



ÉTUDE ÉCONOMIQUE DU CHILI, 2007

Résumé

Le Chili continue d'afficher de bons résultats. Une gestion macroéconomique exemplaire préserve la bonne santé des finances publiques et maintient l'inflation à un faible niveau en dépit d'une hausse récente. La réforme structurelle suit son cours, avec des améliorations de la réglementation et un renforcement de la protection sociale, y compris dans le domaine des retraites où les réformes indispensables progressent. L'accélération de la croissance contribue à réduire un peu plus l'écart de revenu encore sensible entre le Chili et les pays de l'OCDE, ce qui fait reculer la pauvreté et se traduit par une meilleure répartition des revenus. Pour les autorités chiliennes, la priorité reste donc de favoriser sur le long terme une croissance économique alimentée par des gains de productivité en poursuivant la réforme structurelle.

La gestion macroéconomique, digne d'éloges, s'appuie sur ses acquis. Le cadre de l'action gouvernementale, qui associe une gestion budgétaire fondée sur des règles, un dispositif de ciblage de l'inflation et un régime de change flexible, est propice à l'activité économique à un moment où les prix du cuivre atteignent des niveaux sans précédent. La loi de responsabilité budgétaire votée en 2006 a resserré encore le cadre de la politique budgétaire. La réduction prévue, à compter de 2008, de l'objectif retenu pour l'excédent budgétaire structurel ne devrait pas compromettre l'équilibre macroéconomique à court terme. La réforme du système de retraite en cours d'examen est judicieuse, mais son impact sur l'épargne-retraite dépendra pour beaucoup des incitations qui seront mises en place.

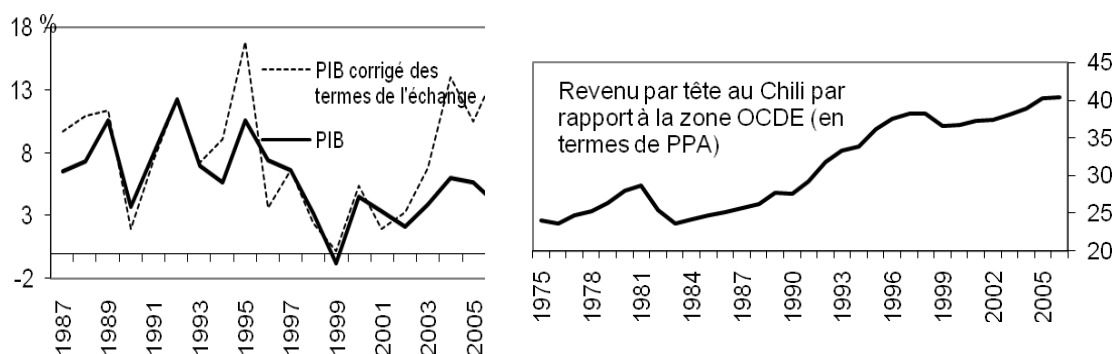
Cette synthèse présente la partie « évaluation et recommandations » de l'Étude économique du Chili. Un projet de cette Étude a été rédigé par le Département des affaires économiques et examiné lors d'une réunion du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé de représentants des 30 pays membres et de la Commission européenne, qui s'est tenue le 9 octobre 2007. Cette étude est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

La hausse prévue des dépenses publiques au titre des services sociaux devra tenir compte de l'impératif d'efficacité économique pour que les améliorations escomptées soient à la hauteur des efforts consentis. La situation confortable des finances publiques offre des conditions propices à de nouvelles mesures en faveur du développement social, particulièrement dans les domaines de l'éducation, de la santé et du logement. La marge est encore grande pour porter l'efficacité de la prestation de services au niveau des pays les plus performants de la zone OCDE, surtout en matière d'enseignement. A cette fin, des initiatives devront être prises pour réduire les écarts de performance actuellement constatés entre les élèves selon leur milieu socio-économique, améliorer la répartition des risques entre les assureurs-maladie et continuer à combler le déficit de logements pour les plus démunis.

Il y a beaucoup à faire pour lutter contre l'activité informelle sur le marché du travail et dans le secteur des entreprises. Une plus grande sévérité dans l'application de la loi a favorisé le respect de la législation fiscale et de la réglementation dans le secteur des entreprises. Mais on pourrait alléger la réglementation des marchés de produits, en particulier pour les PME, et assouplir la législation relative à la protection de l'emploi (au moins pour les contrats de travail à durée indéterminée). Le faible niveau de capital humain demeure un obstacle important à surmonter pour faire reculer le travail non déclaré. Par conséquent, les mesures que pourraient prendre les autorités pour améliorer les qualifications de la main-d'œuvre par le biais de l'éducation, de la formation et la certification des compétences contribueraient aussi à réduire la part de l'activité informelle à l'avenir. Dans ce domaine, il importera d'évaluer les effets bénéfiques que pourrait avoir une protection sociale plus étendue (et les coûts qu'elle implique) pour ceux qui opteraient probablement sans cela pour le travail informel.

Des efforts s'imposent pour relever encore le taux d'activité, surtout parmi les femmes et les jeunes. Cela est important pour accroître le potentiel de croissance à long terme de l'économie, faire reculer la pauvreté et améliorer la répartition des revenus. Les femmes participent peu au marché du travail et le taux d'activité des jeunes est orienté à la baisse, en raison essentiellement des progrès de la scolarisation. Des mesures qui encourageraient une affectation plus souple du temps de travail et faciliteraient l'accès à des services de garde d'un coût abordable seraient un moyen pour les femmes ayant des enfants en bas âge de concilier responsabilités familiales et vie professionnelle. D'autre part, en rendant l'embauche des jeunes plus attrayante, les subventions proposées dans le contexte de la réforme des retraites aideraient aussi à accroître les taux d'activité dans le secteur formel.

Graphique 1. Tendances de la croissance et des revenus relatives au Chili



Source : Banque Centrale du Chili, Banque Mondiale, calculs de l'OCDE

Quel défi primordial le Chili doit-il relever à long terme ?

Le Chili continue d'enregistrer de bons résultats, même en comparaison des pays les plus performants de la zone OCDE. L'activité s'est un peu relâchée en 2006, essentiellement sous l'effet de facteurs ponctuels plutôt que de faiblesses structurelles, mais elle a rebondi avec vigueur au premier semestre de 2007. La gestion macroéconomique demeure exemplaire, comme en témoignent la baisse de l'endettement public, une croissance avoisinant son potentiel et une inflation qui reste faible en dépit d'une hausse récente. Le cadre de l'action gouvernementale – qui associe des instruments permettant d'économiser le surcroît de recettes lié à la conjoncture et au cycle des prix du cuivre à un dispositif de ciblage de l'inflation et un régime de change flexible – s'appuie sur des règles qui favorisent l'activité à un moment où les prix du cuivre atteignent des niveaux records. De fait, l'activité économique est maintenant beaucoup plus apte à résister aux fluctuations erratiques des prix des produits de base que ce n'était le cas lors des cycles précédents. Les autorités ont l'intention de tirer parti de cette situation pour lancer un vaste programme de réformes structurelles dans des domaines qui vont de la réglementation au renforcement de la protection sociale, notamment en procédant aux améliorations indispensables du système de sécurité sociale. L'OCDE partage le point de vue des autorités selon lequel des politiques macroéconomiques saines conjuguées à la poursuite des réformes structurelles sont essentielles pour accroître durablement et préserver le potentiel de croissance de l'économie et réduire ainsi plus rapidement l'écart de revenu qui subsiste entre le Chili et les pays de l'OCDE. Une croissance vigoureuse et durable dans les années à venir serait également un atout important pour continuer à faire reculer la pauvreté et pour améliorer la répartition des revenus encore très déséquilibrée que l'on observe au Chili.

Que faire pour améliorer encore la performance économique ?

L'envol des prix du cuivre au cours des trois dernières années a mis à l'épreuve le cadre de la politique budgétaire. Instaurée en 2001, la règle de l'excédent budgétaire structurel oblige à dégager chaque année un excédent de 1 % du PIB après correction des effets sur les finances publiques du cycle économique et de l'évolution des prix du cuivre. L'application systématique de cette règle – malgré le changement de gouvernement en 2006 – a permis aux autorités d'éviter une orientation procyclique dans un contexte de hausse record des prix du cuivre, tout en réduisant la dette publique (banque centrale et administration centrale) au point de dégager, récemment, une position créditrice nette. Soutenue par une action budgétaire prudente, la politique monétaire continue de s'inscrire dans un cadre associant ciblage de l'inflation et taux de change flexible. Ce dispositif a permis d'ancrer les anticipations dans la fourchette de 2-4 %. Fin 2006, la Banque centrale du Chili a revu ses lignes directrices de 2001 concernant le fonctionnement du régime de ciblage de l'inflation, réaffirmant à cette occasion que son objectif central était le milieu de la fourchette de 2-4 % et portant son horizon d'action à 2 ans, alors qu'il se situait auparavant entre 1 et 2 ans. Pour une banque centrale qui est parvenue à stabiliser l'inflation autour du niveau souhaité, c'est là une décision judicieuse. La deuxième loi sur le marché des capitaux a été finalement adoptée en mars 2007, après être restée près de quatre ans devant le Congrès. Elle annonce un nouveau développement du secteur financier, notamment dans le domaine du capital-risque. *Il faudrait préserver ce cadrage macroéconomique extrêmement bénéfique pour le Chili. L'un des principaux enjeux est de renforcer les services sociaux d'une manière qui permette de conserver un secteur public réduit dans un environnement caractérisé par une faible pression fiscale et un faible endettement.*

En mai 2007, l'objectif d'excédent budgétaire structurel retenu par les autorités a été ramené de 1 % à 0.5 % du PIB à compter de 2008. Les financements supplémentaires liés à cet assouplissement budgétaire permettront d'augmenter les dépenses d'éducation. Comme il était indiqué dans l'*Étude* de 2005, avec une position nette qui s'améliore et compte tenu de la nécessité de satisfaire de multiples exigences sociales dans un pays ayant le niveau de revenu du Chili, cette initiative est parfaitement

compréhensible. A en juger par les estimations officielles, l'impulsion budgétaire qui en résultera est compatible avec la stabilité macroéconomique. *Comme pour toute augmentation des dépenses, il faut prêter une extrême attention à l'efficacité des financements qui ont pu être dégagés en réduisant l'objectif d'excédent budgétaire.*

La loi de responsabilité budgétaire adoptée en 2006 a pérennisé la règle budgétaire et mis en place des mécanismes formels pour affecter les économies budgétaires au financement des engagements futurs, pour recapitaliser la banque centrale et pour faire face à l'évolution des dépenses au titre des retraites. En outre, la méthode de calcul de l'objectif de solde budgétaire structurel a été modifiée pour prendre en compte les recettes tirées du molybdène – métal que le Chili exporte en grande quantité et dont les fluctuations du cours sur les marchés internationaux pèsent sur les finances publiques – et du produit de la taxe sur les compagnies minières privées. Ces mesures sont conformes à l'analyse développée dans l'*Étude 2005*. Cette loi est un instrument judicieux pour organiser le préfinancement des imprévus que pourrait réserver le système de retraite et d'autres aléas dans les limites imposées par la règle budgétaire, mais il y aurait moyen de renforcer encore le dispositif. *Les économies budgétaires accumulées dans le fonds de réserve des retraites devraient continuer à être investies à l'étranger pendant la période de 10 ans durant laquelle aucun prélèvement ne peut être effectué, afin de mieux isoler encore l'économie nationale de la volatilité des prix des produits de base.* En ce qui concerne les besoins de financement de la banque centrale, dont l'actif net est estimé à -1.4 % du PIB en 2008, *la situation budgétaire favorable pourrait être mise à profit pour relever la limite fixée par la loi (0.5% du PIB par an pendant cinq ans) sur les transferts du Trésor afin de pouvoir procéder plus rapidement à une recapitalisation intégrale.*

Comment optimiser la réforme des retraites ?

Le projet de réforme des retraites soumis au Congrès en 2006 a pour but de corriger les principaux défauts du système actuel, à savoir sa faible couverture (environ 55 % seulement des travailleurs cotisent à l'heure actuelle à un fonds de pension) et la faible densité des cotisations (la moitié de ceux qui cotisent ne le font que pendant moins de 60 % de leur vie active). Une fois adopté par le Congrès, le nouveau système se composera, d'une part, d'une pension de solidarité pour les personnes dont le revenu au moment de la retraite est inférieur à un certain seuil, en raison par exemple d'un historique de cotisation incomplet, et, d'autre part, d'une prestation complémentaire plafonnée qui est destinée à encourager les travailleurs qui ont accumulé un capital suffisant pour financer une pension supérieure au minimum à épargner davantage pour leur retraite. Dans le système actuel, la pension minimum est uniquement servie à ceux qui ont cotisé pendant une période suffisamment longue, et il n'y a aucune incitation particulière à épargner en vue de la retraite. Le système proposé apporte donc une amélioration puisqu'il encourage l'épargne par le biais d'une retraite complémentaire plafonnée, tout en continuant de garantir une protection sociale pour les pauvres. Le coût de la réforme, lorsqu'elle aura été pleinement mise en œuvre, est estimé à l'équivalent d'environ 1 % du PIB par an.

L'élément incitatif des mesures en faveur de l'épargne que prévoit le projet de réforme des retraites dépend non seulement du niveau de la pension de solidarité, mais aussi du plafond et du taux marginal d'imposition des prestations complémentaires. Une revalorisation de la pension de solidarité allant au-delà de celle envisagée dans le projet de réforme (la moitié du salaire minimum) améliorerait la protection sociale des personnes âgées, mais elle n'inciterait guère en revanche les travailleurs qui ont un faible revenu à épargner pour la retraite, en particulier ceux qui ne l'ont jamais fait. De plus, dans le système proposé, le taux de réduction implicite des prestations associé à la retraite complémentaire équivaut à une taxation de 37.5 % sur les pensions contributives. Une retraite complémentaire à taux uniforme déplafonnée offrirait une meilleure incitation à l'épargne, mais serait aussi probablement d'un coût prohibitif. D'autre part, il faut reconnaître qu'il n'est pas facile de

proposer des incitations généreuses en matière d'épargne-retraite au moment même où l'on s'efforce de renforcer d'autres aspects du système de protection sociale, comme en témoignent notamment la création de l'assurance chômage en 2002 – financée pour l'essentiel par les employeurs et les salariés et donc d'un faible coût budgétaire – et l'élargissement en cours de la gamme des prestations de soins financés par l'État dans le cadre du plan AUGÉ ; depuis 2002, ce plan garantit une couverture médicale à l'ensemble des Chiliens, qu'ils aient une assurance publique ou privée, pour un certain nombre de pathologies prédéterminées. D'un autre côté, la réforme des retraites met en place des avantages fiscaux en faveur des jeunes pour l'exercice d'un emploi dans le secteur formel et un abondement de l'État de 15 % du montant épargné volontairement pour leur retraite par les travailleurs du secteur formel. Bien entendu, l'opportunité des mesures d'incitation proposées en faveur de l'épargne-retraite est avant tout une question d'ordre pratique. Mais certains écueils pourraient néanmoins être évités. *Il convient de ne pas relever la pension de solidarité par rapport au salaire minimum et de faire un effort pour sensibiliser les personnes visées aux avantages de la prévoyance, et, au besoin, pour renforcer l'incitation à épargner en réajustant le plafond et le taux marginal sur les prestations complémentaires, si les finances publiques le permettent.*

Il est important de rendre les cotisations de sécurité sociale obligatoires pour les travailleurs indépendants, qui représentent plus d'un quart de l'emploi, car à l'heure actuelle seulement 5 % d'entre eux cotisent à un fonds de pension. Le problème est que ces travailleurs soit n'ont pas les moyens d'épargner pour la retraite, soit jugent la protection vieillesse trop coûteuse, ce qui les incite à ne pas cotiser. Certes, il faut saluer les efforts déployés pour ramener les contribuables potentiels les plus insaisissables, comme les travailleurs indépendants, dans le giron fiscal, mais cela a un coût qui devra être soigneusement évalué. Par conséquent, *il y aurait lieu de renforcer encore l'application de la loi, et d'évaluer régulièrement, au moyen d'enquêtes, le coût de la protection sociale tel que le perçoivent les travailleurs indépendants, afin que les autorités puissent déterminer dans quelle mesure les personnes visées seraient capables de payer et y consentiraient.* De même, le projet de réforme prévoit de rendre l'assurance maladie obligatoire pour les travailleurs indépendants dans un délai de 10 ans à compter de son adoption. Étant donné que cette assurance couvre déjà une large fraction de la population, travailleurs indépendants inclus, *il faudrait rendre l'assurance maladie obligatoire au même moment et avec les mêmes délais de mise en œuvre que dans le cas des cotisations de retraite.*

Le projet de réforme des retraites comporte aussi des mesures visant à inciter les travailleurs dont le lien avec le marché du travail est le plus ténu, comme les femmes et les jeunes, à épargner en vue de la retraite. S'il est approuvé, les femmes bénéficieront ainsi d'une année supplémentaire de cotisation de retraite calculée sur la base du salaire minimum pour chaque naissance vivante, et elles verront leurs primes d'assurance vie revues à la baisse en raison d'une plus longue espérance de vie. *Les mesures qui ont pour but d'assurer l'égalité entre les sexes sont les bienvenues mais elles ne doivent pas viser, du fait de la différence d'espérance de vie, à surcorriger le déséquilibre actuel en procurant aux femmes, au moment de la retraite, un revenu plus important que celui qui revient aux hommes ayant le même historique de cotisation. Il serait également souhaitable d'éliminer de manière progressive l'écart qui existe actuellement, dans le cas des régimes contributifs, entre l'âge du départ à la retraite des hommes (65 ans) et celui des femmes (60 ans), puisqu'il est proposé que cet âge soit dorénavant le même pour les deux sexes (65 ans) au titre du pilier solidarité.* Cette mesure irait dans le sens des réformes des systèmes de retraite en cours dans les pays de l'OCDE. S'agissant de la gestion des fonds de pension, le projet de réforme contient des mesures pour stimuler la concurrence entre les gérants, par exemple la mise en place d'un système d'appel d'offres pour les nouvelles affiliations, en vue de réduire encore les coûts administratifs. En outre, la part des actifs que les fonds de pension sont autorisés à investir à l'étranger doit passer de 45 à 80 %. Il semble que les gérants de fonds de pension et les autorités soient largement d'accord sur l'intérêt que présente la réforme dans ce domaine. *On pourrait donner aux fonds de pension une plus grande latitude de décision en matière d'investissement, notamment en éliminant complètement le plafonnement du portefeuille d'actifs*

investis à l'étranger. Cela permettrait de s'en remettre davantage aux règles prudentielles définies par les autorités de tutelle en matière de gestion de portefeuille qu'à des restrictions quantitatives obligatoires, comme c'est le cas aujourd'hui.

Comment obtenir un système fiscal plus efficient ?

Le Chili possède un système fiscal moderne et bien administré. Mais le droit de timbre sur les opérations de crédit ainsi que sur l'émission de titres à revenu fixe est une source d'inefficience. C'est une disposition particulièrement pénalisante pour les petites entreprises familiales, qui supportent en général un coût plus élevé pour accéder au crédit que les entreprises de plus grande taille. Le droit de timbre a aussi découragé la concurrence dans le secteur bancaire dans la mesure où les renégociations de prêt, comme les nouveaux contrats, y étaient elles aussi assujetties. Les autorités ont conscience de ces problèmes. C'est pourquoi il est prévu de réduire graduellement le taux nominal du droit de timbre, qui varie selon la durée des contrats, d'ici la fin de 2009. Cette initiative est opportune et le temps est maintenant venu d'avancer sur ce front. *Les autorités ont raison de procéder de manière graduelle étant donné que le produit des droits de timbre représentait environ 0.6 % du PIB en 2006 et que le manque à gagner comme les retombées positives de la réforme, en termes de gains d'efficience, sont difficiles à quantifier.* D'autres mesures ont été prises récemment pour rendre le système fiscal plus efficient en simplifiant les procédures fiscales et en créant des incitations à l'innovation.

L'augmentation des dépenses sociales améliorera-t-elle les résultats sociaux ?

A moyen terme, les dépenses publiques consacrées aux programmes sociaux vont augmenter en fonction de l'application de la règle d'excédent budgétaire structurel. Il y aurait lieu d'augmenter les crédits budgétaires car les dépenses publiques d'éducation et de santé sont actuellement beaucoup plus faibles en pourcentage du PIB que dans les pays de l'OCDE, ce qui s'explique principalement par le fait qu'au Chili la dépense totale – publique et privée – fait une très large place à la composante privée, en particulier dans les domaines de la santé et de l'enseignement supérieur. L'accent mis sur les mesures en faveur du logement se justifie également étant donné la nécessité pour le Chili de résorber progressivement le déficit encore assez important, malgré un recul, qu'il accuse dans ce domaine. Le fait que les indicateurs de santé courants, comme les taux de mortalité et de vaccination, soient déjà bons par rapport aux niveaux correspondants dans la zone OCDE conduit à penser que les services de santé sont assez efficaces. Mais cela est loin d'être le cas dans le domaine de l'éducation. A titre d'exemple, d'après l'analyse dont il est fait état dans la présente *Étude*, le Chili pourrait améliorer ses résultats en matière d'éducation, mesurés par les scores obtenus au PISA, dans une proportion d'environ 16 %, à niveau de dépenses inchangé et toutes autres choses égales par ailleurs, s'il faisait preuve pour la fourniture de ce service de la même efficacité que les pays les plus performants de la zone OCDE. Il importe également de garder à l'esprit que pour produire l'amélioration des indicateurs sociaux que l'on attend d'elle, toute augmentation du niveau des dépenses publiques doit nécessairement être soutenue sur la durée. *Il est donc essentiel pour le Chili de s'en tenir fermement à la règle d'excédent budgétaire structurel de façon à pouvoir assurer dans la durée l'augmentation prévue des dépenses sociales.*

L'augmentation prévue des dépenses sociales devra se faire dans un souci d'efficacité économique afin d'obtenir les résultats sociaux correspondants. Dans le domaine de l'éducation, le système de chèques-service instauré au début des années 80 pour financer les services municipaux n'a pas réussi jusqu'à présent à améliorer la performance de l'enseignement grâce à une concurrence accrue entre les écoles, ni à réduire les différences aujourd'hui constatées, en termes de qualité, entre les établissements publics et les établissements privés, subventionnés ou non. Le fait que les résultats varient surtout entre ces trois groupes d'établissements, plutôt qu'à l'intérieur de chacun d'eux, contraste avec la situation observée dans les pays de l'OCDE, où les différences se manifestent principalement entre les

établissements de même type. Un système de chèques-service différenciés est en cours d'élaboration pour augmenter le financement des écoles qui accueillent des enfants issus de milieux défavorisés et pour élargir l'autonomie de gestion des établissements les plus performants. Dans le domaine de la *santé*, malgré une réforme récente, les assureurs privés ont encore d'amples possibilités d'écramage, ce qui se traduit par une concentration des risques au sein du système public d'assurance maladie et de prestation de soins, et donc par une lourde charge financière pour le budget de l'État. Des mesures ont été prises pour élargir l'éventail des pathologies couvertes par le plan AUGE. Dans le domaine du *logement*, le déficit quantitatif s'amenuise, mais la qualité du logement social doit s'améliorer. Les autorités recentrent actuellement leur programme de subventions sur le dernier quintile de la population en termes de revenu. Afin de remédier aux problèmes qui subsistent dans le domaine des services sociaux, *des efforts supplémentaires seront nécessaires pour : i) réduire les disparités qui existent actuellement, en termes de résultats, entre les écoles ayant des étudiants issus des milieux défavorisés, dans le cadre du système de chèques-service différenciés ; cela suppose aussi de nouvelles mesures pour améliorer la qualité de l'enseignement et de la gestion ; ii) améliorer la répartition des risques entre les assureurs maladie du secteur public et du secteur privé, tout en élargissant la couverture de l'assurance maladie à de plus nombreuses pathologies dans le cadre du plan AUGE ; et iii) continuer à réduire le déficit de logements, tout en améliorant la qualité du parc social et son environnement pour les couches les plus pauvres de la population.*

Comment faire reculer le secteur informel ?

Bien qu'il soit difficile de procéder à des comparaisons internationales, on estime que le travail informel est un phénomène moins répandu au Chili que dans la plupart des autres pays d'Amérique latine et qu'il a tendance à se réduire. Néanmoins, en 2006, environ 20 % des Chiliens âgés de 15 ans et plus qui travaillaient au moins 20 heures par semaine ne disposaient pas d'un contrat de travail en bonne et due forme. Si l'on en juge par l'expérience des autres pays, le travail informel est généralement lié aux effets désincitatifs qu'exerce une législation de protection de l'emploi (LPE) restrictive, et aux contraintes qui en découlent pour les entreprises, en particulier les PME. L'assouplissement du code du travail permettrait donc de réduire le travail non déclaré. A cet égard, comme l'*Étude de 2005* le recommandait, *il serait peut-être utile de modifier la réglementation concernant le travail à temps plein afin de permettre une réduction de la durée du travail dans n'importe quelle proportion, au lieu de la limiter à un tiers, taux à partir duquel s'appliquent actuellement des dispositions particulières.* Les amendements apportés récemment à la législation sur le travail intérimaire et la sous-traitance ont renforcé le cadre réglementaire en éliminant les incertitudes juridiques qui décourageaient le recours à des contrats de travail plus flexibles. Il est encore trop tôt pour juger de l'impact de ces mesures, mais elles n'en devraient pas moins contribuer à faire reculer le travail non déclaré.

D'après les données tirées des enquêtes chiliennes auprès des ménages, il y a tout lieu de penser qu'un faible niveau de capital humain constitue l'un des principaux obstacles à la réduction du travail non déclaré au Chili. Pour un employeur, il peut être prohibitif d'embaucher officiellement des travailleurs non qualifiés, car leur faible productivité au regard de la charge imposée par le respect de la réglementation et du code des impôts se traduit par une augmentation des coûts directs. Les efforts des pouvoirs publics pour améliorer les qualifications de la main-d'œuvre, ainsi qu'il est recommandé ailleurs dans la présente *Étude* et dans celles qui l'ont précédée, pourraient donc aussi contribuer à faire reculer le travail non déclaré à plus ou moins long terme. Étant donné l'écart considérable qui sépare le Chili des pays de l'OCDE en matière d'éducation, du moins si l'on en juge par les résultats des élèves à des tests standardisés, cela pourrait se faire par le biais du système d'enseignement. Les autorités sont tout à fait conscientes de l'importance capitale que revêt leur action dans ce domaine pour briser le cercle vicieux –faible accumulation de capital humain, travail au noir, maigres rémunérations – qui perpétue les disparités de revenu constatées au Chili malgré des années de

croissance économique soutenue. Pour ceux qui sont déjà sur le marché du travail, la formation devrait être d'un accès plus facile. Le principal défaut des dispositifs actuels est que leur mode de financement, via des allègements fiscaux, ne permet pas de toucher les travailleurs non déclarés. *Les aides accordées aux petites entreprises pourraient être étendues à celles qui se trouvent actuellement dans le secteur informel, à condition qu'elles acceptent en échange de prendre les mesures nécessaires pour régulariser leur situation. Cette option pourrait être complétée par un élargissement du système de certification des qualifications, actuellement appliqué pour certaines compétences, par exemple pour les travaux d'installation et dans le tourisme, mais pas encore en ce qui concerne les activités les plus courantes dans l'industrie et le bâtiment, ou dans les secteurs les plus dynamiques de l'économie.*

Si une application plus rigoureuse du code des impôts et de la réglementation peut faire beaucoup pour réduire la part de l'économie informelle, il ne faut pas pour autant négliger l'importance des facteurs économiques qui incitent nombre d'entreprises à ne pas déclarer leurs activités. On estime aux alentours de 40 à 50 % la proportion d'entreprises informelles au Chili, en dépit d'une réglementation des marchés de produits (RMP) relativement favorable à la concurrence. Toutefois, si l'on se fie à l'indicateur de la RMP calculé par l'OCDE (voir l'*Étude* de 2003), la réglementation administrative est plus restrictive au Chili que dans les pays de l'OCDE, comme en témoigne notamment le score obtenu par le pays, inférieur à la moyenne de la zone, en ce qui concerne les obstacles à l'entrepreneuriat et les formalités pour la création d'une entreprise. Cela est confirmé par les indicateurs "*Doing Business*" de la Banque mondiale, d'où il ressort qu'en 2005 le coût relatif à l'obtention d'autorisations et de permis était plus élevé au Chili, par rapport au revenu par habitant, que dans les pays de l'OCDE. Le constat est le même pour la fermeture des entreprises. Des progrès ont été faits au niveau de l'administration centrale, avec la simplification des procédures requises pour l'immatriculation et la cessation d'activité, et d'autres mesures ont été prises récemment à l'intention des petites entreprises, qui peuvent désormais effectuer en ligne un certain nombre de formalités – enregistrement auprès du fisc, déclarations fiscales, paiement des impôts – et obtenir des informations générales sur les démarches à faire en cas de fermeture. Mais les municipalités, dont le pouvoir réglementaire s'étend à certains aspects de l'activité des entreprises, sont à la traîne. *Il y aurait lieu de simplifier les procédures liées à la création et à la fermeture des entreprises, et d'en réduire encore le coût. En particulier, il est indispensable de renforcer la coordination entre l'administration centrale et les municipalités, de même qu'entre ces dernières et les organismes chargés notamment des questions sanitaires et de sécurité.*

Sachant que le fisc a un rôle à jouer pour faire reculer l'activité informelle, les autorités se sont efforcées de rapprocher l'administration fiscale des usagers, tout en lui donnant les moyens de mieux faire respecter la législation. Cette stratégie s'avère fructueuse et la discipline fiscale fait apparemment des progrès : en 2005, on estimait que l'activité non déclarée représentait près de 11 % de l'assiette potentielle de la taxe sur la valeur ajoutée, contre près de 24 % en 1998. La législation fiscale du Chili ne semble pas faire peser une charge particulièrement lourde sur les entreprises. Le coefficient de pression fiscale est d'environ 17 % du PIB, et le recours à la TVA – qui représente près de 44 % des recettes fiscales – décourage la fraude grâce au mécanisme de collecte utilisé : l'assujetti a tout intérêt à acheter ses biens intermédiaires et autres intrants auprès d'un autre assujetti afin de pouvoir obtenir le crédit correspondant à ces achats. De plus, à quelques exceptions près, la TVA est appliquée au taux uniforme de 19 %. Mais le coût d'application peut être particulièrement élevé pour les petites entreprises. Il n'existe à l'heure actuelle aucune estimation du coût de la discipline fiscale au Chili, mais l'expérience d'autres pays donne à penser qu'on aurait tort de le sous-estimer. Indéniablement, des progrès ont été accomplis ces dernières années pour réduire le temps et le coût que représente le paiement de l'impôt, grâce à la facturation électronique et à la formule de la déclaration préremplie et aussi à une comptabilité simplifiée dans le cas des PME. *Mais les autorités fiscales devraient s'efforcer d'estimer les coûts induits par le respect des obligations fiscales au titre de la TVA,*

spécialement pour les PME, et poursuivre leur action pour faire en sorte que le système fiscal soit plus convivial à l'égard des petites entreprises.

Comment augmenter les taux d'activité des femmes et des jeunes ?

En encourageant l'activité de ceux qui participent peu au marché du travail, notamment les femmes, les autorités contribueraient à accroître le potentiel de croissance à long terme de l'économie et à réduire la pauvreté et les inégalités de revenu. Bien que le taux d'activité féminine progresse régulièrement depuis 1990, l'écart entre hommes et femmes en termes d'offre de travail demeure considérable. L'écart effectif est même encore plus grand lorsque l'on tient compte du travail à temps partiel, généralement plus répandu chez les femmes. Les raisons culturelles qui font que les femmes préfèrent se consacrer à leur famille plutôt que de travailler à l'extérieur du foyer semblent être particulièrement fortes au Chili. Mais il est possible d'agir dans ce domaine. Plusieurs initiatives récentes, par exemple l'enseignement à temps complet dans les écoles municipales et dans les écoles privées subventionnées, qui a commencé en 1997, et l'extension de la scolarité obligatoire au premier cycle de l'enseignement secondaire en 2003 devraient encourager la participation des femmes au marché du travail. En effet, comme le montre la présente *Étude* à partir des données d'enquêtes réalisées auprès des ménages, la présence de jeunes enfants dans le foyer est un frein puissant à l'activité chez les femmes d'âge très actif. Des mesures qui encourageraient une affectation plus souple du temps de travail seraient un moyen pour les mères d'enfants en bas âge de concilier responsabilités familiales et vie professionnelle. Cela d'autant plus que la proportion de femmes occupées à temps partiel est actuellement inférieure à la moyenne dans la zone OCDE. *A cet égard, la clarification recommandée de la réglementation pour permettre une réduction du temps de travail dans n'importe quelle proportion au lieu de la limiter à un tiers contribuerait non seulement à encourager le travail déclaré, comme on l'a vu plus haut, mais aussi à promouvoir l'activité féminine.*

Pour les mères d'enfants en bas âge, surtout celles qui occupent des emplois faiblement rémunérés, le fait d'avoir à payer des frais de garde constitue un frein à l'activité en dehors du foyer. L'offre publique de services d'accueil des jeunes enfants a beaucoup augmenté au fil des ans, mais la demande non satisfaite dans ce domaine est très importante. Certes, en fin de compte, l'avantage économique qu'il peut y avoir à réduire les coûts supportés par les parents pour la garde de leurs enfants dépend de la réaction de l'offre de travail. Effectivement, les retombées des mesures prises dans ce domaine pourraient aller bien au-delà de l'accroissement du taux d'activité des femmes d'âge très actif, parce qu'elles toucheraient aussi d'autres membres du foyer qui auraient ainsi la possibilité de prendre un emploi extérieur rémunéré. Ce serait le cas des personnes âgées, par exemple, dont l'offre de travail est découragée par la présence de jeunes enfants dans le foyer. Le recours aux parents âgés pour la garde des enfants est en effet une solution qui s'offre au sein des familles. Ce serait le cas également des jeunes filles, qui sont elles aussi mises à contribution, semble-t-il, pour s'occuper des enfants à la maison. En outre, il faut tenir compte du fait que ces arrangements familiaux pour la garde des enfants sont appelés à évoluer à mesure que les jeunes générations, dont les taux d'activité sont plus élevés, vont avancer en âge. Par conséquent, *si les finances publiques le permettent, et tenant compte des réponses de l'offre de travail, des mesures pourraient être envisagées pour faciliter l'accès aux services de garde d'enfants de manière à encourager l'offre de travail chez les femmes.*

Le projet de réforme de la sécurité sociale vise de son côté à encourager l'activité parmi les jeunes. La marge de manœuvre est ici considérable, non seulement parce que les jeunes Chiliens ont un faible taux d'activité en comparaison de la moyenne des pays de l'OCDE, mais aussi parce que ce taux a tendance à baisser, surtout chez les garçons, tandis qu'il est depuis longtemps assez bas chez les filles. Afin de rendre le travail rémunéré plus attrayant pour les 18-35 ans, les autorités envisagent de prendre en charge une large fraction des cotisations de retraite de ceux qui perçoivent moins de 1.5 fois le salaire minimum dans leur premier emploi et qui ont probablement un faible niveau

d'instruction. En favorisant l'embauche des jeunes, cette subvention devrait aussi contribuer à lever les contraintes financières qui pèsent sur l'accumulation de capital humain et encourager ceux qui ne font pas d'études et qui ne travaillent pas à exercer une forme ou une autre d'activité rémunérée de nature à augmenter ultérieurement leur capacité de gains. La proportion de jeunes qui ne font pas d'études et qui ne travaillent pas est en baisse, mais elle reste relativement forte chez les femmes. A en juger par les travaux empiriques, le niveau d'instruction est l'un des principaux déterminants de l'activité, pour les hommes comme pour les femmes. Par conséquent, *il faudrait donner la priorité aux mesures favorisant l'accumulation de capital humain dans l'ensemble de la population, car cela contribuerait à réduire les disparités qui subsistent entre les deux sexes en matière d'activité et d'emploi.*

Pour plus d'informations

Pour tous renseignements complémentaires concernant cette *Synthèse*, veuillez contacter :

Luiz de Mello, tél. : +33 1 45 24 87 52, courriel : luiz.mello@oecd.org

Diego Moccero, tél. : +33 1 45 14 20, courriel : diego.moccero@oecd.org