



Les taxes sur les salaires pour le développement de l'enfant : l'exemple de la Colombie

À mesure que les pays mettent en place des politiques et des plans de développement de la petite enfance, (DPE), ils déterminent des priorités urgentes et cherchent à étendre leurs investissements en faveur des enfants.¹ Les taxes sur les salaires pour le DPE offrent une possibilité d'accroître le soutien public et privé aux enfants et aux familles vulnérables. La présente note analyse l'histoire, les acquis et les défis de la politique de taxes sur les salaires mise en œuvre depuis plus de trente ans par la Colombie et en tire des enseignements importants pour d'autres pays.

Brève histoire de la taxe sur les salaires pour le DPE en Colombie

Fortement soutenu par le président, l'article 53 de la loi 75 de 1968 a mis en place l'Institut colombien du bien-être familial (ICBF), agence de services semi-autonome affiliée au ministère de la santé.² Avec à sa tête un Directeur et un Conseil d'administration, l'ICBF est autonome sur les plans administratif et financier et accepte des fonds du secteur privé. Les services intégrés qu'il dispense consistent notamment en à assurer une prise en charge des enfants, une éducation des parents, des services de protection et la fourniture de compléments alimentaires pour les femmes enceintes et allaitantes, les établissements préscolaires et les écoles.³ Les ministères de la santé et de l'éducation collaborent avec l'ICBF depuis 1968.⁴

Afin d'orienter la conception de ces services, les spécialistes de l'ICBF ont mené en 1972, pour la première fois au monde, un projet de recherche associant la stimulation psychosociale des très jeunes enfants et l'éducation des parents aux soins de santé et à la nutrition.⁵ Ce projet a montré que la stimulation est essentielle pour aider les enfants de familles souffrant de malnutrition à parvenir à un meilleur développement physique et cognitif.⁶ Ces recherches et cette action de plaidoyer menées par des nutritionnistes et des responsables syndicaux colombiens soucieux des droits des femmes et des enfants ont accentué la demande de services auprès de l'ICBF ; il en est résulté la loi 27 de 1974, qui a instauré une taxe de 2 % sur les salaires. En 1988, la loi 89 a relevé à 3% le taux de cette taxe.⁷ Ces lois autorisaient l'ICBF à collecter mensuellement des taxes sur les salaires au profit du DPE. Toutes les institutions privées et publiques, quelle

que soit leur taille, doivent déposer chaque mois 3 % du total de la masse salariale sur un compte bancaire central géré par l'ICBF.⁸ (Ce ne sont pas les salariés qui paient la taxe). Ce compte sert à payer les services directs de l'ICBF en faveur des enfants et les contrats conclus avec des ONG et d'autres partenaires pour la fourniture de services locaux.

Pour 2004, les recettes de l'ICBF au titre de la taxe pour le DPE s'élevaient à 540 547 000 dollars EU, soit près de 0,6 % du PIB annuel.⁹ L'ICBF a commencé à diversifier ses revenus en concluant des accords avec 13 organisations internationales et 26 organisations nationales, dont les contributions atteignaient un montant de l'ordre de 66 028 000 dollars EU en 2004.

Effets de la taxe sur les salaires pour le DPE

Malgré la violence en Colombie, l'ICBF est parvenu à assurer une couverture géographique de l'ensemble du pays. En 2004, 9 120 144 participants (21 % de la population) ont bénéficié de ses services. L'ICBF fait état des services suivants :

- Crèches communautaires prenant en charge
- 957 238 enfants, soit environ 50 % des enfants indigents de 0 à 6 ans.
- Éducation dispensée à 765 513 parents.
- Compléments alimentaires distribués à 726 500 femmes.
- Services de nutrition scolaire pour des milliers d'enfants.
- Services de protection pour 1 107 409 enfants jusqu'à l'âge de 18 ans.
- Services de réintégration pour plus de 1 400 enfants soldats.

Une évaluation externe menée en 1993 a fait apparaître que les programmes de l'ICBF renforçaient les familles, développaient l'emploi des femmes, amélioraient le développement cognitif et social des enfants et protégeaient ces derniers, mais, d'une manière surprenante, n'amélioraient pas leur état nutritionnel.¹⁰ Une évaluation externe de 1997 a révélé que les programmes de l'ICBF protégeaient les enfants, mais devaient améliorer l'environnement des crèches familiales, la formation des mères éducatrices et les services de développement, de nutrition et de santé des enfants.¹¹ L'ICBF collabore actuellement avec des ONG nationales en vue d'améliorer la qualité des programmes, de définir des normes, d'affiner les systèmes de fourniture de compléments alimentaires et d'étendre la formation et la supervision. Dans les zones de violences et pour les populations déplacées, les mères éducatrices de l'ICBF contribuent à soutenir les familles et les collectivités.¹² Elles défendent farouchement la

¹ Vargas-Barón, E. (2005). *Planification des politiques pour le développement de la petite enfance: lignes directrices pour l'action*. Paris: UNICEF, ADEA et UNESCO.

² Alm, J. et López-Castaño, H. (décembre 2003). "Payroll Taxes in Colombia." Bogotá: Fedesarrollo.

³ L'ICBF a une structure décentralisée comportant un bureau national, 28 bureaux régionaux, 5 agences supplémentaires au niveau départemental (États) et 199 centres de zone.

⁴ Les crèches de l'ICBF complètent les écoles maternelles formelles du ministère de l'éducation et les services sanitaires du ministère de la santé.

⁵ Partenaires : ICBF, École de santé publique de Harvard, High/Scope et Bureau de la Ford Foundation pour la Colombie et le Venezuela.

⁶ Super, C.M, Herrera, G. and Mora, J.O. (1992). « Long-Term Effects of Food Supplementation and Psychosocial Intervention on the Physical Growth of Colombian Infants at Risk of Malnutrition », *Annual Progress in Child Psychiatry and Child Development 1991*, pp. 160-189. New York: Bruner/Mazel Publishers.

⁷ La taxe sur les salaires pour le DPE fait partie d'un ensemble plus large de mesures, comprenant des taxes de 2 % pour le Service national de la formation et de 4 % pour les subventions aux travailleurs.

⁸ Site Web de l'ICBF : <http://www.icbf.gov.co>. (voir informations administratives)

⁹ *Informe ICBF presentado al Ministerio de Protección Social*. (juin 2005). Bogotá: ICBF. (Source de la plupart des statistiques de l'ICBF présentées dans le texte.)

¹⁰ Castillo, C., Ortiz, N. et González A. (1993). « Home-based Community Day Care and Children's Rights: The Colombian Case. » *Innocenti Occasional Papers, Child Rights Series 3*. Florence: UNICEF.

¹¹ *Primera Encuesta Sistema de Evaluación de Impacto de Hogares Comunitarios de Bienestar*. (1997). Bogotá: ICBF.

¹² Communication informelle, Acosta, A. Directeur, Bureau régional de Bogotá, Centre international d'éducation et de développement humain (CINDE).

taxe sur les salaires pour le DPE et se font les avocates des services de l'ICBF.¹³

La plupart des Colombiens ont le sentiment que la taxe sur les salaires est bénéfique et permet la prise en charge de millions d'enfants vulnérables. Certains spécialistes colombiens du DPE considèrent que l'ICBF devrait étendre et améliorer ses programmes, proposer tant des visites à domicile que des services dispensés dans des centres, assurer une formation continue et améliorer l'évaluation et la responsabilité.

Défis restant à relievier

Instabilité financière

Les recettes des taxes sur les salaires augmentent et diminuent en fonction de la situation de l'emploi à l'échelle nationale et des crises économiques. Il arrive aussi que certaines organisations se dérobent au paiement des taxes ; cependant, avec l'aide du ministre de la justice de la Colombie, l'ICBF a récupéré des arriérés représentant des montants importants nécessaires pour assurer la prestation des services.¹⁴ L'instabilité des recettes a rendu difficiles la préparation des budgets et l'établissement de rapports financiers.

Décentralisation

Selon la Constitution colombienne de 1991, l'ICBF doit décentraliser ses services en transférant des fonds aux *municipios* (départements), chargés d'administrer les programmes en faveur des enfants. Le syndicat de travailleurs de l'ICBF défend fermement la taxe sur les salaires et rejette la décentralisation, craignant une perte de services et d'emplois.¹⁵ Les gestionnaires de l'ICBF, qui affirment qu'ils n'ont pas décentralisé la taxe sur les salaires afin d'en assurer l'efficacité et de permettre le contrôle de la responsabilité, cherchent toutefois à poursuivre la décentralisation des services de l'ICBF en aidant les *municipios* à améliorer la planification complète du DPE à l'échelle locale.

Concurrence interministérielle

Plusieurs ministères cherchent à obtenir des financements plus importants et regardent avec envie la taxe sur les salaires de l'ICBF. Cette situation a exacerbé la compétition entre les ministères en matière de politiques et de programmes de DPE. Le projet de Politique de DPE de la Colombie devrait proposer des orientations définissant les rôles, les responsabilités et la coordination aux niveaux sectoriel et intersectoriel.

Opposition du secteur privé

À en croire certains acteurs du monde des affaires, les taxes sur les salaires les empêchent d'augmenter les profits des entreprises. Quelques planificateurs de l'économie affirment que les taxes sur les salaires réduisent l'emploi, augmentent le coût du travail et retardent le développement du secteur privé.¹⁶ Ils suggèrent que l'ICBF soit financé « autrement », mais ne proposent pas d'alternatives. Sans la taxe sur les salaires, l'ICBF cesserait d'exister, ce qui aurait pour conséquence de priver de ses services des millions d'enfants et de parents vulnérables et à la

merci de la violence, et de réduire au chômage des milliers de travailleurs de l'ICBF. Nombreux sont ceux qui redoutent que si le « filet de sécurité » que représentent les services de l'ICBF venait à disparaître, les taux de faible poids à la naissance, de mortalité, de morbidité et de malnutrition infantiles, de retard de développement et de mauvais traitements subis par les enfants pourraient augmenter rapidement.

Conclusions et enseignements

La taxe sur les salaires pour le DPE a aidé la Colombie à assurer une plus grande équité en permettant l'expansion des investissements en faveur des enfants vulnérables. Elle a également révélé que des services intégrés de DPE à l'échelle nationale sont possibles. Un rapport colombien a déclaré que « *le fait de disposer d'une taxe dont le seul objectif est d'offrir des programmes destinés aux enfants et aux familles a été l'une des principales réalisations du pays. De ce fait, et malgré les crises fiscales observées à tous les niveaux, l'ICBF a été en mesure de maintenir ses programmes et en a même accru la couverture d'une manière cohérente avec la croissance économique nationale.* »¹⁷

Des leçons précieuses ont été tirées de cette expérience :

- Les objectifs, responsabilités et procédures des systèmes de taxes sur les salaires pour le DPE doivent être clairement précisés dans les politiques, les plans ou les législations à l'échelle nationale, en vue d'empêcher les détournements de ces ressources à d'autres fins.
- Les taxes sur les salaires pour le DPE doivent compléter, et non remplacer, les budgets nationaux de l'éducation et de la santé consacrés au DPE.
- Les taxes mensuelles sur les salaires et leur collecte peuvent se révéler instables. Les États doivent assurer un financement de base des services de DPE sur les budgets nationaux, afin de stabiliser la prestation des services.
- Un système efficace de collecte, de gestion et de responsabilité en matière de taxes devra être complété par un système efficace de services décentralisés pour les enfants.
- D'autres organismes publics seront en concurrence pour les financements et s'efforceront de les détourner du DPE.
- Les responsables du secteur privé peuvent s'opposer aux taxes sur les salaires pour le DPE en affirmant qu'elles réduisent la croissance économique, mais il est possible de défendre ces taxes en suscitant un soutien fort de la part des citoyens.

Enfin, pour s'assurer que les taxes sur les salaires pour le DPE soient bien gérées et produisent les résultats attendus, certains pays peuvent vouloir mettre en place un organe semi-autonome comparable à l'ICBF, chargé d'assurer la prestation de services essentiels de DPE.

Emily Vargas-Barón
Directrice
The RISE Institute

¹³ Urrutia Montoya, M., (1999). *El impacto de los programas de intervención para la niñez sobre el crecimiento económico y la igualdad*. Bogotá: Banco de la República.

¹⁴ « ICFB y Procuraduría controlan pago de parafiscales. » (17 février 2005). Bogotá: Procuraduría General de la Nación. Plus de 8 millions de dollars des États-Unis ont été recouverts auprès de 1 762 entités publiques.

¹⁵ Commentaires de Vicky Forero, Présidente du syndicat des travailleurs de l'ICBF, SinBienestar, dans *Los retos del sindicalismo*. (2001). Bogotá: Centro de Estudios del Trabajo (CEDETRABAJO)

¹⁶ Hispanic American Center for Economic Research, Revue de presse hebdomadaire par courrier électronique, 2003.

Pour d'autres numéros de cette série, veuillez cliquer sur : <http://www.unesco.org/education/earlychildhood/brief>
Pour adresser vos commentaires et demandes de renseignements, veuillez contacter la *Division de l'éducation de base, UNESCO*
7, place de Fontenoy, 75352 PARIS 07 SP, France
☎ 33 1 45 68 08 12, fax: 33 1 45 68 56 26, earlychildhood@unesco.org

¹⁷ *Informe de Colombia: Seguimiento de la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia, 1990-2000*. (2000). New York: Mission permanente de la Colombie auprès des Nations Unies.
<http://www.un.int/colombia/informeinfancia.htm>