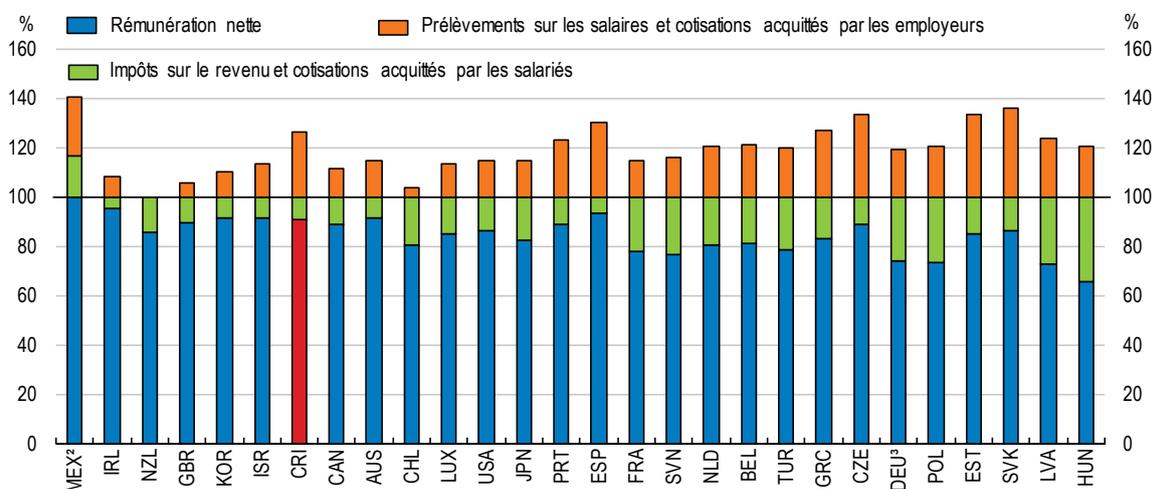
## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

66. À la suite de ces recommandations, une Stratégie nationale de transition vers une économie formelle, prévoyant des mesures de haut niveau dans chacun des domaines préconisés et un objectif global consistant à ramener la part de l'emploi informel à 33 % d'ici à 2025, a été approuvée en février 2018 au moyen d'un accord tripartite. Un conseil tripartite supervisera la mise en œuvre de cette stratégie, et des conseils techniques seront constitués pour élaborer des plans d'action détaillés dans chaque domaine. Bien qu'elle n'en soit encore qu'à ses débuts, cette stratégie constitue une avancée positive. Intégrer cette stratégie et les plans d'action correspondants dans le Plan de développement national 2018-2022 permettrait de consolider sa dimension prioritaire dans les temps à venir.

67. Le niveau élevé des cotisations de sécurité sociale freine le développement du secteur formel au Costa Rica (Ramírez Alfaro, 2010 ; ILO, 2014 ; OECD, 2017e ; OECD, 2017f). Ces cotisations représentent environ 36.5 % du salaire brut, contre 27.2 % en moyenne dans les pays de l'OCDE, et elles sont supportées à hauteur de 26.33 points par l'employeur, de 9.34 points par le salarié et de 0.82 point par les pouvoirs publics (OECD, 2017e ; OECD, 2017f). L'ampleur de la part patronale tire les coûts de main-d'œuvre non salariaux vers le haut du classement des pays de l'OCDE (graphique 24). La situation dégradée des finances publiques ne permettant pas de réduire sensiblement les cotisations de sécurité sociale, le gouvernement étudie des possibilités d'élargir leur champ d'application dans des secteurs où le travail informel est très répandu. Depuis juillet 2017, la cotisation de base minimum pour les employés de maison a été revue à la baisse, et les versements peuvent désormais être répartis entre plusieurs employeurs. De plus, un régime pilote pour les cueilleurs de café, instaurant un taux réduit de cotisation d'assurance maladie pendant la saison des récoltes, sera mis en place en 2018.

**Graphique 25. Le niveau élevé des coûts de main-d'œuvre non salariaux fait obstacle à la régularisation des emplois informels**

Pourcentage de la rémunération brute pour une personne célibataire gagnant le salaire minimum, en 2013<sup>1</sup>



1. La charge fiscale est calculée pour un travailleur à temps plein appartenant à un ménage composé d'une seule personne percevant le salaire minimum au taux normal (pour un adulte). Un temps plein correspond au nombre d'heures habituellement travaillées à temps complet dans chaque pays. Les cotisations sociales patronales et salariales incluent aussi les éventuels prélèvements obligatoires effectués au titre de régimes privés d'assurance maladie, de retraite, etc.
2. Au Mexique, les travailleurs à bas salaire sont assujettis à un impôt sur le revenu négatif, car ils perçoivent un complément de salaire sous forme de crédit d'impôt.
3. Pour l'Allemagne, les données se rapportent au salaire minimum de 2015.

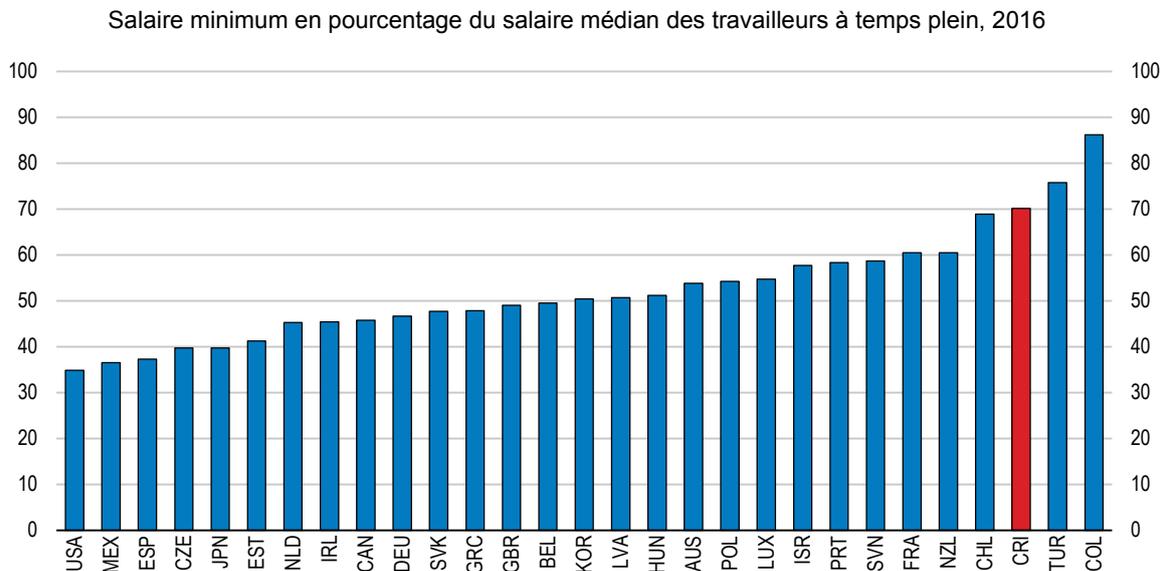
Source : OCDE (2017f).

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

68. La Stratégie nationale de transition prévoit également de créer des régimes similaires pour deux autres catégories de travailleurs au moins. En outre, le gouvernement envisage de ramener le taux des cotisations patronales pour les nouvelles entreprises de petite taille, pendant leurs quatre premières années d'existence, de 25 % du salaire brut environ à un niveau compris entre 13.33 % et 15.33 %. On s'attend à ce qu'un accord soit conclu avec la Caisse costaricienne de sécurité sociale (CCSS) en 2018 pour permettre une réduction du taux des cotisations patronales à un niveau compris entre 18.83 % et 20.83 %, sachant qu'un projet de loi prévoyant une réduction supplémentaire de ce taux de 5.05 points de pourcentage est également à l'étude. Les caractéristiques précises du dispositif envisagé seront naturellement importantes, tout comme la prise en compte de ses répercussions budgétaires et de ses effets potentiels de distorsion concernant la taille des entreprises, mais des données relatives à d'autres pays donnent à penser que cela pourrait contribuer au développement du secteur formel (European Commission and OECD, 2015 ; OECD, 2017g). Lorsque la situation des finances publiques se sera améliorée, le gouvernement devrait envisager une diminution généralisée des cotisations de sécurité sociale, afin d'éviter les effets de distorsion pouvant résulter de réductions ciblées.

69. Au Costa Rica, le salaire minimum varie en fonction des compétences, de la profession et du niveau d'éducation. Le nombre de catégories de salaire minimum a sensiblement diminué au fil du temps, passant de 520 en 1987 à 23 aujourd'hui. La toute dernière réduction, de 25 à 23, est entrée en vigueur en janvier 2018. En outre, des analyses du marché sont réalisées actuellement pour étudier les options envisageables afin de réduire encore ce nombre de catégories, dans l'objectif de l'abaisser progressivement à 10 d'ici à la fin 2019. Bien que cette baisse soit positive, le système demeure complexe et le salaire minimum des travailleurs non qualifiés correspond à 70 % du salaire médian, soit un niveau plus élevé que dans chacun des pays de l'OCDE, hormis la Turquie (graphique 25). Ces spécificités contribuent à un respect limité des règles en vigueur, sachant qu'un tiers environ des travailleurs perçoivent une rémunération inférieure au salaire minimum qui leur est applicable, et qu'un quart environ ont une rémunération inférieure au salaire minimum le plus bas (Estado de la Nación, 2014 ; OECD, 2017f). L'instauration d'un salaire minimum plus modeste différencié en fonction de l'âge et/ou de la situation géographique permettrait de mieux protéger les travailleurs les plus vulnérables, tout en atténuant les effets négatifs induits sur l'emploi formel et les coûts de mise en conformité des entreprises. Une telle différenciation devrait se fonder sur une analyse des facteurs pertinents, tels que la situation économique régionale et l'impact du salaire minimum sur les perspectives d'emploi formel et les décisions des jeunes en matière d'éducation. À titre d'exemple, on pourrait instaurer un salaire minimum plus élevé à San José pour tenir compte du fait que le coût de la vie y est plus élevé, et appliquer un taux de salaire minimum plus bas aux jeunes travailleurs pour prendre en considération le fait que le salaire minimum bride davantage l'emploi des personnes les moins expérimentées.

**Graphique 26. Le salaire minimum est élevé au Costa Rica**



Nota : Pour le Costa Rica, les calculs reposent sur le salaire minimum des travailleurs non qualifiés.

Source : OCDE, *Statistiques de la population active* (base de données).

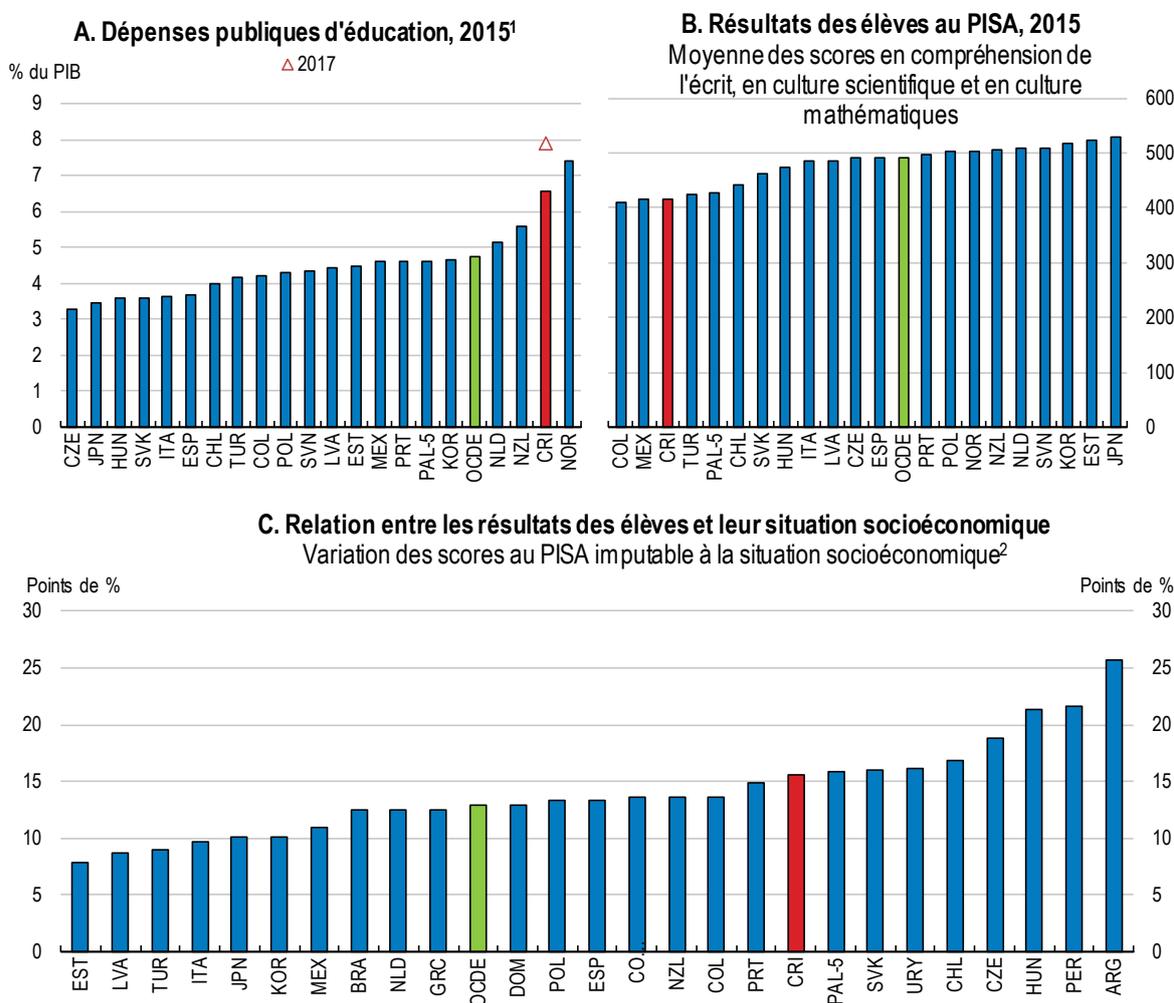
70. Une application plus rigoureuse du droit du travail entraînerait également un plus grand respect des règles relatives aux salaires minimums et aurait un effet dissuasif sur l'emploi informel. Plusieurs améliorations ont déjà eu lieu, notamment une augmentation des ressources de l'inspection du travail et une rationalisation des procédures judiciaires concernant les recours formés devant les tribunaux du travail. La proposition actuelle d'habiliter les inspecteurs du travail à d'infliger directement des sanctions aux employeurs sans passer par les tribunaux du travail contribuerait aussi à accélérer le processus et à renforcer les effets dissuasifs induits. À l'avenir, les autorités devraient s'assurer que les sanctions infligées en cas de violation du droit du travail sont suffisamment sévères pour constituer un facteur de dissuasion (OECD, 2017f).

71. Au Costa Rica, les immigrants représentent 11 % environ de la population adulte, un chiffre plus élevé que dans les autres pays de la région et similaire à la moyenne de l'OCDE (OECD, 2017f). La plupart des immigrants viennent du Nicaragua, sont en âge de travailler, ont un niveau d'éducation inférieur à celui de la population autochtone et sont surreprésentés dans les métiers peu qualifiés et les secteurs où le travail informel est très présent, comme la construction, les services domestiques et l'agriculture (OECD, 2017f). La Loi sur l'immigration de 2010 et la Politique d'immigration globale en découlant constituent un cadre réglementaire solide, mais le nombre de demandes déposées en vertu des dispositions permettant aux immigrants en situation irrégulière d'obtenir le statut de résident légal a été moins élevé que prévu, en raison notamment de l'obligation de fournir un contrat de travail en bonne et due forme. Un meilleur accès aux emplois formels donnant droit aux prestations de sécurité sociale favoriserait l'intégration des immigrants. Les programmes comme le régime pilote d'assurance maladie applicable aux cueilleurs de café, dont 60 % sont des immigrants, devraient améliorer l'intégration. De plus, des travaux devraient démarrer en 2018 sur un nouveau système informatique, qui permettra non seulement de raccourcir le délai de traitement des visas mais aussi de mettre en place des passerelles vers les services compétents des administrations publiques, ce qui devrait améliorer les faibles taux de couverture actuels des immigrants par des programmes comme les transferts monétaires conditionnels destinés à favoriser la scolarisation des enfants (OECD/FUNDEVI, 2017).

**Améliorer la qualité et l'efficacité du système d'enseignement**

72. Le Costa Rica est très attaché à l'enseignement et le niveau de ses dépenses publiques d'éducation en proportion du PIB, qui s'établissait à 7.9 % en 2017, est supérieur à celui de tous les pays de l'OCDE. L'efficacité de ces dépenses pourrait néanmoins être accrue, étant donné que les résultats des tests du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) sont faibles et fortement influencés par le milieu socioéconomique (graphique 26). Cela pourrait tenir en partie à la structure des dépenses, les sommes consacrées par élève à l'éducation de base restant relativement modestes. Les dépenses cumulées à l'âge de 15 ans représentent environ la moitié de la moyenne de l'OCDE. En revanche, le Costa Rica se caractérise par un des niveaux de dépenses publiques par étudiant de l'enseignement supérieur les plus élevés parmi les pays de l'OCDE et les pays d'Amérique latine (OECD, 2017h).

**Graphique 27. Le système d'enseignement reste caractérisé par des résultats médiocres et demeure inéquitable, malgré un niveau de dépenses élevé**



1. Les données correspondent aux dépenses consacrées aux établissements d'enseignement primaire, secondaire, postsecondaire et supérieur. L'année de référence est 2015 ou la dernière année connue.
2. Variation moyenne des scores au Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) associée à une variation d'une unité de l'indice PISA de statut économique, social et culturel.

Note : Le sigle OCDE désigne la moyenne simple des données relatives à ses pays membres ; PAL-5 (pays d'Amérique latine) la moyenne simple des données relatives à l'Argentine, au Brésil, au Chili, à la Colombie et au Mexique ; et COMP (pays comparable) la moyenne simple des données relatives aux 10 pays de l'OCDE qui ont le plus faible PIB par habitant (à l'exclusion des pays

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

d'Amérique latine), soit l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, la Slovénie et la Turquie. Dans le cas de l'Argentine, les données de l'enquête PISA se rapportent uniquement à la ville autonome de Buenos Aires.

Sources : *Indicateurs relatifs au financement de l'éducation* de l'OCDE et ministère costaricien des Finances ; Base de données PISA 2015 de l'OCDE ; OCDE (2016e).

73. La Constitution impose de porter le niveau des dépenses publiques d'éducation à 8 % du PIB en 2018. Rien ne justifie ce chiffre. Pour accroître l'efficacité et renforcer les incitations à améliorer les résultats du système d'enseignement, l'action publique devrait être principalement axée sur les résultats scolaires, et reposer sur des objectifs de performances clairs et vérifiables (OECD, 2016b). Pour améliorer encore les résultats et l'équité du système d'enseignement, il conviendrait de rééquilibrer la structure des dépenses en réduisant la part de l'enseignement supérieur et en augmentant celle de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants (EAJE) ainsi que du secondaire (où l'on observe une pression démographique croissante et dont il est nécessaire d'accroître les capacités d'accueil). Ce but pourrait être atteint en répartissant les coûts de manière plus efficace et équitable entre les pouvoirs publics et les étudiants qui bénéficient de l'enseignement supérieur, notamment en ciblant les aides financières accordées à ces derniers en fonction de leurs besoins et de leur capacité d'en tirer profit (OECD, 2017h). Bien que la nécessité d'un recentrage sur les résultats soit admise, aucun objectif de performances mesurable n'a été défini. De plus, la structure des dépenses n'a pas sensiblement changé.

74. Même si le nombre d'enfants fréquentant le système d'EAJE a fortement augmenté pendant les années 2000, il reste insuffisamment développé au Costa Rica (OECD, 2017h). Le développement des services d'EAJE favoriserait une hausse du taux d'activité des femmes, qui est faible à l'heure actuelle, atténuerait l'impact du milieu socioéconomique et améliorerait les compétences et les perspectives d'emploi ultérieures (Cunha *et al.*, 2006 ; OECD, 2007 ; Almond and Currie, 2011 ; OECD, 2016b). En vue de remédier à ces problèmes, une nouvelle politique relative aux enfants de 0 à 8 ans a été définie et sa mise en œuvre est en cours ; il est notamment prévu dans le cadre de cette politique de développer les centres d'accueil de proximité. Dans le cadre du Plan de développement national (PDN), les autorités se sont également fixé pour objectif de relever le taux d'inscription en première année d'éducation préscolaire (pour les enfants de 4 ans) de 63 % à 69,5 % entre 2015 et 2018, en se focalisant sur 75 circonscriptions cibles caractérisées par un faible taux d'inscription et un taux de pauvreté élevé. Au premier semestre de 2017, le taux d'inscription s'établissait à 66,1 %. Une base de données géoréférencées sur les centres d'accueil et les éléments d'identification des enfants est en cours d'élaboration afin d'améliorer la planification et le ciblage. Un cahier des charges préliminaire a été défini pour le projet, et les autorités étudient actuellement les options envisageables pour garantir la disponibilité des ressources nécessaires. Même si ces initiatives sont très positives, il conviendrait de définir plus clairement les objectifs, les étapes intermédiaires, les délais de mise en œuvre et les critères d'évaluation des performances.

75. Des mesures prometteuses ont aussi été prises ces dernières années pour renforcer la gouvernance du système d'EAJE et réduire sa fragmentation, comme la création du Réseau national d'accueil et de développement des enfants (REDCUDI, *Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil*) en 2014, destiné à améliorer la coordination entre les différents prestataires publics et privés. Toutefois, ces mesures ne sont pas à la hauteur des améliorations requises en matière de gouvernance (OECD, 2017h). Si les services d'éducation préscolaire sont actuellement financés par le budget substantiel de l'éducation publique et du ressort du ministère de l'Éducation, les services d'accueil des jeunes enfants relèvent du REDCUDI, qui a plusieurs sources de financement (OECD, 2017h). Intégrer la totalité des dépenses d'éducation et d'accueil des jeunes enfants dans les dépenses d'éducation prescrites par la Constitution favoriserait le développement des services d'EAJE. Charger clairement un seul et même organisme, en lui confiant les prérogatives et les responsabilités nécessaires, de la mise en œuvre de la politique nationale d'EAJE dans l'ensemble du secteur (couvrant les services d'accueil et les services d'éducation préscolaire) améliorerait son pilotage et permettrait de mettre en place un véritable fer de lance des réformes, ce qui favoriserait la coordination, l'amélioration et de développement de ces services.

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

76. Pour améliorer les résultats, une initiative d'envergure concernant la modernisation du programme scolaire sera menée à bien en 2018, et des lignes directrices sur les auto-évaluations des établissements ont été introduites. Une proposition bienvenue est aussi en cours d'examen pour rendre obligatoire l'homologation de tous les programmes de formation des enseignants dans les universités privées. L'OCDE a également recommandé l'adoption de plusieurs réformes complémentaires, afin de rehausser la qualité de l'enseignement, ainsi que de renforcer la direction et l'évaluation des établissements. Elle préconise notamment d'améliorer la sélection et la formation initiales des enseignants, de mettre en place un système d'évaluation des enseignants efficace, d'étoffer les programmes de renforcement des capacités de direction, de mettre en place des dispositifs d'apprentissage entre pairs, de créer des postes d'encadrement pédagogique au sein des établissements, et de définir des normes plus claires d'évaluation de la qualité des établissements ainsi que des critères permettant de focaliser les efforts de supervision sur les établissements qui en ont le plus besoin (OECD, 2016b ; OECD, 2017h).

77. Une réduction du taux d'abandon scolaire entraînerait une augmentation du capital humain et du potentiel de productivité du pays, tout en faisant reculer les inégalités. Même si les taux d'abandon scolaire ont diminué ces dernières années, ils demeurent élevés comparés à ceux observés dans les pays de l'OCDE (OECD, 2017h). Environ 30 % des élèves costariciens ont déjà décroché à l'âge de 15 ans, le taux d'abandon étant particulièrement élevé parmi les jeunes issus de milieux défavorisés (OECD, 2017f). Mettre davantage l'accent sur l'éducation préscolaire, en particulier pour les enfants défavorisés, permettrait d'améliorer les résultats et le taux de poursuite des études dans les classes supérieures (OECD, 2007). De plus, l'OCDE a salué l'approche ciblée du programme *Yo me Apunto*. Les établissements d'enseignement secondaire participant à ce programme ont ramené leur taux d'abandon scolaire de 14.4 % en 2013 à 9.2 % en 2017. L'OCDE a recommandé d'intensifier le dépistage et les interventions précoces pour les élèves défavorisés qui risquent de quitter le système éducatif (OECD, 2016b ; OECD, 2017h).

78. Mettre en place un enseignement professionnel en étroite concertation avec les employeurs pour que la formation corresponde aux besoins du marché du travail pourrait aussi faire baisser les taux d'abandon scolaire (OECD, 2010). Un programme pilote de formation en alternance, mené dans le secteur automobile à une échelle très restreinte, à l'intention des élèves du deuxième cycle de l'enseignement secondaire a démarré en février 2017. De plus, des négociations tripartites sont en cours en vue de mettre en place officiellement un système d'apprentissage (formation en alternance) et de régler la situation contractuelle des apprentis sur le lieu de travail : une proposition de réforme législative est actuellement analysée par des représentants du secteur, et les questions liées à la rémunération des apprentis, notamment aux cotisations de sécurité sociale, sont en cours de négociation. Le programme pilote devrait faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation, et les efforts de développement de l'enseignement professionnel devraient se poursuivre.

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

**Tableau 9. Recommandations antérieures de l'OCDE destinées à renforcer l'inclusion**

<b>Recommandations formulées dans l'Évaluation économique de 2016</b>	<b>Mesures prises</b>
<p>Accroître l'offre de services d'accueil des jeunes enfants financés sur fonds publics afin de favoriser une augmentation du taux d'activité féminine.</p>	<p>Dans le cadre du Plan de développement national (PDN), les autorités se sont fixé pour objectif de relever le taux d'inscription en première année d'éducation préscolaire (pour les enfants de 4 ans) à 69.5 % d'ici à 2018, en se focalisant sur 75 circonscriptions caractérisées par un faible taux d'inscription et un taux de pauvreté élevé. Au premier semestre de 2017, le taux d'inscription s'établissait à 66.1 %.</p> <p>En vue de rendre universelle la préscolarisation, le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) a rendu l'éducation préscolaire obligatoire et en a fait une condition préalable à satisfaire pour que les enfants puissent s'inscrire dans l'enseignement primaire.</p> <p>Une base de données géoréférencées sur les centres d'accueil et les éléments d'identification des enfants est en cours d'élaboration, afin d'améliorer la planification et le ciblage. Elle devrait être lancée au premier trimestre de 2018.</p>
<p>Simplifier la structure des salaires minimums et faire respecter la loi.</p>	<p>Le nombre de catégories de salaire minimum a été ramené de 520 en 1987 à 23 aujourd'hui. La toute dernière réduction, de 25 à 23 catégories, date de janvier 2018.</p> <p>Des analyses du marché sont réalisées actuellement en vue de simplifier encore la structure des salaires minimums, l'objectif étant de réduire le nombre de catégories à 10 d'ici à 2019.</p> <p>Le budget de l'inspection du travail a été augmenté et des processus destinés à améliorer le ciblage de ses activités ont été mis en place. Le nombre de travailleurs faisant l'objet d'un contrôle s'en est trouvé accru, mais on ignore encore si cela a aussi été le cas pour le nombre d'infractions identifiées, ou si cela produit un effet dissuasif supplémentaire. Un projet de loi a été élaboré pour renforcer les pouvoirs des inspecteurs du travail, en les autorisant à infliger directement des sanctions aux employeurs sans devoir passer par les tribunaux du travail.</p>
<p>Adopter une stratégie globale pour réduire le taux élevé d'emploi informel en renforçant l'application des lois, en réduisant les obstacles administratifs à l'entrepreneuriat, et en permettant aux plus pauvres d'accéder à des emplois formels.</p>	<p>Une Stratégie nationale de transition vers une économie formelle, visant à ramener la part de l'emploi informel à 33 % d'ici à 2025, a été lancée en février 2018.</p> <p>En juillet 2017, le taux de cotisation sociale minimum de base a été revu à la baisse pour les employés de maison. Un régime pilote applicable aux cueilleurs de café, instaurant un taux réduit de cotisation d'assurance maladie pendant la saison des récoltes, sera mis en place en 2018. Il est envisagé de réduire le taux des cotisations sociales patronales pour les nouvelles entreprises de petite taille pendant leurs quatre premières années d'existence.</p>

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

Faire de l'amélioration des résultats scolaires le principal objectif de l'action publique, en mettant plus particulièrement l'accent sur l'amélioration des résultats des établissements et des élèves défavorisés.

Aucune mesure significative n'a été prise pour définir des objectifs de performances mesurables. Plusieurs initiatives distinctes ont néanmoins été lancées dans le cadre du système d'enseignement pour améliorer les résultats et réduire les inégalités, mais elles ne font l'objet d'aucune analyse d'impact.

La poursuite de la mise en œuvre du programme *Yo Me Apunto* destiné à réduire le taux d'abandon scolaire dans l'enseignement secondaire porte ses fruits dans les établissements ciblés.

Élaborer un système d'apprentissage auquel soient étroitement associés les employeurs.

Un programme pilote de formation en alternance mené dans le secteur automobile à une échelle restreinte a démarré en 2017. Par ailleurs, des négociations tripartites sont en cours en vue de mettre en place officiellement un système d'apprentissage (formation en alternance) et de régler la situation contractuelle des apprentis sur le lieu de travail : une proposition de réforme législative est actuellement analysée, et les questions liées à la rémunération et à la protection sociale des apprentis sont en cours de négociation.

### *Stimuler la concurrence et réduire les obstacles à l'entrée et à la sortie des entreprises du marché*

79. La concurrence est faible au Costa Rica. La réglementation des marchés de produits est restrictive, les dérogations au droit de la concurrence sont nombreuses, le niveau de contrôle étatique est élevé dans de nombreux secteurs et il existe des obstacles importants à l'entrepreneuriat. Des gains de productivité et de croissance considérables pourraient être réalisés : améliorer la réglementation des marchés de produits au Costa Rica pourrait entraîner une hausse du PIB par habitant de 5.3 % (encadré 3), tout en réduisant les inégalités (Ennis, Gonzaga and Pike, 2017).

80. Le cadre institutionnel d'application du droit de la concurrence se caractérise par des lacunes considérables au Costa Rica (OECD, 2016e). Un projet de loi destiné à remédier à cette situation *via* la création d'une nouvelle autorité de la concurrence, bénéficiant d'une indépendance et de ressources accrues, est examiné actuellement par le Congrès et pourrait être adopté en 2018. Cela impliquera certes de consacrer davantage de ressources financières à ce pan de l'action publique, alors que le pays est confronté à des difficultés budgétaires, mais il s'agit d'un investissement rentable compte tenu de ses retombées positives en termes de renforcement de la concurrence. Cette réforme devrait être élaborée et mise en œuvre dans les meilleurs délais.

81. De nombreux secteurs costariciens sont exemptés, en totalité ou en partie, de l'application du droit de la concurrence, notamment l'électricité, le transport et la distribution de combustibles, la distillation d'alcool, le sucre, le riz, les services professionnels et le transport maritime. L'OCDE a recommandé la suppression des dérogations injustifiées. En conséquence, des études approfondies sur 25 secteurs bénéficiant de dérogations au droit de la concurrence seront menées à bien d'ici à 2020. Il s'agit là d'une première étape positive, mais il reste à clarifier comment ces études aboutiront à des mesures concrètes de suppression des dérogations.

82. Les entreprises publiques occupent une position dominante dans de nombreux secteurs clés, comme l'électricité, les infrastructures de transport, la banque, l'assurance et les produits pétroliers. Les banques publiques, par exemple, jouent un rôle prédominant dans le secteur financier (voir ci-avant). Celui de l'électricité est dominé par une entreprise publique verticalement intégrée, et la participation du secteur privé à la production électrique est limitée à 15 %. Deux entreprises publiques dominent le transport maritime, l'une bénéficiant des droits exclusifs de gestion de tous les ports situés sur la côte Pacifique, et l'autre sur la côte Atlantique.

83. En dépit de leur importance, la plupart des entreprises publiques n'ont pas de mandat clair et ne sont pas soumises à un contrôle adéquat. Nombre d'entre elles ayant été créées par des lois spécifiques, elles ne sont pas soumises dans leur ensemble à des normes d'exploitation et de communication d'informations définies de manière cohérente. Des problèmes de gouvernance ont été mis en lumière par des affaires récentes impliquant deux banques publiques : la cessation des activités d'intermédiation de Bancrédito (voir ci-avant) et les investigations relatives aux pratiques commerciales de Banco de Costa Rica. Plusieurs mois avant que les pouvoirs publics n'appliquent une modification des règles techniques relatives au ciment afin d'intensifier la concurrence sur le marché correspondant, Banco de Costa Rica a accordé un prêt à une entreprise afin qu'elle puisse importer du ciment de Chine. Les irrégularités liées à ce prêt et des allégations d'ingérence politique ont, à ce jour, entraîné l'arrestation de l'importateur et de six hauts responsables de la banque, la dissolution de son conseil d'administration, la suspension d'un juge et du procureur général, et l'ouverture d'une enquête par une commission de l'Assemblée législative, qui suit toujours son cours.

84. L'OCDE a formulé plusieurs recommandations afin que soient mieux appliquées ses *Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques* (OECD, 2015c). En conséquence, un plan d'action pour les entreprises publiques a été lancé en juillet 2017, et il devrait être entièrement déployé d'ici à la fin 2018. Si sa mise en œuvre est couronnée de succès, il représentera une avancée notable. À l'heure qu'il est, les autorités travaillent en priorité sur l'entrée en service de l'unité de gestion des participations de l'État créée récemment et sur l'établissement de règles concernant la désignation des membres des conseils d'administration, avant le prochain cycle de nominations qui se déroulera après l'entrée en fonction du nouveau gouvernement, en mai 2018. En juin 2017, un nouveau régime de gouvernance d'entreprise applicable à tous les établissements financiers est entré en vigueur en vertu de la version révisée des règles de gouvernance d'entreprise du Conseil national de surveillance du système financier (CONASSIF). Conformément aux normes de référence internationales, il repose sur un modèle fondé sur des principes et couvre un large éventail de questions liées à la gouvernance.

85. L'importance des obstacles à l'entrepreneuriat existant au Costa Rica transparaît dans la faiblesse du taux de création d'entreprises et l'ampleur de l'économie informelle. Même si le délai et le coût de création d'une entreprise ont diminué au cours des dix dernières années, d'après les indicateurs de l'enquête *Doing Business* de la Banque mondiale, la distance à la frontière constituée par les meilleures pratiques (mesurée sur une échelle de 0 à 100, allant du pire au meilleur résultat) est de 81.7 pour le Costa Rica, ce qui le place derrière tous les pays de l'OCDE. Le gouvernement a pris plusieurs initiatives positives à cet égard. L'essentiel des 22.5 jours nécessaires pour créer une entreprise selon l'indicateur de la Banque mondiale est imputable au délai de délivrance d'une autorisation professionnelle par la municipalité locale. Par conséquent, le ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Commerce (MEIC) travaille avec plusieurs municipalités pour réduire ces délais et ces formalités, notamment en établissant des guichets uniques dans les régions de Brunca, du Pacifique central et de Chorotega. En outre, le MEIC et l'Agence de promotion du commerce extérieur du Costa Rica (PROCOMER, *Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica*) ont lancé un projet commun visant à élargir les initiatives infranationales de simplification et de dématérialisation des procédures relatives aux entreprises, non seulement pour la phase d'immatriculation, mais aussi pour l'obtention des autres autorisations et permis (notamment en matière de construction, de santé et d'environnement). La plateforme numérique correspondante peut maintenant être utilisée par les entreprises des zones franches, et son accès est en train d'être élargi à toutes les entreprises. Les autorités devraient poursuivre ces initiatives positives, en vue de créer des guichets uniques au niveau local, en fixant des objectifs clairs et mesurables au regard desquels puissent être évalués les résultats obtenus. À titre d'exemple, le nombre de formalités devant être accomplies par un entrepreneur pour créer une société pourrait être ramené de neuf à une si ces tâches étaient réalisées par le biais d'un guichet unique, comme c'est le cas dans les pays les mieux classés dans l'enquête *Doing Business*, tels que la Nouvelle-Zélande.

86. À l'autre extrémité du cycle de vie des entreprises, faciliter la sortie du marché de celles qui ne sont pas viables libère des ressources qui peuvent être affectées à des usages plus productifs. Au regard de l'indicateur de l'enquête *Doing Business* de la Banque mondiale relatif au règlement des problèmes d'insolvabilité, la distance à la frontière constituée par les meilleures pratiques est de 34.4 pour le Costa Rica, ce qui le place derrière tous les pays de l'OCDE, hormis la Turquie, et constitue un résultat nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE, qui est de 74.8. Cela tient à la longueur du délai de règlement des problèmes d'insolvabilité (3 ans) et au faible taux de recouvrement des créances (31 cents par dollar). Cependant, des progrès significatifs sont également en train d'être réalisés en termes de modernisation des règles relatives à l'insolvabilité, en phase avec les meilleures pratiques internationales. Toutes les affaires seront traitées par un tribunal spécialisé à partir de février 2018. En outre, l'élaboration d'un projet de loi harmonisant le cadre réglementaire relatif à l'insolvabilité et accélérant les procédures (par exemple en limitant les recours abusifs) est en passe d'être achevée.

87. Malgré sa réorientation vers des biens et services à plus forte intensité de savoir, les résultats du Costa Rica ne sont pas bons au regard des mesures des intrants et des extrants de l'innovation (OECD, 2017i). En outre, les activités d'innovation et l'utilisation des technologies sont essentiellement le fait des entreprises situées dans les zones franches. Ces entreprises très productives coexistent avec des entreprises locales faiblement productives (dont certaines sont informelles), et les entreprises locales sont peu intégrées dans les chaînes d'approvisionnement des entreprises multinationales, compte tenu de l'inadéquation entre les exigences des entreprises étrangères et les compétences dont dispose le secteur des entreprises locales (OECD, 2017i). Certains éléments montrent cependant que les entreprises étrangères ont sur leurs fournisseurs locaux des effets d'entraînement positifs modestes (Sandoval *et al.*, 2018). Il apparaît également que les programmes publics d'aide aux entreprises mis en œuvre au Costa Rica en vue de favoriser l'innovation et les liens entre les entreprises locales et étrangères améliorent les résultats des entreprises (Monge González, Rivera and Rosales-Tijerino, 2010 ; Monge-González and Rodríguez-Álvarez, 2013). Conformément aux recommandations de l'OCDE, qui avait préconisé de mettre en place un guichet unique pour améliorer encore l'efficacité de ces programmes d'aide aux entreprises, un projet de loi portant création d'une Agence pour le développement de la production, l'innovation et la valeur ajoutée (FOMPRODUCE, *Agencia de Fomento Productivo, Innovación y Valor Agregado*), destiné à confier à une seule et même entité les fonds et les compétences relatifs à l'innovation et au développement des entreprises, a été proposé, mais il s'est enlisé faute de soutien.

88. En outre, compte tenu de la possibilité de renforcer les échanges intrarégionaux en Amérique latine, une loi portant création d'un Conseil national de facilitation des échanges (CONAFAC, *Consejo Nacional de Facilitación del Comercio*) a été votée en avril 2017. Cet organisme se compose de 12 membres : sept vice-ministres et cinq représentants du secteur privé. Afin d'améliorer la coordination entre les organismes chargés de la facilitation des échanges, il a été décidé que les décisions rendues par le CONAFAC seraient contraignantes pour les organismes publics concernés. Le Conseil sera responsable de la mise en œuvre des accords de libre-échange ainsi que de la modernisation et de l'amélioration continue de toutes les infrastructures liées à la circulation transfrontalière des biens et des personnes.

### ***Remédier aux carences des infrastructures de transport***

89. Les graves carences du Costa Rica en matière d'infrastructures de transport freinent la productivité, la croissance respectueuse de l'environnement et le développement régional, tout en pesant sur le bien-être de la population (Estado de la Nación, 2016 ; OECD and IDB, 2016 ; OECD, 2017j). Les dépenses consacrées aux infrastructures de transport sont moins élevées que dans les pays de l'OCDE, en raison d'une gestion budgétaire défailante, et l'on constate un manque de planification stratégique et de cohérence, ainsi que des insuffisances dans les mécanismes de responsabilité tout comme dans la gestion et l'exécution des projets, en raison de la fragmentation considérable du secteur public (Pisu and Villalobos, 2016).

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

90. L'OCDE a recommandé une rationalisation du cadre institutionnel et juridique applicable aux organismes de travaux publics, ainsi que l'adoption d'une approche plus stratégique de la planification à long terme. Clarifier les mandats des différents organismes et confier la responsabilité et le contrôle de la gestion des infrastructures à un seul et même organisme permettraient d'améliorer sensiblement la coordination et les mécanismes de responsabilité. Cet organisme chef de file devrait également être chargé de conduire des analyses coûts-avantages pour sélectionner les projets et les classer par ordre de priorité. Pour l'heure, cette étape est négligée, l'accent étant davantage mis sur les concessions et le financement des projets, qui, malgré leur importance, représentent des considérations secondaires par rapport à l'établissement systématique de priorités.

91. De fait, les *Principes de l'OCDE applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé* (OECD, 2012b) soulignent l'importance du fait que la décision d'investir soit indépendante des considérations liées aux modalités de montage et de financement du projet. Il existe divers motifs légitimes de chercher à impliquer le secteur privé dans la réalisation d'investissements en infrastructures, mais les partenariats public-privé (PPP) sont parfois utilisés de manière inappropriée pour dissimuler des tensions sur les finances publiques. Dans un tel cas, les décisions d'investissement – en faisant obstacle à l'adoption d'autres modalités d'investissement qui seraient, elles, appropriées – déboucheront sur des résultats sous-optimaux. Cela souligne le fait que l'utilisation de PPP devrait s'accompagner d'une évaluation correcte et transparente de leurs effets escomptés à long terme sur les finances publiques. La Hongrie offre un exemple frappant à cet égard, dans la mesure où des PPP de grande envergure concernant des autoroutes y ont été comptabilisés hors budget en 2005 et 2006, alors même qu'une entreprise publique était partie prenante (Araújo and Sutherland, 2010).

92. D'après le Plan national des transports 2011-35 du Costa Rica, un tiers des dépenses affectées aux infrastructures de transport prendra la forme d'investissements du secteur privé (MOPT, 2011). Toutefois, l'expérience du Costa Rica en matière de PPP est relativement limitée. Seuls quatre projets fondés sur des PPP ont été lancés depuis le vote de la Loi générale relative aux concessions en 1998, et ceux-ci ont connu des retards allant jusqu'à 11 ans avant même le début des travaux (OECD, 2016b ; Pisu and Villalobos, 2016 ; OECD, 2017k).

93. La participation du secteur privé aux infrastructures est régie par un cadre juridique fragmenté et le Costa Rica a entrepris d'élaborer un nouveau cadre (OECD, 2017q). Compte tenu de la complexité des PPP, les *Principes de l'OCDE* soulignent l'importance d'une structure de gouvernance solide, dans laquelle les organismes compétents aient un mandat clair, avec un partage clair des responsabilités (OECD, 2012b). En 2016, une politique relative aux PPP a été définie et un décret promulgué pour réglementer les projets fondés sur des PPP. Bien que ces mesures soient positives, il convient d'explicitier les modalités de mise en œuvre de ces dispositions dans le cadre institutionnel et juridique actuel (OECD, 2017j). Il faut également saluer la mise en place au sein du ministère des Finances d'une unité chargée de gérer les questions de financement public liées aux PPP, et il sera important que cette unité évalue et comptabilise correctement les éléments de passif éventuel découlant des PPP. Il est envisagé que le Conseil national des concessions (CNC) demeure responsable de la gestion des contrats et des considérations techniques. Des efforts supplémentaires s'imposent néanmoins pour clarifier les rôles des deux entités et mettre en place des mécanismes permettant de mettre en cohérence et de coordonner leurs travaux (OECD, 2017j). De manière plus générale, il faudrait continuer de surveiller le fonctionnement de ces dispositifs, qui n'ont pas encore été mis à l'épreuve, puisqu'aucun PPP ne s'est concrétisé à ce jour dans ce nouveau cadre réglementaire et institutionnel.

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

**Tableau 10. Recommandations antérieures de l'OCDE destinées à stimuler la croissance de la productivité**

Recommandations formulées dans l' <i>Évaluation économique</i> de 2016	Mesures prises
Accroître l'indépendance de la commission de la concurrence et supprimer les dérogations au droit de la concurrence.	Un projet de loi destiné à créer une nouvelle autorité de la concurrence bénéficiant d'une indépendance et de ressources accrues est en train d'être examiné par l'Assemblée législative.
Améliorer la gouvernance des banques et entreprises publiques en adoptant les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques.	Un plan d'action pour les entreprises publiques a été lancé en juillet 2017. Une unité de gestion des participations de l'État a été créée en octobre 2017 et devrait entrer en service avant le prochain cycle de nominations des membres des conseils d'administration, qui se déroulera après l'entrée en fonction du nouveau gouvernement, en mai 2018. Un décret visant à mettre les procédures de désignation des membres des conseils d'administration en phase avec les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques devrait être adopté avant le prochain cycle de nominations, en mai 2018. En juin 2017, un nouveau régime de gouvernance d'entreprise applicable à tous les établissements financiers est entré en vigueur en vertu de la version révisée des règles de gouvernance d'entreprise du Conseil national de surveillance du système financier (CONASSIF). Conformément aux normes de référence internationales, il repose sur un modèle fondé sur des principes et couvre un large éventail de questions liées à la gouvernance.
Renforcer le cadre institutionnel afin de mettre en cohérence les politiques visant à stimuler la productivité, à améliorer l'environnement des entreprises et à réduire les obstacles à l'entrepreneuriat.	Dans une optique de renforcement du Conseil présidentiel pour la compétitivité et l'innovation (CPCI), l'organisme chargé de la productivité au Costa Rica, un comité technique a été créé et chargé d'établir une liste de travaux prioritaires. Une commission de la productivité a été créée par décret exécutif en février 2017. Un projet de loi a été présenté au Congrès en vue d'institutionnaliser la commission de la productivité, de réunir ses trois sous-conseils et de renforcer l'unité technique.
Rationaliser le cadre institutionnel et juridique applicable aux organismes de travaux publics, afin d'améliorer la conception et l'exécution des politiques publiques concernant les transports et les autres secteurs d'infrastructures.	Aucune mesure significative n'a été prise à ce jour pour améliorer le cadre institutionnel et juridique global applicable aux organismes de travaux publics. Une unité chargée des partenariats public-privé (PPP) au sein du ministère des Finances assurera la gestion des éléments de passif éventuel résultant des PPP. Cette unité a élaboré un certain nombre de lignes directrices et de critères d'évaluation des projets conformes aux <i>Principes de l'OCDE applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé</i> . Un décret destiné à clarifier la réglementation des projets fondés sur des PPP a été publié en décembre 2016.

### Verdir la croissance

94. Les émissions de gaz à effet de serre (GES) par habitant enregistrées au Costa Rica sont nettement inférieures à la moitié de celles du Chili, qui affiche les émissions par habitant les plus basses des pays actuellement membres de l'OCDE. Cela tient principalement au fait que l'électricité provient à

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

près de 100 % d'énergies renouvelables, qui représentent la moitié de l'approvisionnement énergétique total, mais aussi à des revenus relativement modestes. L'énergie hydraulique constitue l'essentiel de la production électrique, mais l'éolien occupe aussi une place importante. L'intensité carbone de la production est très faible, et a légèrement reculé ces dernières années, mais la hausse des revenus a entraîné une progression modérée des émissions par habitant, associée en particulier à l'utilisation croissante des véhicules à moteur.

95. Le Costa Rica a remarquablement réussi à inverser le processus de déforestation dû à l'abattage effréné pratiqué, pour les besoins de l'agriculture et notamment de la production animale, entre les années 1950 et 1980. La surface boisée a plus que doublé depuis le point bas atteint en 1987. Le Costa Rica est aussi connu dans le monde entier pour la richesse de sa biodiversité : même s'il ne représente que 0.03 % de la surface terrestre mondiale, le pays abrite 3.6 % de la diversité biologique de la planète (OECD, 2017i). Au fil des ans, le gouvernement est parvenu à renforcer la protection de la biodiversité, qui est le fondement du label d'écotourisme du Costa Rica et qui a contribué aux résultats de son secteur agricole (OECD, 2017i). Cela étant, des indicateurs environnementaux plus généraux font apparaître un bilan plus contrasté.

96. L'urbanisation et l'accroissement des besoins énergétiques mettent à rude épreuve les ressources naturelles du Costa Rica. Le bois de construction local étant peu utilisé dans le secteur de la construction, les maisons neuves sont souvent faites de ciment et de métal, qui sont associés à une forte empreinte carbone. La qualité de l'air est généralement très bonne, même si, comme pour d'autres indicateurs environnementaux, il serait utile de disposer de données plus complètes. Le niveau modéré de la pollution résulte de la taille modeste de l'industrie lourde et de l'absence de centrales thermiques. La hausse des taux de détention et d'utilisation de véhicules automobiles a néanmoins créé des problèmes au niveau local, ainsi que des embouteillages, à San José. Pour réduire les émissions de carbone provenant de l'utilisation de voitures particulières, il faudra à la fois améliorer les infrastructures de transport et développer le réseau de transport public.

97. Si la disponibilité en eau est globalement satisfaisante (malgré des problèmes de pénurie dans certaines zones), la qualité de l'eau pourrait constituer un sujet de préoccupation : jusqu'en 2015, moins de 10 % des eaux usées étaient traitées d'une manière ou d'une autre et, selon la Banque mondiale (Oviedo *et al.*, 2015), seules 4 des 16 stations d'épuration de San José étaient conformes aux normes nationales. Une nouvelle station d'épuration (Los Tajos), ouverte en 2015, a permis de porter la proportion des eaux traitées à près de 12 %, mais même les installations les plus récentes ne procèdent qu'à un traitement primaire. La quasi-totalité des ménages qui ne sont pas raccordés au réseau d'assainissement disposent de leur propre fosse septique. L'OCDE a donc préconisé une amélioration de la gestion des eaux usées (OECD, 2016b). Une politique nationale d'assainissement des eaux usées publiée en 2016 définit des objectifs afin d'accroître la couverture des infrastructures d'assainissement d'ici à 2045, ainsi que des lignes directrices pour la gestion des eaux usées (AyA-MINAE-MS, 2016). Même s'il s'agit là d'une initiative positive, compte tenu des difficultés liées à l'exécution des projets d'infrastructures au Costa Rica, il faudra impérativement suivre les progrès accomplis. L'utilisation généralisée de produits agrochimiques souvent obsolètes est une source potentielle de contamination des sols et entrave sensiblement la croissance durable de la productivité (OECD, 2017f). Même si certaines indications laissent entrevoir un recul de cette pratique, le respect des limites officielles concernant l'utilisation des pesticides ne fait l'objet d'aucun contrôle et la durée des procédures d'homologation restreint l'accès aux nouveaux produits agrochimiques (Oviedo *et al.*, 2015 ; OECD, 2017 i).

98. Les indicateurs directs de la qualité de l'eau ne sont pas recueillis systématiquement, mais les rapports antérieurs ont montré que l'eau de plus de la moitié des estuaires costariciens et de nombreuses rivières urbaines était impropre à la consommation, aux loisirs et à l'irrigation (AyA-MINAE-MS, 2016). Plusieurs plages ont été déclarées dangereuses pour la baignade en raison de leur pollution dans un passé

## PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

récent (Estado de la Nación, 2014). Le ministère de l'Environnement, recourant à un indicateur indirect, estime que le nombre de décès vraisemblablement liés de manière directe à la qualité de l'eau a pratiquement diminué de moitié entre 2000 and 2014.

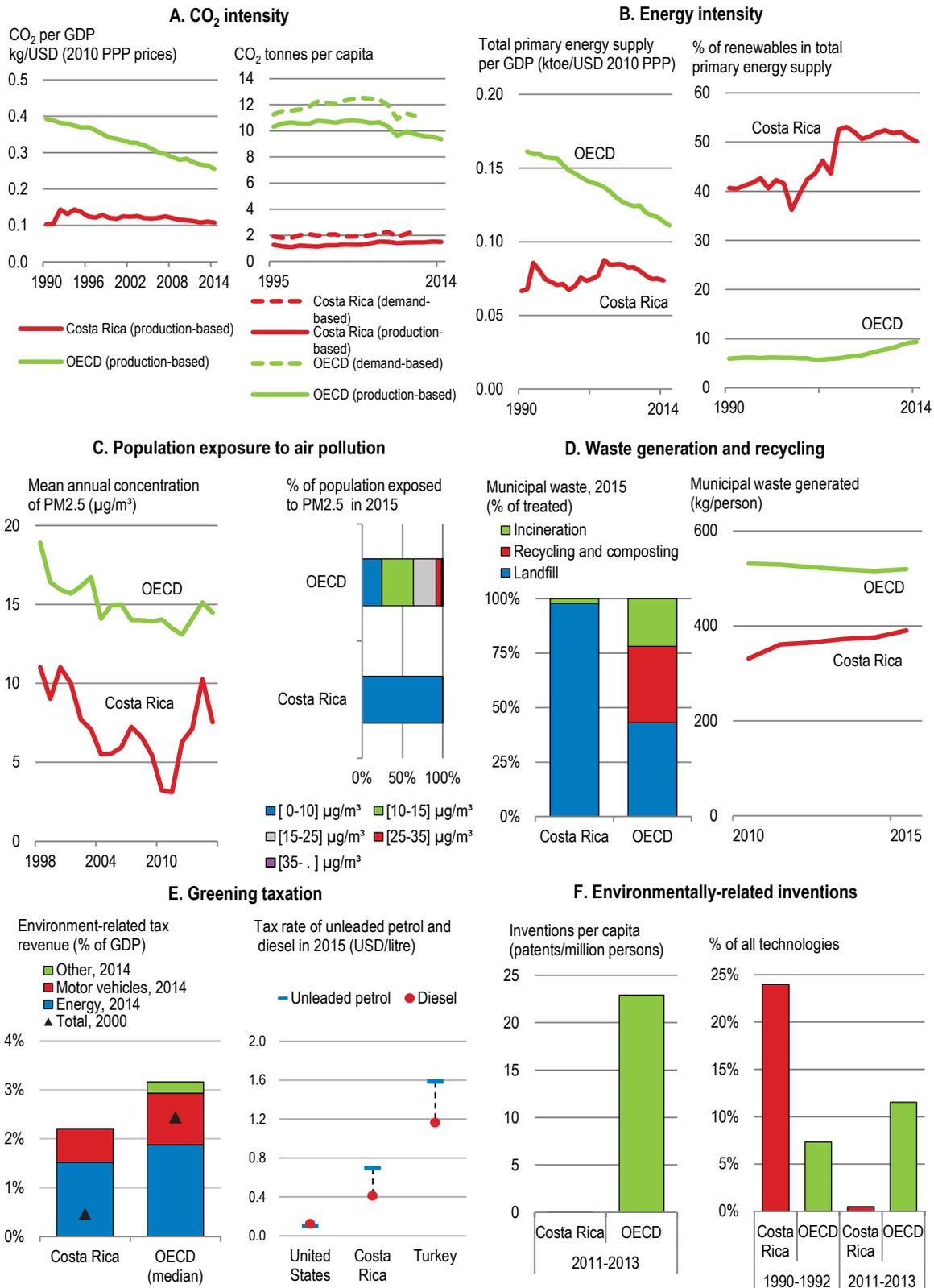
99. Concernant le traitement des déchets municipaux, le Costa Rica est très loin des pays de l'OCDE en matière de développement du recyclage ou de la réutilisation, la quasi-totalité des déchets finissant dans une décharge. La production de déchets par habitant se rapproche de celle des pays de l'OCDE, en dépit du niveau relativement faible des revenus au Costa Rica.

100. L'utilisation de la fiscalité à des fins environnementales n'est pas aussi développé au Costa Rica que dans certains pays de l'OCDE, en particulier au regard des recettes totales. Toutefois, les recettes collectées ne constituent pas toujours un bon indicateur de ce type d'incitations ; le Costa Rica a ainsi fait œuvre de pionnier en matière de tarification des services environnementaux et de rémunération des agriculteurs assurant une bonne gestion des terres, ce qui explique en partie la forte régénération de la couverture forestière. L'OCDE a recommandé au Costa Rica de poursuivre ses efforts de développement du marché du carbone et des autres dispositifs d'atténuation du changement climatique. Conformément à cette recommandation, les autorités envisagent d'introduire un dispositif de taxation des émissions de GES. Cette initiative en est à ses débuts, à savoir la phase de planification et de conception. On ignore donc, à ce stade, si une taxe sera effectivement introduite (et à quel moment) et quelle forme elle pourrait revêtir.

**Tableau 11. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant la croissance verte**

<b>Recommandations formulées dans l'<i>Évaluation économique de 2016</i></b>	<b>Mesures prises</b>
Améliorer les transports publics urbains et les installations de gestion des eaux usées.	<p>Une commission a été créée pour élaborer un plan stratégique visant à améliorer les transports publics dans la grande zone métropolitaine de San José. On relève toutefois un manque d'avancées concrètes.</p> <p>Une politique nationale d'assainissement des eaux usées publiée en 2017 définit des objectifs de développement des infrastructures d'assainissement d'ici à 2045.</p> <p>Les travaux lancés pour développer encore le réseau de traitement des eaux usées dans la grande zone métropolitaine de San José devraient être achevés en 2021.</p>
Poursuivre les efforts de développement du marché du carbone et des autres dispositifs d'atténuation du changement climatique.	Les autorités envisagent d'introduire une taxe sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) et ont entamé la phase de planification et de conception.

**Graphique 28. Indicateurs de croissance verte : Costa Rica**



Source : Base de données des indicateurs de croissance verte de l'OCDE.

## ANNEXE : INITIATIVES LÉGISLATIVES

Tableau A.1. Initiatives législatives récentes et en cours, présentant un intérêt pour l'Étude économique du Costa Rica

Domaine d'intervention	Objet du projet/texte de loi	Statut
Politique budgétaire	Loi n° 20.580 sur la consolidation des finances publiques, comprenant : i) des dispositions visant à transformer l'actuelle taxe sur les ventes en une taxe à part entière sur la valeur ajoutée et prévoyant, en outre, la suppression d'un certain nombre d'exemptions ; ii) des dispositions visant à porter à 15 % la taxe sur les plus-values ; iii) diverses mesures visant à réformer le système de rémunération des salariés du secteur public ; iv) des dispositions visant à renforcer la règle budgétaire.	Texte soumis à l'Assemblée législative le 9 novembre 2017. La Commission des affaires budgétaires a été saisie au fond. La décision d'appliquer une procédure d'adoption accélérée pour ce projet de loi a été approuvée le 28 février 2018.
Politique budgétaire	Loi n° 20.595 visant à réduire la pré-affectation des recettes en dissociant de celles-ci certaines catégories de dépenses.	Texte soumis à l'Assemblée législative le 17 novembre 2017. La Commission du budget a été chargée d'examiner le texte.
Politique budgétaire	Loi n° 20.203 visant à intégrer le financement des organismes autonomes au budget national et à accroître le contrôle qu'exerce le ministère des Finances sur le budget.	Texte soumis à l'Assemblée législative le 13 décembre 2016. Approbation en Commission spéciale le 3 août 2017 ; approbation en première lecture (7 février 2018) et en seconde lecture (22 février 2018). La loi n'a pas encore été promulguée.
Politique budgétaire	Loi n° 20.649 visant à réduire la fragmentation du secteur public en éliminant les organismes inopérants.	Texte soumis à l'Assemblée législative le 13 décembre 2017. La Commission des affaires juridiques a été saisie sur le fond.
Politique budgétaire	Loi n° 9371 autorisant le ministère des Finances à réclamer aux organismes autonomes la restitution des montants des transferts obligatoires n'ayant pas été dépensés dans un délai de deux ans.	Loi adoptée en 2016 et entrée en vigueur à partir de 2018.
Politique budgétaire	Loi n° 19.787 visant à réformer l'emploi dans le secteur public en instaurant un nouveau système de gestion des performances et en limitant les hausses de salaire dans l'ensemble du secteur.	Le projet de loi n° 19.787 a été retiré après l'opposition manifestée par les syndicats. Toutefois, certains de ses éléments ont été repris dans la loi n° 20.580 sur la consolidation des finances publiques.
Politique budgétaire	Loi n° 9428 visant à réintroduire une taxe sur toutes les personnes morales immatriculées au Registre national, pas simplement celles qui sont enregistrées auprès de l'administration fiscale.	Loi adoptée en 2016.
Politique budgétaire	La loi n° 9416 en faveur de la lutte contre l'évasion fiscale permet à l'administration fiscale d'accéder aux informations sur les contribuables grâce à un registre centralisé des bénéficiaires ultimes.	Loi adoptée en 2016 et entrée en vigueur en 2017.
Politique	Loi n° 9328 en faveur d'un renforcement de la	Loi adoptée en 2015 et entrée en vigueur

ANNEXE : INITIATIVES LÉGISLATIVES

budgétaire	lutte contre la contrebande : le texte renforce les modalités de répression des infractions à la réglementation des droits de douane et le système des sanctions applicables.	en 2016.
Politique budgétaire	Lois n° 9388, 9380, 9381 et 9383 visant à réformer le système de retraite pour limiter les transferts de prestations aux héritiers de titulaires de pensions décédés et les revalorisations excessives de pensions.	Loi adoptée en 2016 et entrée en vigueur en 2017.
Politique monétaire	Projet de loi portant modification de l'article 17 de la loi n° 7558 (loi organique sur la banque centrale), visant à renforcer l'indépendance de la banque en dissociant la désignation de son président du cycle politique.	Le projet de loi est prêt à être soumis à l'Assemblée législative. Il a fait l'objet d'une procédure de consultation et a été approuvé en interne par la banque centrale et par le ministère des Finances.
Stabilité financière	Loi n° 17.776 portant établissement d'un régime de garantie des dépôts et de résolution des défaillances bancaires, applicable à l'ensemble des entités financières placées sous la surveillance de la SUGEF (Direction générale des établissements financiers).	Un nouveau texte, qui prend en compte les recommandations et exemples de meilleures pratiques de l'OCDE, est prêt à être soumis à l'Assemblée législative.
Concurrence	Loi n° 19.996 portant établissement d'un Conseil national de la concurrence (CONACOM) dans le but de mettre en place une autorité de la concurrence aux pouvoirs renforcés, dotée d'une plus grande indépendance et de davantage de moyens.	Un texte de remplacement a été soumis à l'Assemblée législative le 25 avril 2017, que le pouvoir exécutif a qualifié de projet prioritaire. Un deuxième processus de consultation a été organisé et mené à bien. Des auditions ont eu lieu en 2017. Des négociations ont été menées avec les secteurs concernés à l'occasion de ce processus. Un nouveau texte de remplacement est en cours de négociation avec les secteurs concernés afin d'être soumis à la Commission des lois pour examen et approbation.
Économie informelle	La loi n° 19.805 propose de réduire de 5.05 points de pourcentage le taux prélevé sur le salaire brut au titre des cotisations patronales aux caisses d'aide sociale (IMAS) et d'allocations familiales ; ces dispositions bénéficieraient aux petites entreprises nouvellement créées, pendant leurs quatre premières années d'activité.	Projet de loi soumis à l'Assemblée législative en novembre 2015.
Travail	Loi n° 9343 de modernisation du travail, visant à réformer les dispositions du droit du travail qui régissent les relations entre employeurs et salariés, la négociation collective et les procédures de règlement des conflits du travail, et à augmenter les ressources de l'Inspection du travail.	Loi adoptée par l'Assemblée législative en décembre 2015 et entrée en vigueur en juillet 2017.
Travail	Loi n° 19.130 visant à habiliter les inspecteurs du travail à prononcer directement des sanctions à l'encontre des employeurs en infraction.	L'initiative de cette loi a été prise en 2014, et un texte a été soumis à l'Assemblée législative en 2015.
Affaires	Loi n° 19.960, visant à transformer l'actuel	Texte soumis à l'Assemblée législative en

ANNEXE : INITIATIVES LÉGISLATIVES

sociales	ministère du Développement humain et de la cohésion sociale en le dotant des moyens humains et matériels lui permettant de remplir le mandat de coordinateur du secteur social dont il est actuellement investi.	mai 2016.
Éducation	Loi n° 19.378 portant établissement d'une filière de formation en apprentissage et réglant le statut contractuel des jeunes suivant ce type de formation en milieu professionnel.	Texte soumis à l'Assemblée législative en octobre 2014.
Éducation	Loi n° 19.549 visant à rendre obligatoire l'homologation de tous les programmes de formation des enseignants dans les universités privées.	Texte soumis à l'Assemblée législative en avril 2015.
Gouvernance des entreprises publiques	Projet de loi visant à renforcer la gouvernance des entreprises publiques.	Le projet de loi est actuellement en cours de rédaction.
Innovation	Loi n° 19.822 visant à concentrer les financements et les compétences en matière de recherche-développement et d'innovation des entreprises au sein d'une seule et même entité (FOMPRODUCE).	Le texte a été soumis à l'Assemblée législative en novembre 2015, puis retiré en avril 2016. La procédure d'examen est actuellement à l'arrêt.
Insolvabilité	Projet de loi visant à instituer un régime unique d'insolvabilité et des procédures simplifiées.	La rédaction du projet de loi est terminée, mais le texte n'a pas encore été soumis à l'Assemblée législative.
Productivité	Loi n° 20.331 visant à institutionnaliser le Conseil présidentiel pour la compétitivité et l'innovation, dont relève la Commission de productivité.	Texte soumis à l'Assemblée législative en avril 2017, examiné par la commission des affaires économiques, saisie au fond. Dans l'intervalle, la Commission de productivité a été mise en place par décret n° 40.227.

RÉFÉRENCES

- Adalet McGowan, M. and D. Andrews (2015), “Skill mismatch and public policy in OECD countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1210, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5js1pzw9lnwk-en>.
- Almond, D. and J. Currie (2011), “Human capital development before age five”, *Handbook of Labor Economics*, Vol. 4, Part B, pp. 1315-1486.
- Araújo, S. and A. Linares (2018), “A bird's eye view of Costa Rica's evolving international trade patterns”, *OECD Economics Department Working Paper*, forthcoming.
- Araújo, S., A. Linares and T. Chalaux (2018a), “The road to development: Identifying upscaling opportunities for Costa Rica”, *OECD Economics Department Working Paper*, forthcoming.
- Araújo, S., T. Chalaux and D. Haugh (2018), “Who's in your export market? The changing pattern of world trade in the age of GVCs”, *OECD Economics Department Working Paper*, forthcoming.
- Araújo, S. and J. Montoya (2018), From dollarization to colonisation: explaining dollarization persistence in Costa Rica, *OECD Economics Department Working Paper*, forthcoming.
- Araújo, S. and D. Sutherland (2010), “Public-private partnerships and investment in infrastructure”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 803, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5km7jff6q8f0t-en>.
- Armas, A., A. Ize and E. Levy Yeyati (eds.) (2006), *Financial Dollarization: The Policy Agenda*, Palgrave Macmillan UK.
- AyA-MINAE-MS (2016), “Política nacional de saneamiento en aguas residuales 2016-45”, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados; Ministerio de Ambiente y Energía; Ministerio de Salud, [www.aya.go.cr/Noticias/Documents/Politica%20Nacional%20de%20Saneamiento%20en%20Aguas%20Residuales%20marzo%202017.pdf](http://www.aya.go.cr/Noticias/Documents/Politica%20Nacional%20de%20Saneamiento%20en%20Aguas%20Residuales%20marzo%202017.pdf).
- Ben Naceur, S., A. Hosny and G. Hadjian (2015), “How to de-dollarize financial systems in the Caucasus and Central Asia?”, *IMF Working Paper*, No. WP/15/203, International Monetary Fund, Washington, DC, [www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/How-to-De-Dollarize-Financial-Systems-in-the-Caucasus-and-Central-Asia-43299](http://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/How-to-De-Dollarize-Financial-Systems-in-the-Caucasus-and-Central-Asia-43299).
- Beverinotti, J. et al. (2014), “Diagnóstico de Crecimiento para Costa Rica”, *Banco Interamericano de Desarrollo Nota Técnica*, No. IDB-TN-672, Inter-American Development Bank, Washington, DC, <https://publications.iadb.org/handle/11319/6585>.
- Brunner, S. and M. Esquivel (2010), “Coberturas Cambiarias en Costa Rica: diagnóstico y recomendación”, *Serie de Documentos de Investigación*, N. 1, Division de Investigación y Normativa, Superintendencia General de Valores (SUGEVAL), mimeo.
- Busso, M., M. Fazio and S. Levy (2012), “(In)formal and (un)productive: The productivity costs of excessive informality in Mexico”, *IDB Working Paper Series*, No. IDB-WP-341, Inter-American Development Bank, Washington, DC,

- <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4047/%28In%29Formal%20and%20%28Un%29Productive%3A%20The%20Productivity%20Costs%20of%20Excessive%20Informality%20in%20Mexico.pdf?sequence=1>.
- Cunha, F. et al. (2006), “Interpreting the evidence on life cycle skill formation” in Hanushek, E. and F. Welch (eds.), *Handbook of the Economics of Education*, Elsevier B.V., Amsterdam.
- Cuberes, D. and M. Teignier (2016), “Aggregate effects of gender gaps in the labor market: A quantitative estimate”, *Journal of Human Capital*, Vol. 10/1, pp.1-32.
- Demirci, I., J. Huang and C. Sialm (2017), “Government debt and corporate leverage: International evidence”, *NBER Working Paper*, No. 23310, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA, [www.nber.org/papers/w23310](http://www.nber.org/papers/w23310).
- Égert, B. (2017), “The quantification of structural reforms: Extending the framework to emerging market economies”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1442, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/f0a6fdcb-en>.
- Égert, B. and P. Gal (2017), “The quantification of structural reforms in OECD countries: A new framework”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1354, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/2d887027-en>.
- Eichengreen, B., P. Gupta and O. Masetti (2017) “Are capital flows fickle? Increasingly? And does the answer still depend on type?” *World Bank Policy Research Paper*, No. 7972, World Bank, Washington, DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/195801487166902153/Are-capital-flows-fickle-Increasingly-and-does-the-answer-still-depend-on-type>.
- Ennis, S., P. Gonzaga and C. Pike (2017), “Inequality: A hidden cost of market power”, [www.oecd.org/daf/competition/inequality-a-hidden-cost-of-market-power.htm](http://www.oecd.org/daf/competition/inequality-a-hidden-cost-of-market-power.htm).
- Escobar, O. and L. Meehan (2018), “Setting the scene: An overview of Costa Rica's productivity performance”, in *OECD Economic Survey of Costa Rica 2018: Research Findings on Productivity*, OECD Publishing, Paris, forthcoming.
- Esquivel Monge, M. (2008), “Histéresis en dolarización: evidencias de la economía costarricense”, *Monetaria*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Vol. 31/3, pp. 361-404.
- Estevão, M. and I. Samake (2013), “The economic effects of fiscal consolidation with debt feedback”, *IMF Working Paper*, No. 13/136, International Monetary Fund, Washington, DC, [www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/The-Economic-Effects-of-Fiscal-Consolidation-with-Debt-Feedback-40614](http://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/The-Economic-Effects-of-Fiscal-Consolidation-with-Debt-Feedback-40614).
- Estado de la Nación (2017), “Estado de la nación en desarrollo humano sostenible”, *Programa Estado de la Nación*, San José, Costa Rica, <http://estadonacion.or.cr/2017/>.
- Estado de la Nación (2016), “Estado de la nación en desarrollo humano sostenible”, *Programa Estado de la Nación*, San José, Costa Rica, [www.estadonacion.or.cr/22/](http://www.estadonacion.or.cr/22/).
- Estado de la Nación (2014), “Estado de la nación en desarrollo humano sostenible”, *Programa Estado de la Nación*, San José, Costa Rica, [www.estadonacion.or.cr/20/](http://www.estadonacion.or.cr/20/).
- European Commission and OECD (2015), *Policy Brief on Informal Entrepreneurship*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Goldstein, I. and H. Sapra (2014), “Should banks' stress test results be disclosed? An analysis of the costs and benefits”, *Foundations and Trends in Finance*, Vol. 8/1, pp. 1-54.

- González Pandiella, A. and M. Gabriel (2017), “Deconstructing income inequality in Costa Rica: An income source decomposition approach”, *OECD Economics Department Working Paper*, No. 1377, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/77759015-en>.
- ILO (2014), “Policies for the formalization of micro and small enterprises in Costa Rica”, *ILO Programme for the Promotion of Formalization in Latin America and the Caribbean*, ILO, Geneva, [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_318212.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_318212.pdf).
- IMF (2017a), 2017 Article IV Consultation: Costa Rica, *IMF Country Report*, No. 17/156, International Monetary Fund, Washington, DC, [www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/06/27/Costa-Rica-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-44991](http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/06/27/Costa-Rica-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-44991).
- IMF (2017b), “Mexico: Selected issues and analytical notes”, *IMF Country Report*, No. 17/347, International Monetary Fund, Washington, DC, [www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/06/27/Costa-Rica-Selected-Issues-and-Analytical-Notes-44992](http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/06/27/Costa-Rica-Selected-Issues-and-Analytical-Notes-44992).
- IMF (2015), “Costa Rica: Staff Report for the 2014 Article IV Consultation”, *IMF Country Report*, No. 15/29, International Monetary Fund, [www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Costa-Rica-Staff-Report-for-the-2014-Article-IV-Consultation-42682](http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Costa-Rica-Staff-Report-for-the-2014-Article-IV-Consultation-42682).
- IMF (2012), “Fiscal transparency, accountability and risk”, *IMF Policy Paper*, International Monetary Fund, Washington, DC, [www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Fiscal-Transparency-Accountability-and-Risk-PP4709](http://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Fiscal-Transparency-Accountability-and-Risk-PP4709).
- Koepke, R. (2015), “What drives capital flows to emerging markets: A survey of the empirical literature”, *IIF Working Paper*, [www.iif.com/publication/capital-flows/what-drives-capital-flows-emerging-markets-2](http://www.iif.com/publication/capital-flows/what-drives-capital-flows-emerging-markets-2).
- Ize, A. and E. Levy Yeyati (2005), “Financial dollarization: Is it for real?”, *IMF Working Paper*, No. WP/05/187, International Monetary Fund, Washington, DC, [www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Financial-De-Dollarization-Is-it-for-Real-18438](http://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Financial-De-Dollarization-Is-it-for-Real-18438).
- Levy Yeyati, E. (2006), “Financial dollarization: Evaluating the consequences”, *Economic Policy*, Vol. 21/45, pp. 62-118.
- Méndez, E. and A. Kikut (2003), “La dolarización parcial en Costa Rica”, *Documento de Investigación*, No. DIE/03-2003-DI, Banco Central de Costa Rica, San José, [www.bccr.fi.cr/investigacioneseconomicas/politicacambiariaysectorexterno/La\\_dolarizacion\\_parcial\\_en\\_Costa\\_Rica.pdf](http://www.bccr.fi.cr/investigacioneseconomicas/politicacambiariaysectorexterno/La_dolarizacion_parcial_en_Costa_Rica.pdf).
- Monge-González, R. and J.A. Rodríguez-Álvarez (2013), “Impact evaluation of innovation and linkage development programs in Costa Rica: The cases of PROPYME and CR Provee”, *IDB Working Paper Series*, No. IDB-WP-461, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Monge-González, R., L. Rivera and J. Rosales-Tijerino (2010), “Productive development policies in Costa Rica: Market failures, government failures, and policy outcomes”, *IDB Working paper Series*, No. IDB-WP-157, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- MOPT (2011), “Plan Nacional de Transportes 2011-2035”, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, San José.
- OECD (2017a), *OECD Economic Outlook, Volume 2017 Issue 1*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_outlook-v2017-1-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2017-1-en).

- OECD (2017b), *OECD Economic Outlook, Volume 2017 Issue 2*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_outlook-v2017-2-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2017-2-en).
- OECD (2017c), “Note for the CMF accession review of Costa Rica”, Committee on Financial Markets, Directorate for Financial and Enterprise Affairs, OECD internal report prepared for the OECD accession review of Costa Rica.
- OECD (2017d), “Accession review of Costa Rica”, Committee on Financial Markets, Directorate for Financial and Enterprise Affairs, OECD internal report prepared for the OECD accession review of Costa Rica.
- OECD (2017e), *OECD Tax Policy Reviews: Costa Rica 2017*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264277724-en>.
- OECD (2017f), *Labour Market and Social Policy Review: Costa Rica*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264282773-en>.
- OECD (2017g), *OECD Economic Surveys: Mexico 2017*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-mex-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2017-en).
- OECD (2017h), *Education in Costa Rica*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264277335-en>.
- OECD (2017i), *OECD Reviews of Innovation Policy: Costa Rica*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271654-en>.
- OECD (2017j), *Agricultural Policies in Costa Rica*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/9789264269125>.
- OECD (2017k), “PGC accession assessment report: Costa Rica”, Public Governance Committee, Public Governance and Territorial Development Directorate, OECD internal report prepared for the OECD accession review of Costa Rica.
- OECD/FUNDEVI (2017), *Interrelations between Public Policies, Migration and Development in Costa Rica*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278967-en>.
- OECD (2016a), “OECD Services Trade Restrictiveness Index (STRI): Costa Rica”, [www.oecd.org/tad/services-trade/STRI\\_CRI.pdf](http://www.oecd.org/tad/services-trade/STRI_CRI.pdf).
- OECD (2016b), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2016*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-cri-2016-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2016-en).
- OECD (2016c), “Corporate governance accession review of Costa Rica”, Working Party on State Ownership and Privatisation Practices, OECD internal report prepared for the OECD accession review of Costa Rica.
- OECD (2016d), *The Productivity-Inclusiveness Nexus*, OECD Publishing, Paris, [www.oecd.org/global-forum-productivity/library/The-Productivity-Inclusiveness-Nexus-Preliminary.pdf](http://www.oecd.org/global-forum-productivity/library/The-Productivity-Inclusiveness-Nexus-Preliminary.pdf).
- OECD (2016e), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en>.
- OECD (2016f), “Accession review of Costa Rica”, Competition Committee, Directorate for Financial and Enterprise Affairs, OECD internal report prepared for the OECD accession review of Costa Rica.

- OECD (2015a), “Achieving prudent debt targets using fiscal rules”, *OECD Economics Department Policy Note*, No. 28, [www.oecd.org/eco/achieving-prudent-debt-targets-using-fiscal-rules.htm](http://www.oecd.org/eco/achieving-prudent-debt-targets-using-fiscal-rules.htm).
- OECD (2015b), *Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264234833-en>.
- OECD (2015c), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>.
- OECD (2012a), “Reducing income inequality while boosting economic growth: Can it be done?” in *Going for Growth 2012*, OECD Publishing, Paris, [www.oecd.org/eco/labour/49421421.pdf](http://www.oecd.org/eco/labour/49421421.pdf).
- OECD (2012b), “Recommendation of the Council on Principles for the Public Governance of Public-Private Partnerships”, OECD, Paris, [www.oecd.org/gov/budgeting/oecd-principles-for-public-governance-of-public-private-partnerships.htm](http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecd-principles-for-public-governance-of-public-private-partnerships.htm).
- OECD (2010), *Learning for Jobs: OECD Reviews of Vocational Education and Training*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264113695-en>.
- OECD (2007), *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264032606-en>.
- OECD and IDB (2016), *Boosting Productivity and Inclusive Growth in Latin America*, OECD Publishing, Paris, [www.oecd.org/latin-america/Boosting\\_Productivity\\_Inclusive\\_Growth.pdf](http://www.oecd.org/latin-america/Boosting_Productivity_Inclusive_Growth.pdf).
- OECD and IDB (2014), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean. Towards Innovative Public Financial Management*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209480-en>.
- Ostry, J., A.R. Ghosh and M. Chamon (2012), “Two targets, two instruments: Monetary and exchange rate policies in emerging markets economies”, *IMF Staff Discussion Notes*, No. 12/01, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Oviedo, A.M. et al. (2015), “Costa Rica's development: From good to better”, *Systematic Country Diagnostic*, World Bank, Washington, DC.
- Petrella, G. and A. Resti (2013), “Supervisors as information producers: Do stress tests reduce bank opaqueness?”, *Journal of Banking and Finance*, Vol. 37/12, pp. 5406-5420.
- Pisu, M. and F. Villalobos (2016), “A bird-eye view of Costa Rica's transport infrastructure”, *OECD Economics Department Working Paper*, No. 1323, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5j1swbvwvqjf-en>.
- Ramírez Alfaro, L. (2010), “La informalidad y semiformalidad empresarial en Costa Rica: un acercamiento desde la mirada de personas expertas”, *Serie Observatorio de MIPYMES*, UNED, San José.
- Rodriguez-Clare, A. (2001), Costa Rica's development strategy based on human capital and technology: How it got there, the impact of Intel, and lessons for other countries, *Journal of Human Development*, Vol. 2/2, United Nations Development Programme.
- Sandoval, C. et al. (2018), “FDI productivity spillovers to local firms in Costa Rica: From theory to evidence”, in *OECD Economic Survey of Costa Rica 2018: Research Findings on Productivity*, OECD Publishing, Paris, forthcoming.



## **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, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

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

Études économiques de l'OCDE

## COSTA RICA (VERSION ABRÉGÉE)

Le Costa Rica se caractérise par un niveau élevé de bien-être et une croissance économique solide. Un accès quasiment universel à l'éducation, aux soins de santé et à la retraite a contribué à des niveaux élevés de satisfaction à l'égard de la vie. Cela a été favorisé par une expansion économique vigoureuse et la poursuite de la convergence vers les niveaux de vie des pays de l'OCDE. La pauvreté, les inégalités de revenu et les disparités entre hommes et femmes sont faibles pour un pays d'Amérique latine.

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-cri-2018-fr](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2018-fr).

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) pour plus d'informations.

**Volume 2018/10**  
**Avril 2018**

éditionsOCDE  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)



ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2018  
(18 NUMÉROS)

ISBN 978-92-64-30499-4  
10 2018 10 2 E



9 789264 304994