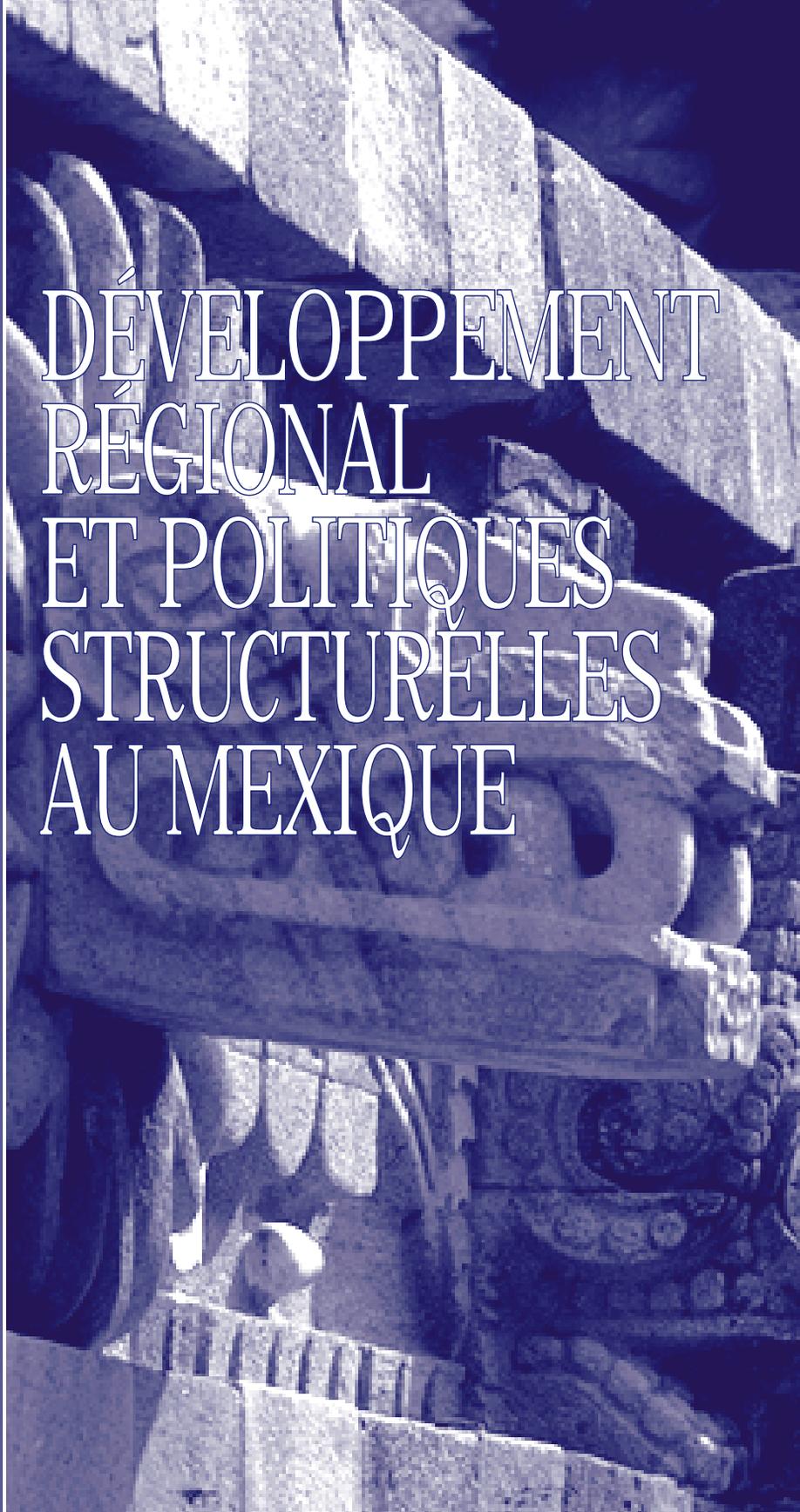


D É V E L O P P E M E N T T E R R I T O R I A L

# DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET POLITIQUES STRUCTURELLES AU MEXIQUE



**DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL  
ET  
POLITIQUES STRUCTURELLES  
AU MEXIQUE**

## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996) et la République de Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:

**REGIONAL DEVELOPMENT AND STRUCTURAL POLICY IN MEXICO**

© OCDE 1998

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## AVANT-PROPOS

Ce rapport fait partie d'une série d'études par pays consacrées aux problèmes des régions et aux politiques régionales, que réalise le Groupe de travail sur les politiques de développement régional du Comité de l'industrie de l'OCDE.

Pour saisir les évolutions économiques d'un pays aussi vaste que le Mexique, il est nécessaire de passer par l'analyse des réalités territoriales. La diversité géographique, ethnique, les traditions culturelles et historiques, ainsi que les structures politiques de cette Fédération doivent être prises en compte pour comprendre l'économie mexicaine comme un ensemble homogène. Les différences marquées qui la caractérisent justifient des politiques spécifiques dont il faut mesurer chaque fois l'impact sur les populations.

Le Groupe de travail avait inscrit dans ses priorités l'analyse du développement régional au Mexique et décidé d'un voyage d'étude qui s'est déroulé du 14 au 18 octobre 1996. Au cours de ce voyage, le Groupe a eu de nombreux entretiens avec les autorités nationales, régionales et locales. Des personnalités appartenant aux milieux d'affaires et des universitaires ont également pu être auditionnés. Ce rapport présente les conclusions du Groupe de travail, telles qu'elles ont été revues et complétées à partir des analyses menées sur place.

L'intérêt du Groupe s'est porté aussi bien sur les politiques qui se veulent explicitement régionales, comme la politique sociale avec son important volet de lutte contre la pauvreté, que sur les politiques qui ont des conséquences implicites sur le développement de certaines parties du territoire, comme la vigoureuse politique de privatisation entreprise depuis le début des années 1980. Le Groupe a élargi son examen à la politique de décentralisation, qui est dorénavant un thème prioritaire au Mexique.

Sur chacun de ces aspects, le rapport propose des analyses destinées à éclairer les choix politiques de la prochaine décennie, et qui concernent aussi bien la cohérence entre le développement de territoires très différents, que l'insertion de cet ensemble dans l'économie mondiale. Ce rapport présente de nombreux tableaux, cartes et graphiques qui constituent un matériel de référence utile aux décideurs et aux spécialistes de l'économie Mexicaine.

Ce rapport a été rédigé par Denis Besnainou et Laurent Davezies. Il a été réalisé avec l'aide du Secrétariat de la division régionale et rurale et d'Anne Le Roux du Service du développement territorial. Ce rapport est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	3
<b>RÉSUMÉ</b> .....	9
Le constat .....	9
Les conséquences territoriales des politiques sectorielles .....	9
Les conséquences des réformes structurelles .....	10
<b>1. LA SITUATION GÉNÉRALE DU MEXIQUE</b> .....	13
Les politiques macro-économiques .....	13
La crise monétaire de décembre 1994 .....	15
Les politiques structurelles .....	16
Structure et résumé du rapport .....	17
Notes .....	20
<b>2. LES PROBLÈMES RÉGIONAUX AU MEXIQUE</b> .....	21
Les facteurs géographiques du développement régional .....	22
Les disparités sociales interrégionales .....	26
Les disparités économiques interrégionales au Mexique .....	29
Les facteurs de la compétitivité des régions .....	47
Les problèmes environnementaux .....	54
Notes .....	60
<b>3. LES POLITIQUES SECTORIELLES A FORT EFFET RÉGIONAL</b> .....	63
Les politiques industrielles et technologiques .....	63
Les aspects régionaux de la politique sociale .....	68
Notes .....	85
<b>8. LES EFFETS RÉGIONAUX DES GRANDES POLITIQUES STRUCTURELLES</b> . . . .	87
La redistribution des revenus entre les États induite par le budget fédéral . . . .	87
La décentralisation .....	93
La décentralisation fiscale au Mexique .....	94
Les conséquences territoriales de la privatisation .....	110
Historique de la privatisation des routes, autoroutes, ports et aéroports .....	119
Privatisation des chemins de fer .....	124
Privatisation des ports .....	128

Privatisation des aéroports . . . . .	130
Notes . . . . .	132
<i>Annexe</i> : Les régions mexicaines dans la base de données territoriale de l'OCDE. . .	135

### Tableaux

1. Indicateurs de croissance . . . . .	14
2. Indicateurs sociaux choisis . . . . .	27
3. Disparité de PIB par habitant entre les États mexicains, 1993 . . . . .	31
4. Production par salarié des États mexicains dans les activités privées non agricoles . . . . .	33
5. Spécialisation sectorielle des États, 1993 . . . . .	37
6. Disparités de croissance réelle du PIB des États . . . . .	42
7. La qualification de la main-d'œuvre dans les grandes régions du Mexique . . .	48
8. Spécialisation sectorielle des États, 1993 . . . . .	53
9. Principales actions et résultats de PRONASOL en 1994 . . . . .	72
10. Les 91 régions ayant le plus faible niveau de développement . . . . .	74
11. Programmes concernant la nutrition, la santé et l'éducation . . . . .	77
12. Fourniture, subventions et distribution de produits de base . . . . .	78
13. Fonds de développement social municipal . . . . .	80
14. Prélèvements et dépenses publiques . . . . .	88
15. Modèle simplifié de redistribution entre États, 1993 . . . . .	89
16. Revenus du gouvernement mexicain en pourcentage du PIB, 1982-92 . . . . .	95
17. L'État de la décentralisation financière publique au Mexique et dans des pays choisis . . . . .	96
18. Recettes publiques par niveau de gouvernement au Mexique, 1993 . . . . .	97
19. La structure des recettes budgétaires des États et des municipalités, 1992 . . .	100
20. Dotations globales, recettes publiques et PIB par habitant . . . . .	102
21. Kilomètres de routes revêtues . . . . .	120
22. Grands axes routiers . . . . .	122
23. Quelques données sur le système ferroviaire mexicain, 1994 . . . . .	126

### *Annexe*

A1. Population rurale dans les pays de l'OCDE, 1990 . . . . .	138
---	-----

### Graphiques

1. La répartition du revenu entre les couches de la population Mexique et pays choisis . . . . .	22
2. Production par salarié des États mexicains dans les activités privées non agricoles . . . . .	34
3. Disparités de croissance réelle du PIB des États . . . . .	42
4. La récession et la reprise économique des années 1995 et 1996. . . . .	45
5. Croissance structurelle des États mexicains entre janvier 1994 et septembre 1996 . . . . .	46
6. Dépenses sociales du gouvernement fédéral par catégories . . . . .	69
7. Éducation et santé . . . . .	70

8.	Proportion de la population en extrême pauvreté (moins d'un salaire minimum) . . . . .	75
9.	Relation entre montants alloués et PIB par habitant . . . . .	83
10.	Modèle simplifié de répartition . . . . .	89
11.	Étude de la sensibilité des mécanismes de redistribution, 1993 . . . . .	93
12.	Les principaux arbitrages liés à la décentralisation financière . . . . .	99
13.	Courbes de concentration des recettes publiques locales au Mexique . . . . .	103
14.	La fiscalité locale . . . . .	105
15.	Parts de marché du Port de Veracruz en 1995 . . . . .	130

### Cartes

1.	Les États mexicains . . . . .	24
2.	Soldes migratoires des États mexicains, 1980-90 . . . . .	25
3/4.	Deux indicateurs de pauvreté dans les États mexicains, 1990 . . . . .	28
5.	PIB par habitant des États du Mexique, 1993 . . . . .	30
6/7.	Taux d'activité salariée et salaires moyens par État, 1993 . . . . .	35
8/9.	Salaire moyen et coefficient de localisation du secteur «industrie manufacturière» dans les États mexicains, 1993 . . . . .	38
10/11.	Salaire moyen et coefficient de localisation du secteur «services professionnels» dans les États mexicains, 1993 . . . . .	40
12/13.	Pourcentage d'ingénieurs dans les salariés et dans la population active, 1990 . . . . .	49
14/15.	Pourcentage de techniciens dans les salariés et dans la population active, 1990 . . . . .	50
16.	L'emploi en 1994 dans les <i>maquiladoras</i> . . . . .	52
17.	25 régions prioritaires . . . . .	76
18.	Un modèle simplifié de répartition . . . . .	90
19/20.	Dotations globales et impôts par habitant, 1992 . . . . .	104
21.	Système routier mexicain . . . . .	121
22.	Le réseau ferré du Mexique . . . . .	125

### Annexe

A1.	Découpage régional . . . . .	136
A2.	Découpage régional selon le degré de ruralité, 1980-90 . . . . .	137

## RÉSUMÉ

Le Mexique n'a pas aujourd'hui, à proprement parler, de politique régionale, mais des politiques sociales et sectorielles à forte dimension spatiale dont l'application ont *ex post* des effets régionaux contrastés. On peut ainsi parler d'une stratégie territoriale implicite. Cette stratégie est complétée par des réformes structurelles importantes (réformes économiques, privatisation, décentralisation, politique sociale) qui visent les mécanismes du développement du pays et à l'amélioration de la capacité des différents territoires à valoriser leurs avantages comparatifs et leurs facteurs de production.

### LE CONSTAT

Si l'analyse des PIB par habitant des États reflète d'importantes disparités économiques interrégionales, il reste que l'analyse des problèmes sociaux, notamment de la grande pauvreté, et celle des inégalités de développement économique rend compte, de façon inattendue, d'une plus grande homogénéité du niveau de développement des différents espaces du pays que ne le suggèreraient des indicateurs agrégés : la pauvreté affecte plus certaines régions mais n'en épargne pratiquement aucune ; cependant, si l'on prend en compte la productivité apparente du travail dans les industries non-*maquiladoras*, les disparités sont beaucoup plus faibles. Les disparités de revenus dans les États tiennent moins à des disparités de productivité ou de niveau de salaire qu'au taux d'emploi dans le secteur productif moderne. La faible différenciation des salaires tient aux mécanismes de négociation et au rôle du secteur public. Cette absence de différenciation des salaires pourrait aussi contribuer au faible dynamisme interne (en termes de croissance industrielle) des régions les plus pauvres

De nombreux autres facteurs influencent la localisation de l'industrie et affectent le développement régional, tels que la disponibilité d'infrastructure et de capital humain et l'accès aux marchés internationaux.

### LES CONSÉQUENCES TERRITORIALES DES POLITIQUES SECTORIELLES

Le Mexique n'a pas aujourd'hui, à proprement parler, de politique régionale, mais des **politiques nationales à forte dimension spatiale** comme la politique

sociale, la politique de formation de la main-d'œuvre ou celle de la promotion de la R-D. Ces différentes politiques sectorielles, du fait de la territorialisation de leurs cibles, ont des effets différenciés dans l'espace.

Sur le territoire, le gouvernement fédéral garde encore la maîtrise de nombreux secteurs de la dépense et les décisions sont prises de manière déconcentrée (c'est-à-dire que les budgets et les affectations sont gérés par les États mais largement décidés par le gouvernement fédéral, au travers de mécanismes de participation), alors que celle-ci pourrait être plus largement décentralisée, en attribuant aux États ou aux municipalités des responsabilités pleines et entières sur certains secteurs. Avec les mécanismes de prise de décision actuels, la structure déconcentrée ne permet pas de combiner et d'adapter de la manière la plus efficace les politiques sectorielles sur le territoire. Seule la politique de lutte contre la pauvreté dispose d'un cadre institutionnel qui lui permet d'être appliquée avec finesse. Les politiques sectorielles déconcentrées devraient à l'avenir laisser progressivement place à une plus large décentralisation, à l'introduction d'une stratégie de développement régionale plus explicite et à des mécanismes de coordination plus efficaces entre la Fédération et l'État.

## **LES CONSÉQUENCES DES RÉFORMES STRUCTURELLES**

*Le budget fédéral* : l'organisation fiscale actuelle permet d'assurer une redistribution des ressources. La croissance économique devrait s'accompagner de ressources fiscales accrues et permettre ainsi de renforcer les mécanismes de cohésion. Des marges de manœuvre supplémentaires pourraient être dégagées par une réforme fiscale. Celle-ci laisserait un espace pour une certaine décentralisation fiscale permettant de rééquilibrer les contributions en pourcentage des régions. Une telle réforme permettrait d'opérer une meilleure redistribution sans pénaliser les États les plus riches.

*La privatisation* a été engagée vigoureusement et très rapidement par le gouvernement mexicain. Bien qu'elle se soit heurtée à d'importantes difficultés de mise en œuvre et qu'elle ait bénéficié plutôt aux régions les plus développées, elle a cependant permis au pays de combler très rapidement une partie importante de son déficit en infrastructures. Elle a progressivement, sous la pression du mouvement de décentralisation, mieux intégré les recommandations des organisations chargées de la déréglementation et les préoccupations des acteurs régionaux en matière d'infrastructures. Dans ces conditions, le renforcement des règles et la formation des cadres régionaux impliqués dans le choix des projets et dans l'évaluation des retombées sur leur territoire sont prioritaires.

*La décentralisation* : le processus de décentralisation est actuellement en cours. Le défi, pour les autorités mexicaines est de combiner la nécessité de mener une large décentralisation, qui favorise la responsabilisation des acteurs, qui soit

unique dans son principe et ses mécanismes, et en même temps, la nécessité qu'elle soit différenciée dans ses applications, selon l'aptitude des États et en harmonie avec la stratégie de développement territorial du pays.

## LA SITUATION GÉNÉRALE DU MEXIQUE

Avec l'adhésion des États-Unis mexicains, et de ses 91 millions d'habitants, le groupe des pays de l'OCDE s'est enrichi d'une économie importante (la 11<sup>e</sup> de l'Organisation, avec un PNB évalué en 1996 à 316.3 milliards de dollars des États-Unis<sup>1</sup>, aux prix et aux taux de change courants) et atteint presque le milliard d'individus. Mais économie émergente, le Mexique se range, avant la Hongrie, la Pologne et la Turquie dans les économies les moins développées de l'organisation, avec un PNB par habitant évalué en 1996 à 3 471 dollars en valeurs courantes. En parités de pouvoir d'achat le PIB par habitant est estimé à 7 688 dollars<sup>2</sup>, soit près de trois fois inférieur à celui de la moyenne des pays Membres. La géographie, l'histoire moderne comme l'économie de ce pays le place à la croisée des chemins, en transition politique, économique et sociale entre le groupe des pays moins développés et celui des grands pays industriels.

Le Mexique est un pays vaste, peuplé de 96 millions d'habitants (troisième population de l'OCDE après les États-Unis et le Japon), s'étendant sur près de 2 millions de km<sup>2</sup> étirés sur près de 3 000 kilomètres, de la frontière des États-Unis d'Amérique à celle du Guatemala, de part et d'autre du Tropique du Cancer. Il est entièrement et longitudinalement traversé par les Sierra Madre, ce qui se traduit par de grandes disparités climatiques et donc économiques des différentes parties de son territoire. Sa situation géographique et économique le place en situation intermédiaire entre un Nord huit fois plus riche (PNB/hab. des États-Unis d'Amérique de 27 611 dollars en 1996 contre 3 471 pour le Mexique) et un Sud près de quatre fois plus pauvre (PNB/hab. du Guatemala : 980 dollars).

### LES POLITIQUES MACRO-ÉCONOMIQUES

Le Mexique connaît aussi une transition dans ses politiques économiques. Des années 1970 à 1986, l'économie du pays connaît de fortes turbulences, liées à de forts déficits budgétaires et commerciaux, à des niveaux élevés d'inflation et de réglementation économique et monétaire. Si le Mexique apparaît comme ayant de bonnes performances de croissance entre 1970 et 1980 (tableau 1), cela tient pour une bonne part à sa rente pétrolière. A partir de 1980, le Mexique « décroche » par rapport aux performances de croissance du PIB des autres pays

Tableau 1. **Indicateurs de croissance**

Mexique et pays choisis

	Croissance annuelle moyenne du PIB (en pourcentage)		PNB par habitant en \$	Croissance annuelle PNB par habitant (en pourcentage)
	1970-80	1980-92	1992	1980-92
Mexique	6.3	1.5	3 470	-0.2
Turquie	5.9	4.9	1 980	2.9
États-Unis	2.8	2.7	23 240	1.7
Canada	4.6	2.8	20 710	1.8
23 pays les plus riches	3.2	2.9	22 160	2.3

Source : *Rapport sur le développement dans le monde*, Banque mondiale, 1994.

ou groupes de pays (tableau 1). En terme de PNB/habitant, ce décrochage est encore plus net avec une diminution moyenne de 1.5 pour cent par an entre 1980 et 1992. En dépit, ou à cause de la forte augmentation des exportations pétrolières, les importations explosent et conduisent au creusement d'un important déficit extérieur. Le retournement des prix pétroliers au début des années 1980 surprend une économie à forte inflation reflétant les multiples et lourds déficits publics ainsi que l'endettement international public et privé (près de 90 milliards de dollars en 1982, dans un contexte de forte augmentation des taux d'intérêts). En juillet 1982, la crise des paiements mexicaine conduit le FMI et les banques centrales des pays industrialisés à intervenir en 1982 puis en 1985 pour rééquilibrer la lourde dette du pays et lui permettre de retrouver la croissance. Après deux ou trois années de tentative d'application d'un plan d'ajustement structurel, la conjugaison d'une inflation croissante (plus de 100 pour cent en 1986), de déficits publics élevés (encore accentués par les interventions d'urgence liées au tremblement de terre de 1985) et de la chute du prix du pétrole conduit à une nouvelle crise et à une chute du PIB de près de 4 pour cent en 1986 et au krach boursier de 1987.

A partir de 1983, commence véritablement à être mise en œuvre une politique d'ajustement structurel du pays sous la direction d'une nouvelle classe de jeunes dirigeants qui conduira en 1986 à l'adhésion du Mexique au GATT. Le pays s'ouvre désormais, et très rapidement, au marché international. En 1987, le Pacte de Solidarité Économique (aujourd'hui appelé Alliance pour la Croissance) permet, en concertation avec les acteurs sociaux, de commencer à maîtriser les facteurs de l'inflation : réduction du déficit budgétaire, ajustements des prix, des tarifs publics, du salaire minimum, etc. Un vaste programme de réduction des dépenses budgétaires, de privatisation des entreprises publiques et de déréglementation des grands secteurs de l'économie (transports et télécommunications

notamment) est mis en œuvre dans le même temps. Ces mesures se traduisent rapidement par une très forte réduction de l'inflation, à son niveau le plus bas en 1993 depuis près de 20 ans, et la résorption de la dette publique et du déficit budgétaire qui laisse place à des excédents à partir de 1992. Le pays renoue, dans un contexte économique mondial alors favorable, avec une croissance accélérée. Le plan Brady en 1989 puis la signature et l'application de l'Accord de libre-échange nord-américain en 1994, rétablissent la confiance des investisseurs internationaux, en dépit d'un déficit commercial qui atteint des niveaux record. Cet afflux de capital étranger passe de 1.5 à 8 milliards de dollars par an entre 1986 et 1994. Ces arrivées massives de capitaux, productifs mais aussi mobiliers, contribuent encore à tirer la croissance de l'économie mexicaine mais aussi à la fragiliser vis-à-vis du marché financier international jusqu'à la crise monétaire de décembre 1994.

#### **LA CRISE MONÉTAIRE DE DÉCEMBRE 1994**

La violente crise monétaire de décembre 1994 a été précipitée par l'interruption soudaine des flux de capitaux étrangers conjuguée avec les faibles niveaux de réserves internationales et a conduit à la dévaluation et à la décision de laisser flotter le peso. Cette dévaluation traduisait l'impuissance du Mexique à défendre la parité d'un peso de plus en plus attaqué sur le marché des changes et qui s'était apprécié de façon croissante au vu des performances réelles de l'économie mexicaine et surtout de son déficit de la balance courante qui atteignait 8 pour cent du PIB pour l'année 1994. Les investisseurs internationaux décident de retirer massivement leurs fonds engagés au Mexique, mais aussi dans les pays voisins de l'Amérique latine, les classant soudain dans la liste des pays à hauts risques.

Dès février 1995, un plan de stabilisation est mis en place avec le concours des États-Unis, du FMI et de la BRI, au terme duquel 50 milliards de dollars d'aide sont accordés au Mexique. L'application rigoureuse du plan de stabilisation par les autorités mexicaines (rigueur budgétaire, maîtrise de l'inflation, respect voir anticipation des échéances...) a contribué à rétablir rapidement la confiance des marchés dans l'économie du pays et à faire repartir la croissance sur des bases plus saines. Si cette dévaluation a permis de rétablir la compétitivité de l'industrie mexicaine d'exportation, elle va avoir immédiatement des effets brutaux sur la croissance économique, du fait de la hausse soudaine des taux d'intérêts (aussi bien pour les crédits d'investissement qu'à la consommation) et de l'alourdissement de la dette du pays, libellée en dollar. L'année 1995 sera donc marquée par une forte récession : le PIB baisse de 6.2 pour cent dans l'année.

L'année 1996, avec un taux de croissance réel du PIB réel de 5.1 pour cent sera marquée par une forte croissance des exportations du pays et de l'investissement, principalement dans les secteurs tournés vers l'exportation. La consommation privée a également amorcé une reprise en 1996. Les prévisions de l'OCDE pour l'année 1997 (publiées au milieu de l'année) font état d'un renforcement de la reprise avec un taux de croissance du PIB réel de 5½ pour cent. La tendance de l'inflation annuelle a été clairement orientée à la baisse, tout au long de l'année 1996; Ce mouvement devrait se poursuivre en 1997. En décembre 1996, l'indice national des prix à la consommation s'était accru sur l'année de 27.7 pour cent, soit près de la moitié du taux d'inflation constaté un an plus tôt. Ce résultat a été atteint grâce à une politique monétaire stricte conjuguée à d'autres politiques macroéconomiques et a conduit à une réduction des anticipations. La volatilité sur les marchés financiers et le marché des changes s'est considérablement réduite<sup>3</sup> en 1996 et le taux de change peso-dollar est resté à peu près stable après avril 1996. Le taux de chômage a été ramené du niveau maximum de 7.6 pour cent en août 1995 à 4.1 pour cent en décembre 1996. Les emplois perdus dans le secteur manufacturier ont été récupérés et des emplois additionnels ont été créés. En 1996, les finances publiques étaient proches de l'équilibre. Le déficit du secteur public non financier représentait 0.1 pour cent du PIB, ce qui correspond à l'objectif budgétaire programmé pour l'année. Le Programme national pour le financement du développement (Programa Nacional de Financiamiento del desarrollo) publié en juin 1997 a fixé des objectifs de moyen terme pour la croissance, l'épargne et l'investissement sur la période 1997-2000.

## **LES POLITIQUES STRUCTURELLES**

Mais si le gouvernement a fait face positivement à ces problèmes de stabilisation à court terme, il demeure que le Mexique reste confronté à de nombreux et graves problèmes structurels, au premier rang desquels on trouve la situation d'extrême pauvreté qui affecte près d'un quart de la population du pays, une insuffisance d'infrastructures sociales et physique et un faible développement du capital humain du pays. Ces problèmes appellent de profondes réformes structurelles dans lequel, du reste, le pays est d'ores et déjà vigoureusement engagé (notamment dans son programme de privatisation et dans ses efforts actuels de décentralisation).

Ces problèmes structurels, et la façon dont le gouvernement mexicain y fait face ont en commun le fait qu'ils concernent directement les territoires. Les récentes fluctuations macro-économiques ont certes eu des effets différenciés dans les régions mexicaines – et ce rapport tentera du reste d'identifier ces effets – mais c'est essentiellement du côté des politiques structurelles qu'il convient d'introduire une analyse régionale et des politiques publiques mexicaines.

La pauvreté, la question des infrastructures, les problèmes d'environnement et de pollution, le développement du capital humain sont autant d'enjeux majeurs du développement ultérieur de l'économie mexicaine qui ont évidemment une forte dimension spatiale et sont à l'origine de fortes tensions pouvant mettre en cause la cohésion du pays.

Les précédents rapports du Groupe de Travail n° 6 sur les problèmes et les politiques régionales des pays Membres de l'OCDE, portaient sur une évaluation de ce que l'on appelle traditionnellement leurs « politiques régionales », c'est-à-dire sur les politiques gouvernementales visant à favoriser une meilleure répartition dans l'espace les hommes et les activités, à compenser les écarts de développement entre leurs régions, à stimuler le développement des régions les plus pauvres. Le présent rapport diffère à cet égard de ses prédécesseurs. D'abord, on le montrera, parce que les problèmes de développement du pays ne sont pas principalement des problèmes régionaux. Ce sont d'abord des problèmes économiques et sociaux affectant l'ensemble du pays, l'efficacité de sa gestion et sa cohésion. Ensuite, parce que, comme on le verra, il n'y a pas à proprement parler de politique régionale au Mexique. La dimension territoriale du développement économique et de la gestion publique mexicaine est moins celle de la répartition plus ou moins égale de la croissance sur le territoire mexicain, que celle de la contribution des territoires, par une meilleure mobilisation et mise en valeur de leurs facteurs de production, à l'amélioration de la position générale de l'économie mexicaine et de son développement social.

A cet égard, cette problématique mexicaine est aussi d'actualité pour l'ensemble des pays Membres de l'OCDE, qui tendent actuellement à substituer aux politiques traditionnelles d'incitations directes à l'étalement de l'activité, des politiques de stimulation de la contribution des territoires au développement national, par des actions de nature indirecte, structurelles, visant l'amélioration de l'environnement de la production (infrastructures, gestion publique, transferts de technologie, etc.). Comme le Groupe de Travail n° 6 l'a compris lors de sa visite en octobre 1996 dans le pays, les réformes structurelles que le Mexique a entreprises avec vigueur, et l'analyse de leurs dimensions territoriales, constituent un cas intéressant et instructif pour le traitement de problèmes territoriaux tels qu'ils se se posent aussi dans d'autres pays Membres de l'OCDE.

## **STRUCTURE ET RÉSUMÉ DU RAPPORT**

Le rapport est constitué, outre l'introduction, de trois chapitres. Le premier porte sur l'analyse détaillée des problèmes régionaux mexicains (chapitre 2). On y verra que l'analyse des problèmes sociaux, notamment de la grande pauvreté, et celle des inégalités de développement économique rend compte, de façon inattendue, d'une plus grande homogénéité du niveau de développement des

différents espaces du pays que ne le suggéraient des indicateurs agrégés : la pauvreté affecte plus certaines régions mais n'en épargne pratiquement aucune, le système productif est très déséquilibré dans sa répartition spatiale mais comporte une grande homogénéité dans sa nature. Cependant, si l'on prend en compte la productivité apparente du travail dans les industries non-*maquiladoras*<sup>4</sup>, les disparités sont beaucoup plus faibles

Le Mexique n'a pas aujourd'hui, à proprement parler, de politique régionale<sup>5</sup>, mais des politiques sectorielles à forte dimension spatiale comme la politique sociale, la politique de formation de la main-d'œuvre ou celle de la promotion de la R-D, etc. Le chapitre 3 visera à montrer que ces différentes politiques sectorielles, du fait de la territorialisation de leurs cibles, ont et doivent avoir des effets différenciés dans l'espace : les politiques de lutte contre la pauvreté ne visent pas seulement le Sud, par exemple, mais y occupent une place plus importante par ce que le Sud du pays concentre plus de pauvreté, les politiques de stimulation de l'intégration de la technologie ont plus d'effets dans les régions qui sont déjà le plus engagées dans la production moderne. S'il n'y a pas véritablement de politique ou de stratégie territoriale, *ex ante*, du gouvernement fédéral, l'application des politiques sectorielles ont *ex post* des effets régionaux contrastés. Cette stratégie implicite correspond bien à ce que l'on observe dans la plupart des pays émergents : les aides les plus utiles dans les régions les moins développées sont celles qui visent l'élévation du revenu des ménages et leur couverture par des services sociaux basiques. En revanche, les aides au développement économique ne sont utiles que si elles sont dirigées vers les régions qui ont d'ores et déjà franchi un certain seuil de développement de leur capacités productives. La structure spatiale des problèmes économiques et sociaux du pays fait que les deux grandes politiques sectorielles, sociale et d'infrastructures, menées par le gouvernement fédéral servent finalement assez fidèlement cette stratégie.

Cette combinaison de politiques sectorielles qui constitue la stratégie régionale implicite du gouvernement fédéral est complétée par des réformes structurelles importantes qui visent les mécanismes du développement du pays et à l'amélioration de la capacité des différents territoires à valoriser leurs avantages comparatifs et leurs facteurs de production. Trois de ces grands mécanismes seront examinés dans le chapitre 4.

- i) D'abord celui de la solidarité implicite induite par la répartition entre les États du budget fédéral qui permet que le développement des zones les plus riches du pays bénéficie aussi, par des transferts du budget fédéral, aux régions les plus pauvres. L'amélioration nécessaire des performances des régions les plus développées, et donc du pays, que le gouvernement fédéral doit favoriser, renforce plus qu'elle ne menace les chances de développement des régions les défavorisées (en accord avec la stratégie

énoncée plus haut qui combine de façon différenciée « politique régionale sociale » et « politique régionale industrielle »). Ce puissant mécanisme de cohésion devrait à l'avenir tendre à se développer mécaniquement, par les effets combinés de la croissance économique et de la mutation de la structure du budget fédéral, ce qui laisse un espace pour une certaine décentralisation fiscale permettant de soulager l'effort des régions les plus contributrices.

- ii)* La privatisation, engagée vigoureusement et très rapidement par le gouvernement mexicain, si elle s'est heurtée à d'importantes difficultés de mise en œuvre, et si elle bénéficie plutôt aux régions les plus développées, a cependant permis au pays de combler très rapidement une partie importante de son déficit en infrastructures.
- iii)* La décentralisation, enfin, qui est à l'ordre du jour au Mexique, constitue probablement un des principaux mécanismes qui doit encore faire l'objet d'une importante mutation structurelle. L'analyse des mécanismes actuellement en vigueur au Mexique – qui suggère du reste plus une déconcentration qu'une décentralisation des processus de décision – montre que le bénéfice d'une décentralisation réussie repose essentiellement sur la mise en œuvre d'un double mécanisme fiscal et démocratique permettant tout à la fois une responsabilisation des décideurs locaux devant leurs électeurs-contribuables, un ajustement des dépenses effectuées localement aux besoins de développement propres des espaces, tout en maintenant, par le biais de dotations, une cohésion minimale du pays. De fortes inégalités de développement et donc d'assiette fiscale entre les espaces mexicains ne devraient pas être un obstacle à la mise en œuvre d'une décentralisation unique dans son principe et ses mécanismes, mais différenciée dans ses effets, en harmonie avec la stratégie de développement territorial, mais aussi démocratique, du pays.

## NOTES

1. *Principaux indicateurs économiques*, OCDE, avril 1997.
2. Sur la base États-Unis = 100, *Principaux indicateurs économiques*, OCDE, avril 1997.
3. Sur un échantillon composé des douze monnaies majeures flottant vis-à-vis du dollar des États-Unis, le taux de change du peso a été la seconde parité la moins volatile.
4. D'importants progrès ont été réalisés par l'industrie «maquiladora» en termes de productivité ces dernières années. Les exportations mexicaines ont crû du fait des accroissements de productivité dans ces industries. En 1996, la productivité moyenne par employé dans le secteur manufacturier s'est accrue de manière significative, atteignant un taux de croissance annuel moyen de 8.5 pour cent, alors qu'elle ne s'était accrue que de 4.8 pour cent en 1995. source : Banco de México, *The Mexican Economy 1997, Economic and Financial Developments in 1996, Policies for 1997*. México, Banco de México, 1997, pp. 21-22.
5. C'est-à-dire sur les politiques gouvernementales visant à favoriser une meilleure répartition dans l'espace les hommes et les activités, à compenser les écarts de développement entre leurs régions, à stimuler le développement des régions les plus pauvres.

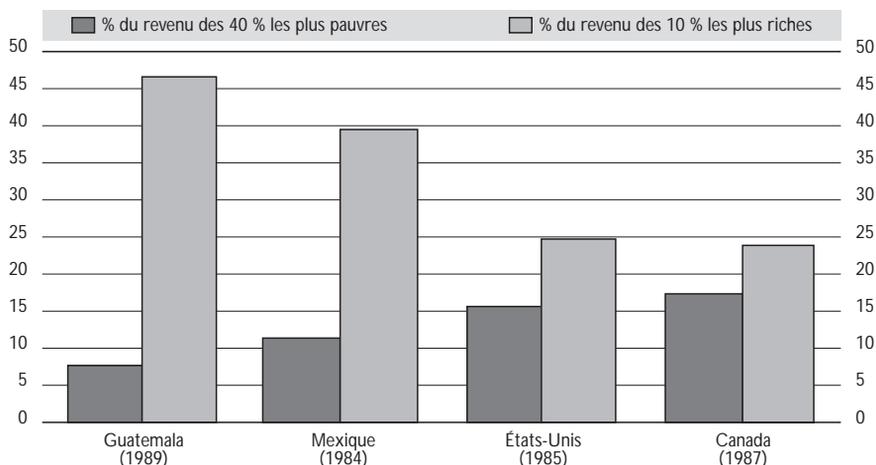
## LES PROBLÈMES RÉGIONAUX AU MEXIQUE

Pour l'administration mexicaine, les problèmes régionaux du pays se posent d'abord en terme de problèmes sociaux. Une partie importante de la population du Mexique connaît en effet encore des situations qualifiées par le gouvernement de « pauvreté extrême ». En 1990, le taux de mortalité infantile du pays – un des meilleurs indicateurs synthétiques de pauvreté – est encore de 35 pour mille<sup>1</sup> (contre 7 dans les 23 pays les plus riches), on ne trouve dans l'enseignement secondaire que 55 pour cent des enfants en âge d'y être scolarisé. Les problèmes de malnutrition d'une partie de la population du pays sont tels que le gouvernement a lancé milieu des années quatre-vingt, un programme de distribution de *tortillas* et de lait visant une dizaine de millions de personnes. Les inégalités de revenu placent une fois encore le Mexique en situation intermédiaire entre les pays en développement et les pays industrialisés (graphique 1) : 40 pour cent de la population ont en moyenne un revenu 13 fois inférieur aux 10 pour cent les plus riches (24 fois au Guatemala, 6 fois aux États-Unis et au Canada).

Le retour d'une croissance du PIB depuis la fin des années 1980 jusqu'en 1994, n'a pas suffi à compenser l'impact social des mesures d'austérité engagées par le gouvernement. Une grande partie de la population a vu son pouvoir d'achat se dégrader. La crise monétaire de 1994, qui s'est traduite par à une forte dévaluation du peso et par une brusque récession en 1995 aura aussi un coût social élevé lié à la soudaine perte de pouvoir d'achat de ménages qu'il est encore difficile d'évaluer aujourd'hui.

Ces problèmes sociaux ont une importante dimension régionale. Il était établi, notamment depuis Williamson (1965) que tous les pays sont soumis à une loi commune : les disparités spatiales augmentent avec le décollage économique pour décroître une fois franchi un certain seuil de richesse<sup>2</sup>. Il semble que cette loi soit aujourd'hui remise en cause dans les pays industriels et que l'on y assiste à un renouveau structurel des disparités régionales, le développement économique se concentrant dans les régions les plus centrales des pays, et notamment dans les grandes villes. Les contraintes de la compétition économique internationale redonnent aux régions disposant d'une main-d'œuvre qualifiée et diversifiée

◆ Graphique 1. *La répartition du revenu entre les couches de la population Mexique et pays choisis*



Source : *Rapport sur le développement dans le monde*, Banque mondiale, 1994.

et d'infrastructures efficaces les avantages que les régions à bas coût de main-d'œuvre tendaient à leur disputer dans les décennies passées. Ce retournement des dynamiques des disparités inter-régionales qui semble prendre un tour structurel dans les pays de l'OCDE est une conséquence de l'ajustement structurel permanent qu'ils connaissent depuis bientôt vingt ans, mais – même s'il préoccupe la plupart des gouvernements des pays Membres – il survient dans un contexte de disparités interrégionales très réduites. Tel n'est pas le cas du Mexique, qui se livre à un important et rapide effort d'ajustement structurel dans un contexte de disparités sociales et spatiales très marquées.

Les principales disparités interrégionales du Mexique sont de nature géographique, sociale, économique, proviennent largement de disparités de facteurs de compétitivité des régions. D'importants problèmes environnementaux, enfin, affectent de nombreux territoires du pays.

## LES FACTEURS GÉOGRAPHIQUES DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Dans cette section, nous avons choisi de privilégier un découpage du pays en plusieurs grandes régions<sup>3</sup> qui met en avant des caractéristiques climatiques très distinctes, lesquelles ont largement déterminé leurs développements respectifs. Le Nord du pays (40 pour cent de sa surface) subit un climat semi désertique

et souffre d'aridité. Le Sud (25 pour cent) connaît un climat tropical humide. C'est le berceau d'anciennes civilisations, dont la civilisation Maya dans le Sud-Est. C'est sur le grand plateau central (20 pour cent) qui se situe entre 1 000 et 2 000 mètres d'altitude, la zone la plus tempérée du pays, qu'une large partie de la population mexicaine s'est historiquement concentrée (les Aztèques avant les Espagnols). Aujourd'hui presque la moitié de la population du pays vit dans cette zone tempérée. Le Distrito Federal de Mexico et les six États<sup>4</sup> qui l'entourent pour constituer la « zone centrale » économique du pays regroupent ainsi 33 pour cent de la population du pays, la ville de Mexico étant elle-même située à plus de 2 000 mètres. Les 15 pour cent restant de la surface du pays se trouvent au dessus de 2 000 mètres d'altitude et sont en large partie peuplés.

Les côtes mexicaines du Sud, du côté de l'Atlantique comme du Pacifique, ont longtemps souffert des conditions climatiques tropicales, et n'ont connu un développement agricole moderne et le développement urbain qu'après la seconde guerre mondiale. La côte du golfe du Mexique a bénéficié quant à elle de la présence et de l'exploitation d'importantes réserves pétrolières. Le Mexique est en effet un grand producteur de pétrole (avec 2.3 millions de barils par jour) dont deux tiers sont traités par l'industrie pétrochimique locale et un tiers exporté. Cette richesse pétrolière est gérée par la PEMEX, une énorme entreprise, propriété du gouvernement, la première du pays (125 000 employés), qui serait – selon le classement du journal américain *Fortune* – la 57<sup>e</sup> entreprise mondiale. En 1993, les prélèvements sur PEMEX représentent plus de 25 pour cent des recettes du budget fédéral. La Côte Pacifique, en revanche, est restée beaucoup moins développée, et on y trouve, au Sud, les États les plus pauvres du pays (Chiapas, Oaxaca, Guerrero). Cette région, et particulièrement ces derniers États connaissent un solde migratoire négatif.

Il faut noter l'expansion actuelle de la Péninsule du Yucatán (Yucatán et Quintana Roo), due notamment aux avantages touristiques de la zone (avec la création de Cancún dans les années soixante-dix). Sur ce développement lié au tourisme s'est greffé une industrialisation liée au système de la *Maquila* (statut fiscal favorable accordé par le gouvernement mexicain à ces usines et qui ne bénéficiait, jusqu'au début des années quatre-vingt qu'à la zone de la frontière nord). C'est aujourd'hui une des zones les plus dynamiques de pays, comme en témoigne le taux d'immigration inter-État du Quintana Roo qui est le plus fort des États mexicains (+54 pour cent).

Le Nord du pays, les États de la « Frontière »<sup>5</sup>, traditionnellement désertiques, ont bénéficié de leur localisation proche des États-Unis d'Amérique. Proches du marché nord-américain et dotés d'une main-d'œuvre à très bon marché comparée à celle de leur voisin du nord, ils ont pleinement profité d'un transfert d'établissements productifs – généralement des usines de montage – facilité par le système de la « *maquila* ». Dans ce contexte aride, le système urbain du

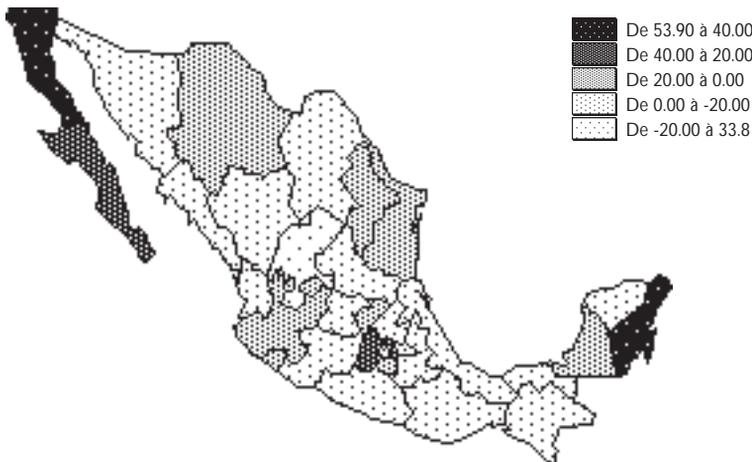
Carte 1. *Les États mexicains*

Source : OCDE.

Nord-Est particulièrement développé (autour de 92 pour cent de la population de l'État de Nuevo León, 80 pour cent de celle de Basse-Californie sont urbanisées). Monterrey, la capitale du Nuevo León, avec ses 2.5 millions d'habitants, concentre à elle seule 80 pour cent de la population de l'État. Cette proximité avec les États-Unis et cette concentration urbaine exceptionnelle ont favorisé l'essor de l'industrie, notamment dans la ville de Monterrey qui est aujourd'hui la deuxième capitale économique du pays après Mexico. La région Nord, du fait de son dynamisme économique enregistre les soldes migratoires positifs parmi les plus importants des États mexicains sur la période 1980-1990 : Basse-Californie : 41 pour cent, Nuevo León : 16 pour cent, Tamaulipas : 9 pour cent et Chihuahua : 7 pour cent. En revanche des États comme Sonora et Coahuila, qui font face à des régions moins développées du côté américain, connaissent des situations moins favorables et enregistrent des soldes migratoires négatifs.

La région du Centre-Nord (Durango, San Luis Potosí, Zacatecas, Aguascalientes, Guanajuato et Queretaro), située dans les Sierras entre la Zone centrale et la Frontière, est aussi une zone aride qui a bénéficié de ressources minérales (argent et fer) qui ont impulsé le développement de grandes villes comme San Luis Potosí ou Zacatecas et ont concentré l'essentiel de la population de ces États. Mais la fermeture actuelle de nombreuses mines conduit cette

◆ Carte 2. *Soldes migratoires des États mexicains, 1980-90*  
En pourcentage (Mexique = 100)



région à une importante crise de reconversion. Ce sont ces États qui enregistrent, plus encore que les États les plus pauvres du Sud-Ouest, les soldes migratoires négatifs les plus importants dans la période 1980-1990 : Zacatecas : -34 pour cent, Durango : -19 pour cent, San Luis Potosí : -18 pour cent. L'État de Jalisco fait exception dans cette région, qui, autour de la ville de Guadalajara (la deuxième ville la plus peuplée du pays), connaît une forte dynamique de croissance et un solde migratoire très positif<sup>6</sup>.

Soixante-dix pour cent de la population du Mexique est, selon la définition mexicaine<sup>7</sup>, urbanisée. Le pays compte une centaine de villes de plus de 50 000 habitants (dont la moitié ont plus de 100 000 habitants). Trois grandes villes dominent les autres, Mexico (15 millions d'habitants), Guadalajara (3 millions) et Monterrey (2.6 millions). On observe cependant un certain desserrement de la partie centrale de l'agglomération de Mexico (près de -1 pour cent de diminution de la population du Distrito Federal entre 1980 et 1990). Cette forte concentration urbaine est le fruit d'un rapide exode rural qui a porté la population des villes de plus de 400 000 habitants de 25 pour cent en 1950 à 40 pour cent en 1990 de la population du pays. Cette concentration urbaine en même temps qu'industrielle pose de graves problèmes environnementaux.

## **LES DISPARITÉS SOCIALES INTERRÉGIONALES**

Dans un contexte de dotation en facteurs naturels très diversifiée, le Mexique qui reste un pays pauvre, connaît de très fortes disparités sociales interrégionales. Entre la Zone centrale et les États du Nord d'une part et les États du Sud-Ouest, d'autre part, on note des écarts très importants, quels que soient les indicateurs retenus.

Il faut souligner, avant de se livrer à une analyse des situations sociales régionales, que la population du Mexique, à plus de 90 pour cent métissée entre les populations indiennes et espagnoles reste très diversifiée aussi sur les plans ethnique et culturel. On dénombre au Mexique une cinquantaine d'ethnies indiennes distinctes, dotées de langues et de cultures spécifiques. On a recensé en 1990 plus de cinq millions de locuteurs de langue indienne de plus de 5 ans. Parmi ceux-là, un nombre important, de l'ordre de 20 pour cent, déclare ne pas parler l'espagnol. Ces populations sont particulièrement nombreuses dans les États les moins développés comme le Campeche, le Chiapas, Guerrero ou Oaxaca. Elles sont aussi présentes dans le Nord : Tarahumaras, Chihuahua et région Huicot dans les États de Nayarit et Jalisco.

### **Les différents aspects de la pauvreté**

Il existe de nombreuses études visant à fournir des indicateurs synthétiques des écarts sociaux entre les États du Mexique. Trois d'entre eux<sup>8</sup>, fondés *i)* sur le

revenu des ménages, *ii*) sur la capacité de développement humain (éducation, durée de la vie et revenu) et *iii*) sur les carences des ménages (chômage, analphabétisme, précarité) donnent des résultats convergents : On retrouve systématiquement dans les cinq États les plus pauvres ceux de Chiapas, Oaxaca et Guerrero qui se trouvent au Sud-Est du pays. Il est cependant frappant de constater que selon que l'on se fonde sur l'un ou l'autre de ces indicateurs, d'autres États apparaissent gravement sous développés. Indicateur *i* : Hidalgo et Zacatecas; Indicateur *ii* : Hidalgo et Michacoan; Indicateur *iii* : Campeche et Veracruz. On constate par ailleurs que les États qui apparaissent les moins affectés par la pauvreté sont différents selon les indicateurs choisis. Du point de vue de la pauvreté monétaire *i*), ce sont la Basse-Californie, Sonora, Colima, la Basse-Californie du Sud et Sinaloa qui sont les mieux placés. En termes de développement humain *ii*), le Distrito Federal, Nuevo León, La Basse-Californie, Coahuila et Sonora, arrivent en tête. Les moindres carences de la population *iii*) se trouvent dans l'Aguascalientes, le Nuevo León, Coahuila, Jalisco et l'État de Mexico. Cette relativement faible convergence des analyses de la pauvreté des États exprime le fait que si la pauvreté est plus présente dans le Sud-Ouest et moins dans le Nord, elle frappe toutes les régions du pays. On voit, par exemple, dans le tableau 2, qui réunit quelques autres indicateurs sociaux que l'État de Mexico, dans la partie centrale du pays, connaît dans les plus mauvais résultats en terme de mortalité infantile et en nombre de médecins pour mille habitants (ce qui ne peut s'expliquer simplement par la proximité du Distrito Federal mieux équipé ou par les économies d'échelle propres aux grandes zones

Tableau 2. **Indicateurs sociaux choisis**

Les cinq États mexicains les plus affectés et les cinq qui le sont le moins, 1990

Indice de mortalité infantile <sup>1</sup>	Pour cent des ménages avec eau courante <sup>2</sup>	Pour cent des ménages avec électricité <sup>2</sup>	Pour cent population de + 15 ans analphabètes <sup>2</sup>	Médecins pour 1 000 habitants
Chiapas 58	Guerrero 56.9	Chiapas 66.9	Chiapas 30	Chiapas 0.52
Puebla 56	Oaxaca 58.1	San Luis 73.0	Oaxaca 28	Oaxaca 0.63
Guerrero 55	Tabasco 58.3	Veracruz 74.4	Guerrero 27	Puebla 0.65
Oaxaca 52	Chiapas 58.4	Oaxaca 78.1	Hidalgo 21	México 0.67
Zacatecas 48	Veracruz 59.8	Hidalgo 77.3	Puebla 19	San Luis 0.68
Tamaulipas 27	Coahuila 91.7	Coahuila 94.5	Coahuila 6	Yucatán 1.22
Dist. Federal 26	Colima 92.8	Aguascalientes 95.1	Baja Cal 5	Campeche 1.23
Baja Cal Sur 26	Nuevo León 92.9	Morelos 95.9	Baja Cal Sur 5	Colima 1.41
Baja Cal 24	Aguascalientes 95.6	Nuevo León 96.2	Nuevo León 5	Baja Cal 1.70
Nuevo León 24	Dist. Federal 96.3	Dist. Federal 99.3	Dist. Federal 4	Dist. Federal 2.35

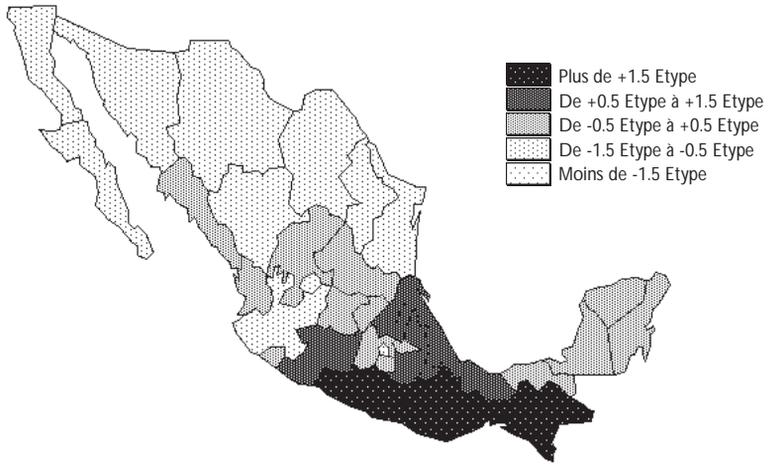
1. *La Mortalidad infantil en México, 1990. Estimaciones por Entidad Federativa y Municipio.*

2. *XI Censo General de la Población y vivienda, 1990. Resumen General. Tabulados Básicos.*

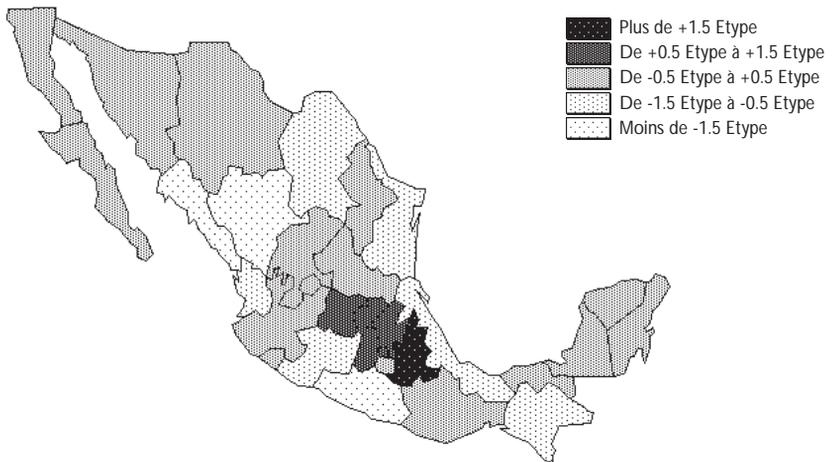
Source : INEGI.

◆ Cartes 3 et 4. **Deux indicateurs de pauvreté dans les États mexicains, 1990**  
(Mexique = 100)

Carte 3. **Population des analphabètes de 15 ans et plus**



Carte 4. **Taux de mortalité infantile**



urbaines). Ne sont – relativement – épargnés de la pauvreté que le Distrito Federal et des États de la Frontière comme le Nuevo León ou la Basse-Californie.

En effet, la population pauvre se trouve répartie sur pratiquement l'ensemble du pays, dans les milieux ruraux comme dans les grandes villes dans lesquelles se développe un vaste secteur informel : un quart de l'emploi total d'après l'INEGI, soit près de 6 millions d'actifs, dont près de la moitié dans l'agglomération de Mexico. Il faut de plus noter la quasi-absence d'un système de protection sociale dans le pays, qui aboutit à rendre plus difficiles encore les conditions de vie des plus pauvres. Les deux cartes ci-dessus (3 et 4) fournissent une illustration de la complexité de la géographie des problèmes sociaux mexicains.

### **L'évolution de la pauvreté**

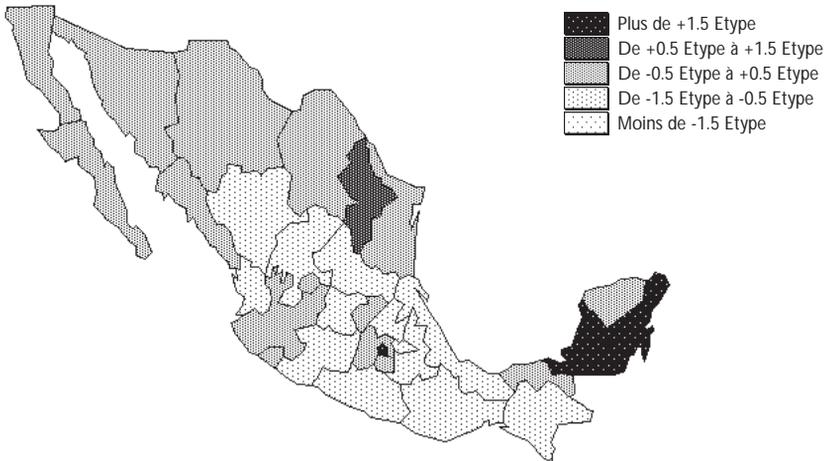
Une question importante pour l'avenir porte sur l'évolution de la pauvreté dans le pays et de sa répartition dans l'espace. Une étude publiée en 1990<sup>9</sup> suggère qu'après une période de régression de la pauvreté, celle-ci aurait connu un regain de 1981 à 1988, mais avec une stabilisation de l'extrême pauvreté à partir de 1984. Il serait nécessaire de mieux mesurer l'impact social de la crise monétaire de 1994 et de la récession de 1995, mais on peut penser qu'elles ont encore contribué à dégrader la situation des populations les plus pauvres du pays.

## **LES DISPARITÉS ÉCONOMIQUES INTERRÉGIONALES AU MEXIQUE**

### **D'importantes disparités régionales de produit par habitant<sup>10</sup>**

Les données de PIB<sup>11</sup> régionalisées disponibles (jusqu'en 1993) confirment d'importantes disparités de développement économique entre les États mexicains (voir carte 5). L'écart de PIB par habitant, en 1993, entre l'État le plus pauvre, Oaxaca (3 millions d'habitants) et le Distrito Federal (9 millions d'habitants) est de 1 à 8. De 1 à 4 seulement, si l'on compare la situation du Chiapas (3 millions d'habitants) à celle du Nuevo León (3 millions d'habitants) qui sont l'avant-dernier et le deuxième États en terme de PIB par habitant (et si l'on élimine les cas aberrants, nous y reviendrons plus bas, du Campeche et de Quintana Roo). Le coefficient de variation non pondéré (écart-type/moyenne des PIB par habitants des États) est de 0.62, ce qui est très élevé. Il est cependant difficile de porter un jugement comparatif international sur des mesures des disparités interrégionales. En effet les découpages territoriaux et les configurations géographiques des pays sont différentes et pèsent lourdement sur de telles comparaisons.

◆ Carte 5. **PIB par habitant des États du Mexique, 1993**  
(Mexique = 100)



Source : INEGI.

Les trois zones qui émergent nettement, en terme de développement économique, sont le centre de la vallée de Mexico, la zone de la Frontière au Nord (et particulièrement le Nuevo León) et la zone du golfe (Campeche, Quintana Roo) qui enregistrent les PIB par habitant les plus élevés. Les zones les moins développées sont au Sud-Est (et particulièrement le Chiapas et Oaxaca) et au Centre-Ouest (Michoacán, Zacatecas, ...). Il est frappant de constater de fortes disparités au sein de la zone centrale : l'État de Mexico (10 millions d'habitants) a un indice de PIB/habitant plus de trois fois inférieur à celui de la zone centrale de l'agglomération (Distrito Federal).

Le Mexique connaît une forte concentration économique dans la partie centrale du pays. Sans compter l'État de Jalisco où se trouve Guadalajara (7 pour cent du PIB mexicain), les sept États constitués par le Distrito Federal, México, Morelos, Hidalgo, Querétaro, Puebla et Tlaxcala, qui sont la zone d'influence de l'agglomération de Mexico, représentent en 1993 43 pour cent du PIB du pays pour 5 pour cent de sa surface et 33 pour cent de sa population. La concentration spatiale est encore plus forte dans la ville de Mexico (Distrito Federal et État Mexico) qui produit 35 pour cent du PIB mexicain avec 22 pour cent de sa population sur 1 pour cent du territoire mexicain. De façon générale, on observe que ce sont dans les États où se trouvent les plus grandes villes (et qui

représentent une grande partie de leurs populations) que se concentre la production et les niveaux élevés de PIB/habitant, et particulièrement dans les trois plus grandes agglomérations du pays, Mexico, Guadalajara et Monterrey. Près de 60 pour cent du PIB du pays se concentre dans ces trois zones urbaines. Ce chiffre suggère que la gestion territoriale de l'économie mexicaine est d'abord une affaire de gestion urbaine.

### Les limites de l'usage de l'indicateur de PIB par habitant des États

Les disparités économiques interrégionales sont traditionnellement mesurées en utilisant, comme nous venons de le faire, des PIB par habitant. Cet indicateur, utile, est pourtant discutable quand il vise à mesurer les disparités de revenus entre des régions. Par assimilation avec ce qui se fait avec les agrégats nationaux (le produit national est souvent appelé «revenu» national), on a l'habitude d'utiliser les PIB régionaux pour analyser les disparités interrégionales de revenu. Cette habitude, pourtant solidement établie, est critiquable, car le PIB d'une région, qui est la somme des valeurs ajoutées régionale, n'alimente qu'en partie le revenu des habitants de cette région (il rémunère aussi le capital, qui est souvent possédé à l'extérieur de la région concernée). Le concept statistique de PIB par habitant est donc très ambigu : il ne renseigne qu'imparfaitement sur le niveau de revenu des habitants sans donner une indication précise sur les performances productives des espaces (le PIB par habitant varie avec le taux d'activité de la population).

Mais le PIB régional pose d'autres problèmes, particulièrement dans le cas d'un pays comme le Mexique, s'il vise à mesurer l'état de développement moyen

Tableau 3. **Disparité de PIB par habitant entre les États mexicains, 1993**

(En indice, Mexique = 100)

Indice PIB par habitant		Indice PIB par habitant		Indice PIB par habitant	
Oaxaca	42	Durango	72	Baja California Sur	106
Chiapas	43	San Luis Potosi	73	Querétaro	107
Michoacán	50	Yucatán	75	California	112
Zacatecas	51	Sinaloa	77	Colima	113
Tlaxcala	57	México	83	Coahuila	123
Guerrero	59	Tabasco	88	Sonora	123
Puebla	62	Tamaulipas	89	León	168
Veracruz	65	Aguascalientes	95	Quintana	203
Nayarit	68	Chihuahua	99	Federal	252
Hidalgo	68	Jalisco	100	Campeche	338
Guanajuato	68	Morelos	106	Mexique	100

Source : INEGI.

d'une région. En effet, il y a une sorte d'illusion statistique qui est liée à l'existence de secteurs, comme le pétrole ou la pétrochimie mexicaine, qui ont pour caractéristiques : *i)* d'être d'énormes producteurs de valeur ajoutée, *ii)* très localisés, et *iii)* avec de faibles retombées sur le développement économique des régions où ils sont implantés (sous forme d'emplois et de revenus des ménages).

A en croire les données de PIB par habitant, Campeche est aujourd'hui la région la plus développée du Mexique. Certes, Campeche a connu un fort essor économique dans les années 1970, avec la mise en exploitation de ses champs pétroliers littoraux. Mais, comme on l'a vu plus haut, c'est encore un des États du Mexique qui connaissent les plus importants problèmes de pauvreté. De même, dans un autre secteur, Quintana Roo, qui a connu une très forte croissance économique due au développement touristique, notamment à Cancún. Mais là aussi, ce type de développement est très localisé, sur le plan sectoriel, social comme géographique, et n'indique pas un niveau de développement moyen de l'État concerné.

Pour prendre la mesure des disparités générales de développement économique, en contournant ce qui apparaît comme un biais dans l'analyse, on peut analyser la structure sectorielle des activités dans les États, à l'aide de deux sources statistiques distinctes, *i)* des statistiques d'emploi, de salaire et de production<sup>12</sup> par secteur (privé non agricole) dans les États (en 1993) et *ii)* des valeurs ajoutées en dix grands secteurs des États (1993).

### **De faibles disparités de performances économiques entre les États**

Les données détaillées de l'emploi, des salaires et des revenus des secteurs par État permettent d'offrir une vision plus précise de la réalité du développement économique des États. Le tableau 4 et le graphique 2 synthétisent les principaux résultats d'une telle analyse, en terme de production par État. Le coefficient de variation mesurant la disparité inter-État de production totale par salarié est aussi de 0.61<sup>13</sup>.

On a procédé par ailleurs au calcul de la production par salarié des États, nette de la production des activités minières, pétrolières et pétrochimiques. On sait en effet que ces activités sont très localisées, particulièrement dans des États par ailleurs pauvres et ont tendance à faire illusion sur leur état réel de développement économique. Le tableau 4 et le graphique 2 montrent en effet que cette opération entraîne une très importante modification de la hiérarchie des États. Parmi les cinq grands États pétroliers comme Campeche, Tabasco, Chiapas, Oaxaca et Veracruz, on voit que surtout deux d'entre eux, Campeche et Chiapas, et dans une moindre mesure les trois autres, voient leur position relative en termes de production par salarié s'effondrer quand elle est mesurée nette des secteurs pétroliers et pétrochimiques. Ces chiffres suggèrent que le PIB par

**Tableau 4. Production par salarié des États mexicains dans les activités privées non agricoles**

Total et hors pétrole, mines et pétrochimie, 1993

(En indice, Mexique = 100)

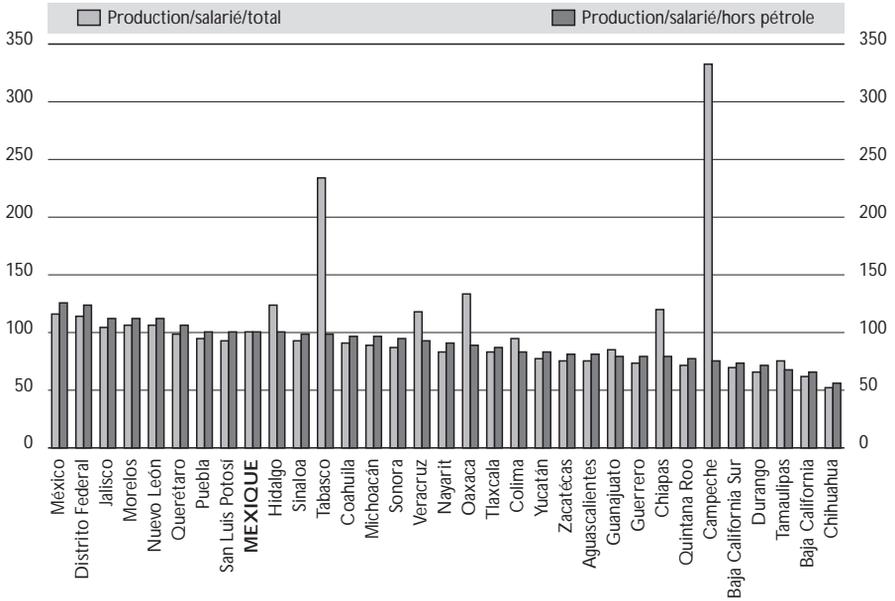
	Production/salarié			Production/salarié	
	Total	Hors pétrole, mines et pétrochimie		Total	Hors pétrole, mines et pétrochimie
Aguascalientes	75	80	Nuevo León	107	111
Baja California	60	66	Oaxaca	133	89
Baja California Sur	69	72	Puebla	94	100
Campeche	334	74	Querétaro	98	105
Chihuahua	52	56	Quintana Roo	71	76
Chiapas	118	79	Sinaloa	91	98
Coahuila	89	97	San Luis Potosí	92	100
Colima	94	83	Sonora	86	94
District Federal	114	123	Tabasco	235	98
Durango	66	71	Tamaulipas	75	68
Guerrero	73	80	Tlaxcala	83	86
Guanajuato	85	80	Veracruz	116	91
Hidalgo	124	100	Yucatán	76	83
Jalisco	104	112	Zacatecas	74	82
México	115	125			
Michoacán	89	96	Mexique	100	100
Morelos	106	111	Max./min.	6	2
Nayarit	83	90	Écart-type	61	20

Source : INEGI.

habitant, déjà bas dans le Campeche et le Chiapas (les données de production totale par salarié y sont relativement élevées alors qu'elles sont basses en termes de PIB par habitant, du fait du très faible taux d'activité de la population), reflètent un développement et une modernisation économiques qui y sont en fait pratiquement absents. En revanche, les trois autres États pétroliers, ont des productions par salarié, nettes des activités pétrolières et pétrochimiques, proches de la moyenne nationale. Le tableau 8, en fin de section, donne les indices de salaire moyen et les coefficients de localisation des grands secteurs productifs dans les États et permet de mieux rendre compte de ce problème de développement « mono-industriel » de certaines régions du pays.

Une telle opération permet ainsi d'offrir une représentation différente de l'état des disparités de développement économique territorial du pays. En termes de disparité de production par salarié, hors pétrole, le coefficient de variation chute de 0.6 à 0.2 ! Ce qui révèle de relativement faibles disparités économiques entre les États, contrairement à ce que nos chiffres de PIB par habitant suggéraient.

◆ Graphique 2. **Production par salarié des États mexicains dans les activités privées non agricoles**  
 Total et hors pétrole, mines et pétrochimie, 1993  
 (indice, Mexique = 100)



Source : INEGI.

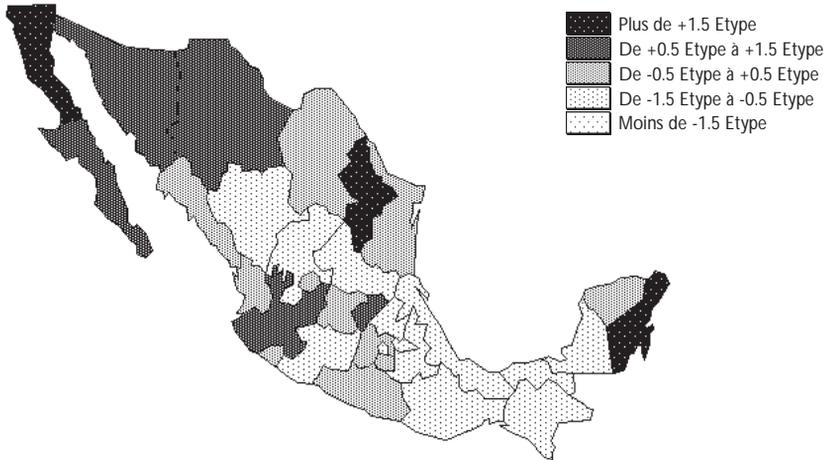
Cet écart entre ces deux conventions de calcul, avec et sans activité pétrolière et pétrochimique, des disparités économiques entre les États tient à deux mécanismes complémentaires.

- Il s'explique d'abord, répétons le, par le fait que les PIB par habitant incluant le pétrole donnent une représentation exagérée des disparités de certains États (en coefficient de variation comme en écart maximum/minimum), par exemple en attribuant au Campeche un PIB par habitant très élevé.
- Mais une fois levé le voile de «l'effet-pétrole», cet «écrasement» de l'indicateur de disparité paraît tenir à la faible différence de productivité du travail<sup>14</sup> entre les différents États.

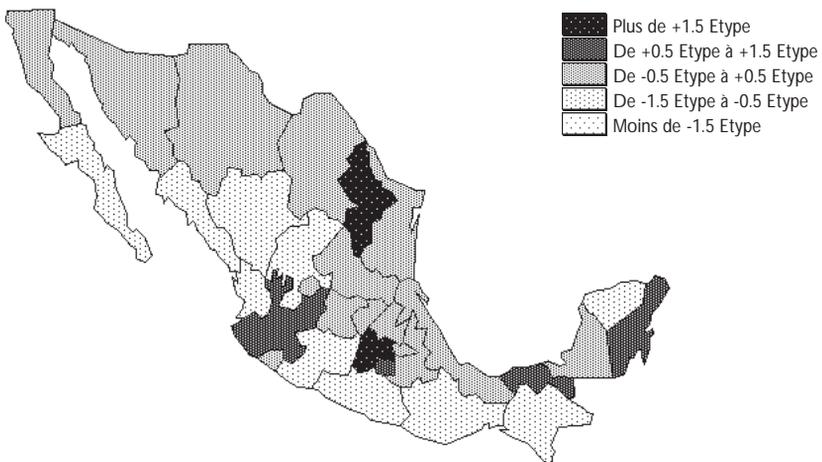
Il est surprenant, dans un pays comme le Mexique où se juxtaposent des espaces en grand retard de développement économique et d'autres qui sont

◆ Cartes 6 et 7. **Taux d'activité salariée et salaires moyens par État, 1993**  
 (Mexique = 100)

Carte 6. **Taux d'activité tous secteurs**



Carte 7. **Salaires moyens**



Note : Le taux d'activité est le rapport des salariés des secteurs privés non agricoles (1993) aux actifs totaux (1990).  
 Source : INEGI.

d'ores et déjà apparemment engagés dans l'économie industrielle moderne, de constater de si faibles écarts de performance productive.

A l'analyse, les fortes différences de PIB par habitant évoquées plus haut tiennent moins à des différences de productivité entre les États mexicains qu'aux écarts de taux d'activité de la population entre les différents États (carte 6). Les États du Nord, par exemple, apparaissent plus développés parce qu'ils connaissent un fort taux d'activité, alors qu'ils n'ont qu'un médiocre niveau de production par salarié (et l'analyse des salaires moyens vient renforcer cette analyse, voir carte 7). L'image de l'économie des régions mexicaines est donc complexe. Il n'y a pas de relation géographique entre les différences de taux d'activité entre les États (coefficient de variation : 0.42) et leurs différences de salaires moyens (coefficient de variation : 0.21).

Ce seraient donc moins des différences d'efficacité économique entre les États qu'un déséquilibre dans la répartition géographique des activités qui expliqueraient les importantes disparités de développement entre les régions. Il s'agit d'un résultat plutôt satisfaisant pour qui se soucie de disparités interrégionales, mais plutôt inquiétant pour l'ensemble du Mexique, qui apparaît, à l'analyse, comme relativement homogène territorialement, du point de vue de la productivité du travail et donc de ses performances.

### **De faibles disparités de performances dans le secteur industriel**

L'observation reste largement vraie même pour les deux plus grands secteurs industriels après la pétrochimie, que sont l'industrie d'équipement (y compris construction mécanique et automobile) et de produits alimentaires. Ces deux secteurs représentent 40 pour cent de la valeur de la production de l'industrie manufacturière. A part l'État de México, dans lequel la production par salarié est 50 pour cent supérieure à la moyenne du pays<sup>15</sup>, dans les six autres États mexicains où l'on trouve un indice de localisation et un indice de production par salarié supérieur à 100, l'indicateur de productivité révèle une très faible surproductivité relative (Quintana Roo : 125, Coahuila : 120, Aguascalientes : 115, Distrito Federal : 114, Sonora : 109 et Nuevo León : 100). La conclusion est renforcée par l'analyse des salaires moyens : on observe aussi sur cet indicateur de productivité du travail une faible disparité, particulièrement dans le secteur industriel (voir le tableau 5 plus bas et le tableau complet 8, en fin de section).

On n'observe donc pas non plus, dans le domaine des principales industries manufacturières, les disparités de performances économiques que l'on pourrait attendre d'un pays connaissant d'aussi importantes disparités territoriales de développement économique, social et urbain (voir cartes 8 et 9).

Tableau 5. Spécialisation sectorielle des États, 1993

Indices de salaires moyens et de coefficient de localisation dans les quatre grands secteurs

	Mines, pétrole			Commerce	
	Sal. moy.	Coef. loc.		Sal. moy.	Coef. loc.
Tabasco	181	544	Distrito Federal	147	180
Tamaulipas	169	148	Nuevo Leon	104	149
Baja California Sur	150	406	Jalisco	104	114
Veracruz	126	186	Baja California	102	138
Campeche	115	1 120	Mexico	100	100
Colima	113	303	Max./min.	3	4
Mexico	100	100	Coef. variation	0.22	0.34
Max./min.	9	122			
Coef. variation	0.53	1.35			
	Industrie			Services	
	Sal. moy.	Coef. loc.		Sal. moy.	Coef. loc.
Mexico (État)	129	112	Distrito Federal	273	239
Queretaro	120	163	Nuevo Leon	191	147
Distrito Federal	116	132	Baja California	177	129
Nuevo Leon	114	194	Colima	172	126
Coahuila	104	164	Tamaulipas	152	112
Jalisco	100	103	Coahuila	148	117
Mexico	100	100	Chihuahua	143	103
Max./min.	3	12	Campeche	142	107
Coef. variation	0.28	0.62	Sonora	136	100
			Quintana Roo	134	305
			Baja California Sur	130	176
			Aguascalientes	120	118
			Queretaro	115	104
			Durango	137	100
			Mexico	100	100
			Max./min.	3	18
			Coef. variation	0.26	0.56

Note : Le coefficient de localisation est le ratio : (salariés du secteur dans l'État/actifs totaux de l'État)/(salariés du secteur au Mexique/actifs totaux du Mexique).

Source : INEGI.

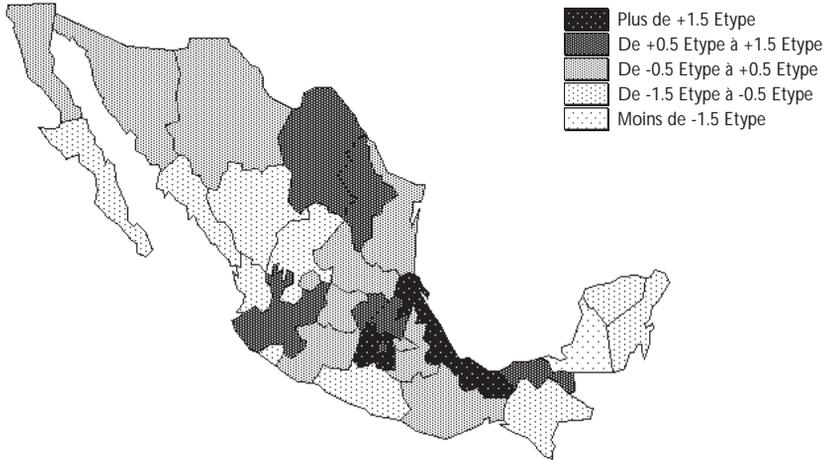
### Des différences économiques régionales plus quantitatives que structurelles

Les résultats de cette analyse suggèrent donc que les disparités de revenu entre les États tiennent moins à des différences de performance propres des régions qu'à leur simple degré d'insertion dans l'économie moderne. Les régions les plus modernes et développées n'apparaissent pas nettement plus efficaces que les autres, contrairement à ce qu'on attendrait dans un pays où les situations des économies régionales apparaissent, en première analyse, si contrastées. Ce

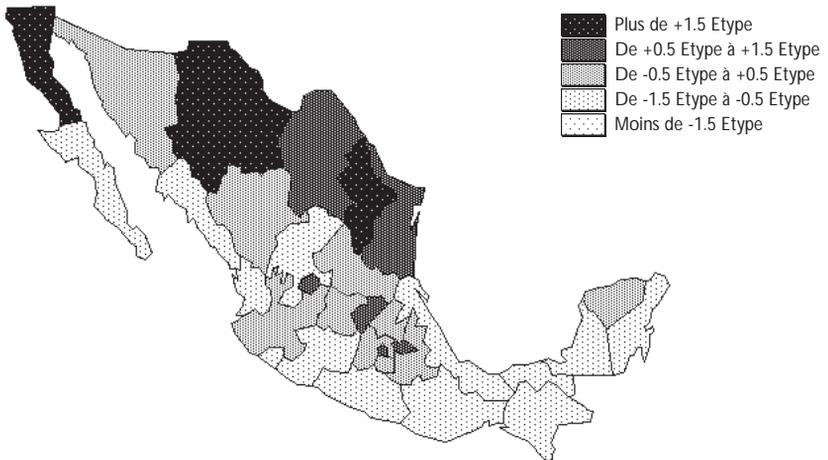
◆ Cartes 8 et 9. **Salaire moyen et coefficient de localisation du secteur « industrie manufacturière » dans les États mexicains, 1993**

(Mexique = 100)

Carte 8. **Salaire moyen**



Carte 9. **Coefficient de localisation**



Note : Le coefficient de localisation est le ratio : [poids des salariés du secteur industriel (1993) dans les actifs de l'État (1990)]/[poids des salariés du secteur industriel (1993) dans les actifs du Mexique (1990)].

Source : INEGI.

qui signifie que le mode de mise en valeur des facteurs de production – hors pétrole et pétrochimie – ne diffère pas significativement d'une région à l'autre.

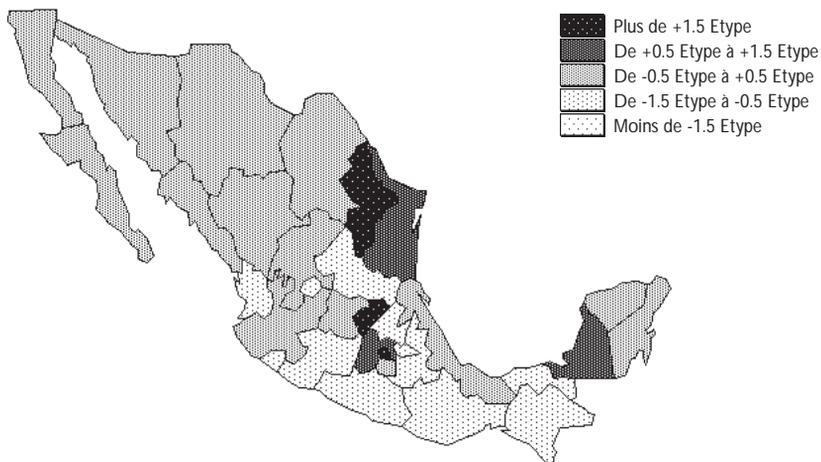
Les avantages de la concentration des hommes et des activités ne paraissent pas libérés, faute d'efficacité dans la gestion locale, tant en ce qui concerne la disponibilité que la gestion des infrastructures que la gestion de la congestion. Le cas de la zone centrale de Mexico est évidemment le plus clair, où les bénéfices de la concentration urbaine ne semblent excéder que faiblement ses coûts. De plus, les faibles disparités de salaires moyens, toujours dans ces secteurs non pétroliers, qui sont certes imputables à la rigidité du système constitutionnel-syndical mexicain qui prévalait jusqu'en 1995, date à laquelle a commencé à être abandonné le système de négociation salariale centralisée entre le gouvernement et les syndicats, rendent compte d'une faiblesse générale de la qualification des travailleurs de ces secteurs, quel que soit le niveau de développement des États. On pourrait affirmer, au risque de choquer le lecteur, que les disparités de productivité entre les régions mexicaines sont aujourd'hui insuffisantes et révèlent moins un équilibre de développement du système productif qu'un déficit de mise en valeur des avantages des régions les avancées. La productivité actuelle des régions les plus développées du pays apparaît très éloignée de leur productivité potentielle que permettrait une amélioration des avantages de leur concentration, tant dans le domaine de la formation de la main-d'œuvre que dans celui de la gestion des ressources plus génériques des entreprises (politiques publiques locales, développement et gestion des infrastructures, ...).

Cette homogénéité structurelle, qui distingue les problèmes de développement économique territorial du Mexique de ceux de la plupart des autres pays Membres de l'OCDE, a des implications importantes sur les formes que peuvent y adopter les politiques de développement territorial, qui ont probablement à améliorer les médiocres performances des régions les plus développées du pays (notamment par l'amélioration dans tous les domaines de la gestion publique), et qui sont aussi les régions motrices du développement économique du pays. Cette dernière politique serait du reste contrariée, au Mexique, du fait de cette faible inégalité des niveaux de salaires moyens qui finalement joue contre les zones les moins développées qui ne bénéficient pas d'avantages comparatifs nets en matière de coût de la main-d'œuvre.

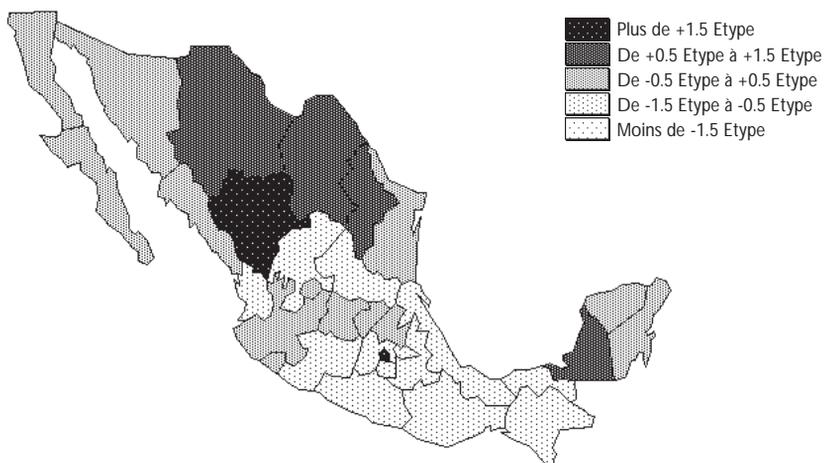
De nombreuses études menées sur les pays membres de l'OCDE montrent que les différences de développement économiques des régions tiennent surtout à des différences de productivité et de structure sectorielle entre les espaces. De fait, les régions les plus concentrées spatialement sont aussi les plus productives. Elles disposent de larges marchés de l'emploi qualifié dans lesquels s'ajustent mieux les offres et les demandes. Elles tirent parti des économies d'échelle dans les dépenses d'infrastructures pour se doter d'un équipement

◆ Cartes 10 et 11. **Salaire moyen et coefficient de localisation du secteur « services professionnels » dans les États mexicains, 1993**  
(Mexique = 100)

Carte 10. **Salaire moyen**



Carte 11. **Coefficient de localisation**



Note : Le coefficient de localisation est le ratio : [poids des salariés du secteur « services professionnels » (1993) dans les actifs de l'État (1990)]/[poids des salariés du secteur « services professionnels » (1993) dans les actifs du Mexique (1990)].  
Source : INEGI.

maximal, à moindre coût, et limiter les effets négatifs de la concentration (congestion, pollution, ...). A cet égard, l'exode rural ou des zones les moins développées vers les zones plus riches a été, dans la plupart des pays, un très puissant stimulant des gains de productivité nationaux, faisant passer des agents de secteurs géographiques et professionnels à basse productivité vers d'autres à haute productivité. On peut douter qu'un tel mécanisme soit en cours dans le pays, au moins en ce qui concerne les mobilités sectorielles et géographiques à l'intérieur du secteur formel non agricole. Il est du reste symptomatique que de nombreuses études soulignent la faible mobilité interrégionale de la main-d'œuvre au Mexique, contrastant avec sa forte mobilité internationale.

Que le Mexique ait aujourd'hui atteint un certain niveau de développement technique, qui lui permette d'accueillir de nombreux types d'industries qui viennent y bénéficier de faibles coûts de main-d'œuvre, ne garantit pas qu'il puisse automatiquement accéder au niveau de développement organisationnel (qualité et fiabilité des relations entre les différentes opérations productives, capacité d'adaptation, logistique, ...) que tendent de plus en plus à rechercher les capitaux productifs mobiles<sup>16</sup>.

Les régions les plus développées ont, dans les pays industriels, un rôle particulier. Ces zones sont des «incubateurs» d'activité, offrant aux industries innovantes toutes les ressources dont elles ont besoin, en terme de services aux entreprises et d'expertise. Tel ne semble pas être le cas, non plus, des grandes régions industrielles du Mexique. On est frappé, par exemple par la faiblesse du secteur «services professionnels» (cartes 10 et 11) dans les régions mexicaines. Le coefficient de disparité (écart-type/moyenne) du coefficient de localisation de ces activités de services aux entreprises est très élevé (1.03) alors que les disparités de salaires moyens y sont faibles (0.24), ce qui suggère une faiblesse générale aussi dans ce secteur, y compris dans les quelques États où il est très concentré. On voit dans nos deux cartes 10 et 11 qu'il n'y a que le Distrito Federal, Nuevo León et Campeche où l'on note à la fois une concentration d'emplois dans ce secteur et des salaires moyens nettement supérieurs à la moyenne.

### **L'évolution récente des disparités économiques du pays : une inversion des tendances**

L'analyse de l'évolution des disparités économiques interrégionales au Mexique repose sur l'étude de l'évolution des PIB par habitants des différents États. On a déjà dit plus haut combien la représentation des disparités régionales à l'aide de PIB des États incluant les activités pétrolières peut établir une sorte d'illusion sur la réalité du développement économique «moderne» du pays. On s'efforcera donc d'étudier aussi l'évolution de ces disparités entre le produit des États, hors secteur «Pétrole et Mines».

Tableau 6. **Disparités de croissance réelle du PIB des États (total, 1980-85 et 1985-93)**

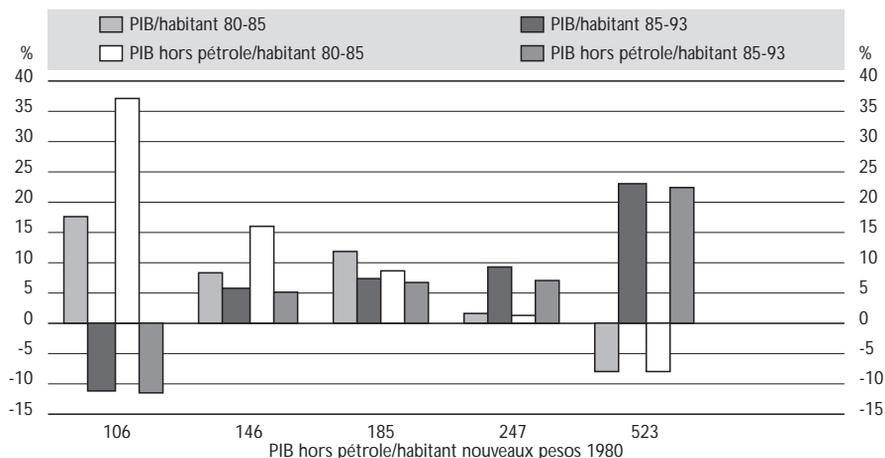
(Nouveaux pesos 1980)

	PIB par habitant	Variation du PIB par habitant, %		PIB Hors pétrole par habitant 1980	Variation du PIB par habitant, %	
		1980-85	1985-93		1980-85	1985-93
-1 écart-type <sup>1</sup>	106	17.7	-11.3	89	37.1	-11.7
Entre -1 et -1/2 écart-type <sup>2</sup>	146	8.2	5.5	129	16.2	5.2
Entre -1/2 et +1/2 écart-type <sup>3</sup>	185	12.0	7.2	182	8.4	6.8
Entre +1/2 et +1 écart-type <sup>4</sup>	247	1.6	9.4	244	1.2	6.9
+1 écart-type <sup>5</sup>	523	-8.1	23.2	522	-8.1	22.6
Mexique	259	2.9	10.6	222	3.0	9.9

1. Chiapas, Oaxaca.
2. Guanajato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Zacatecas, Aguascalientes, California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Mexico State, Morelos, Nayarit, Puebla.
3. Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Veracruz, Yucatán.
4. Baja California, Coahuila, Jalisco, Sonora, Tamaulipas.
5. District fédéral, Nuevo León.

Source : INEGI.

◆ Graphique 3. **Disparités de croissance réelle du PIB des États Regroupés en cinq classes de PIB/habitant de 1980, 1980-85, 1985-93**



Une récente étude du FMI (1996)<sup>17</sup> montre que les disparités régionales mexicaines ont eu tendance à diminuer durant la période 1970-85 pour s'accroître dans la période 1985-93. L'analyse que nous avons effectué, avec les données disponibles, sur les périodes 1980-85 et 1985-90 donne des résultats allant dans le même sens.

Afin de donner une meilleure compréhension géographique de ces mécanismes, on a regroupé les États en cinq classes de PIB/habitant (définies en multiples de l'écart-type des PIB/habitants des États), et de PIB hors «Pétrole et Mine» par habitant. Ces analyses, présentées dans le tableau 6 et le graphique 3, permettent de vérifier que les disparités ont effectivement nettement diminué dans la période 1980-85 puis repris dans la période suivante, 1985-1993, que ce soit en terme de PIB/habitant totaux ou de PIB hors «Pétrole-Mines» par habitant. De fait, en 1993, le Mexique retrouve exactement le même niveau de disparité, pour les deux mesures, qu'en 1980 ! Le coefficient de variation non pondéré est, pour le PIB total par habitant, de 0.57 en 1980, 0.47 en 1985 et 0.57 en 1993. Hors secteur «Pétrole et Mines», les valeurs passent de 0.69 à 0.55, pour finir en 1993 à 0.68.

Ces données suggèrent que la période qui a suivi 1985 s'est traduite par une inversion complète et spectaculaire des mécanismes de développement territorial. Durant la première période, la croissance des régions les moins développées est nettement plus forte que celles des régions les plus riches. Et l'inverse durant la seconde période. Les auteurs du FMI avancent qu'il y aurait là la manifestation d'une relation entre croissance, récession et disparités territoriales. Durant la période 1970-1985, de forte croissance, les disparités auraient diminué alors que dans la période suivante, 1985-1993, elles auraient augmenté dans un contexte de faible croissance économique. Cette relation entre le taux de croissance et les disparités, qui fait l'objet d'une abondante littérature et de nombreuses controverses dans les pays industriels, peut être discutée pour au moins trois raisons.

- D'abord, empiriquement, parce que l'analyse sur deux périodes différentes, les années 1980-85 et 1985-93, inverse la proposition : la première période, celle où les disparités ont le plus décré, sont celles où la croissance a été le moins forte, et l'inverse pour la seconde période (en dépit de la récession de 1986 !) (voir tableau 6).
- Ensuite pour des raisons géographiques qui n'ont qu'indirectement à voir avec la croissance économique : une bonne part de la réduction des disparités tient à un effet paradoxal lié à la polarisation de l'économie mexicaine : un certain nombre d'États proches de la ville de Mexico, pauvres en début de période, comme Aguascalientes, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala et l'État de Mexico lui même se sont développés rapidement par le simple étalement de la zone centrale. D'une certaine façon, paradoxalement, la focalisation des populations et activités

dans la zone centrale du pays – ce qui n’a qu’un lien indirect avec les performances de croissance du Mexique – a constitué à la fois un mécanisme de déséquilibre du territoire au profit du centre et en même temps, par l’étalement de ce centre, un moyen de développement de nombreux États centraux pauvres !

- Une troisième raison est d’ordre structurel : les phénomènes qui ont le plus pesé sur les économies régionales dans les années passées et qui peuvent expliquer le basculement des logiques de développement territorial que nous observons, sont probablement liés à l’ajustement structurel qu’a connu le pays dans la deuxième moitié des années 1980, et notamment de la libéralisation de son économie. Plusieurs rapports du groupe de travail « Politique régionale »<sup>18</sup> ont abordé cette question du retournement des tendances du développement régional auquel on assiste dans la plupart des pays membres. Ils ont identifié un mécanisme général, dans les pays industriels, dans la période récente : à la croissance « ajustée », structurellement différente de celle que l’on connaissait dans les décennies précédentes serait associée aujourd’hui plus de disparités territoriales. En effet, à un système de production taylorien, dans lequel les avantages comparatifs des régions étaient les bas salaires, tend à se substituer un système de production soumis à la nécessité d’adaptations permanentes, plus dépendant des innovations de produit et de processus, fondé sur la qualité et l’abondance des ressources de l’environnement régional des entreprises (main-d’œuvre qualifiée, large marché de l’emploi, infrastructures, fournisseurs et sous-traitants, ...). C’est ce que le groupe de travail a appelé la croissance structurelle des inégalités interrégionales. En revanche, les crises de récession, parce qu’elles affectent d’abord les régions les plus productives et les plus insérées dans le marché mondial, ont aujourd’hui un effet conjoncturel de diminution des disparités économiques interrégionales.

Dans le cas du Mexique, qui par certains aspects présente des analogies avec un pays en transition, on peut penser que la substitution croissante du marché au secteur public et aux rigidités réglementaires, et notamment la privatisation de secteurs entiers de l’économie (l’emploi dans les entreprises publiques a été réduit de moitié en quelques années), la montée en puissance des investissements productifs étrangers, la mise en place de l’ALENA, entre autres choses, ont ouvert de nouvelles perspectives de développement à certaines régions du pays : ce sont les plus riches qui apparaissent désormais tirer le mieux parti de la croissance économique. Et cela d’autant plus qu’elles sont géographiquement proches du centre du grand marché nord-américain (zone de la Frontière).

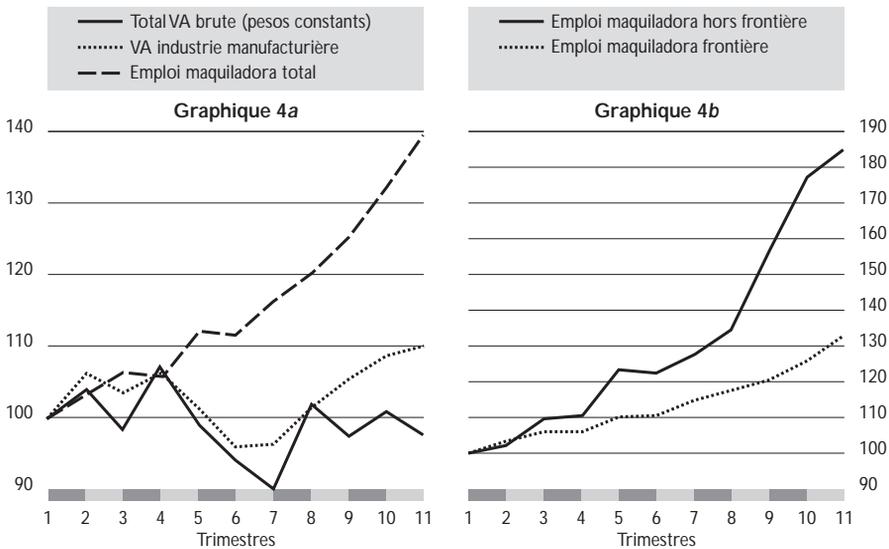
Il faut cependant souligner à nouveau la faible différence de productivité et de coût de la main-d’œuvre entre les différentes régions mexicaines, qui distin-

que les questions régionales du Mexique de celles de la plupart des autres pays membres, qui suggèrent que si le moteur actuel du développement du pays se trouve dans les régions les plus riches, cela tient surtout *i*) à des quantités et des densités de facteurs de production présents dans les États (et plus encore les villes) les plus dynamiques, plutôt qu'à leur qualité, et *ii*) à leur localisation géographique; le centre du pays et le nord, la zone de la Frontière, étant les régions les plus à même de se connecter sur le marché international. Ce sont du reste les traditionnelles zones d'implantation des industries de *maquiladora*<sup>19</sup> qui sont aujourd'hui celles qui profitent le mieux des implantations industrielles liées à la mise en place de l'ALENA.

### L'impact régional de la crise monétaire de 1994

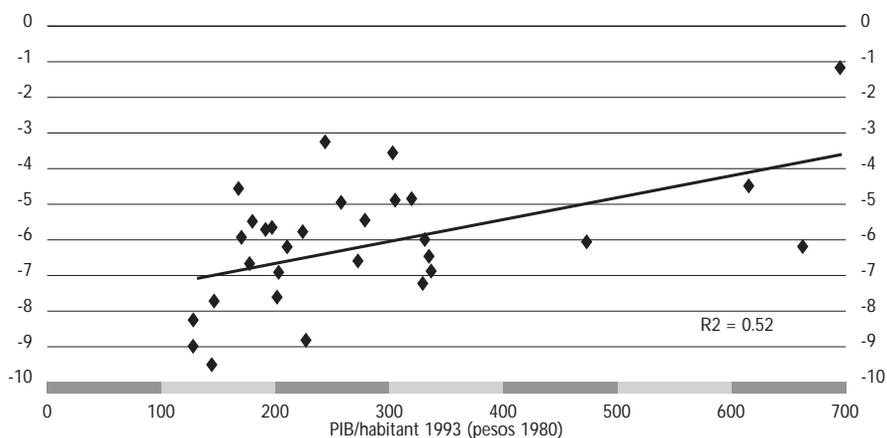
Le choc de décembre 1994 a affecté inégalement les régions. Dans la mesure où l'on ne dispose pas de données sur les PIB par États 1994, 1995 et 1996, il est difficile de mesurer l'impact de ce choc sur l'économie des États mexicains. En

◆ Graphique 4. *La récession et la reprise économique des années 1995 et 1996*  
 Valeur ajoutée totale, valeur ajoutée du secteur manufacturier, emploi des maquiladoras,  
 données trimestrielles (1<sup>er</sup> trimestre 1994 à 3<sup>e</sup> trimestre 1996)



Note : Les États frontaliers sont Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila et Tamaulipas.  
 Source : INEGI.

◆ Graphique 5. Croissance structurelle des États mexicains entre janvier 1994 et septembre 1996<sup>1</sup>



1. La croissance structurelle est la croissance calculée, pour chaque État, en appliquant à chacun de leurs secteurs (connus jusqu'en 1993) l'évolution trimestrielle de ces secteurs, connue au niveau national de janvier 1994 à septembre 1996.  
Source : INEGI.

revanche, connaissant d'une part la structure sectorielle de la valeur ajoutée des États en 1993, et l'évolution trimestrielle de la valeur ajoutée des secteurs mexicains entre janvier 1994 et le septembre 1996, il est possible de calculer une « croissance structurelle », cumulée trimestre par trimestre, de la valeur ajoutée des États durant cette dernière période, qui a vu succéder une nette reprise en 1996 à la forte récession de 1995. Le graphique 5 donne les résultats de ce calcul : les États les plus riches (en terme de PIB par habitant) sont ceux qui finalement le moins souffert du choc économique (qui, en croissance réelle nationale, a été de  $-2$  pour cent sur les 11 trimestres)<sup>20</sup>.

Dans les graphiques 4a et 4b, par ailleurs, on voit que *i)* la récession a plutôt moins affecté le secteur industriel, et que *ii)* surtout, ce dernier s'est ressaisi plus tôt et plus rapidement que le reste de l'activité. La crise monétaire a en effet eu pour effet de faire regagner à l'industrie les avantages, en terme de coûts, que la surévaluation croissante du peso lui avait fait perdre au cours des années précédentes. L'emploi manufacturier dans les *maquiladoras*, quand a lui, n'a pratiquement pas cessé de s'accroître durant ces trois années, et cela à un rythme beaucoup plus rapide que la valeur ajoutée : dans la zone de Frontière nord, il augmente de 30 pour cent, dans les autres États – qui se trouvent surtout dans la partie centrale du pays – où il est certes très peu représenté, il double

en trois ans ! Ces données suggèrent que la récession de 1995 n'a pas que peu concerné la partie du secteur manufacturier du pays qui est tournée vers l'exportation, et qui, justement est localisée dans les régions les plus développées du pays. Au contraire, les dévaluations du peso ont eu pour effet de stimuler plus encore ce type d'activité.

Un choc économique comme celui qu'a connu le Mexique a donc tendu à accroître encore les écarts de développement, dont nous avons vu plus haut qu'ils s'élargissaient structurellement, entre les différents espaces du territoire. Les États les plus engagés dans l'activité exportatrice ont été aussi ceux qui ont le mieux surmonté la crise économique de 1995.

## **LES FACTEURS DE LA COMPÉTITIVITÉ DES RÉGIONS**

Les dix États les plus pauvres du Mexique sont encore très fortement dépendants d'une économie agricole peu dynamique (plus de 33 pour cent de la population active agricole). Le système des ejidos, de redistribution des terres aux paysans par le gouvernement fédéral, issu de la révolution et qui sera modifié en 1992, a abouti à un fractionnement excessif des terres et au maintien d'une productivité médiocre. L'article 27 de la Constitution concernant les ejidos a été modifié en 1992 afin de transformer cette forme de propriété collective des terres communales en propriété et en mode d'exploitation privés. Il autorise désormais la cession de terres éjidataires afin de permettre une rationalisation de l'agriculture mexicaine, mais il faudra sûrement de longues années pour que cette nouvelle législation produise un effet significatif sur l'efficacité de l'économie agricole du pays.

### **La qualification de la main-d'œuvre**

Le niveau de qualification de la main-d'œuvre et la qualité des infrastructures sont aujourd'hui au premier rang des avantages comparatifs des régions des pays industriels. Au Mexique, on a vu que les coûts de main-d'œuvre n'ont que de faibles disparités dans l'espace. Ce qui suggère de faibles disparités de qualification de la main-d'œuvre, les régions les plus développées se distinguant moins par la qualité que par la quantité de leur main-d'œuvre. On peut cependant nuancer cette image générale par l'analyse de la localisation des professions les plus qualifiées. C'est dans le Nord et dans la zone centrale, plus précisément autour des grandes villes que sont réunis les actifs les plus qualifiés (tableau 7). Avec 38 pour cent des actifs employés du pays, la zone centrale (le Distrito Federal et les six États qui l'entourent) regroupe 48 pour cent des ingénieurs, 42 pour cent des techniciens et 48 pour cent des enseignants universitaires. Dans les États de la Frontière, on trouve une faible concentration de main-d'œuvre qualifiée, ce qui vérifie les analyses développées plus

Tableau 7. **La qualification de la main-d'œuvre dans les grandes régions du Mexique**Poids de certains types d'actifs dans l'emploi national, 1990  
En pourcentage

	Actifs	Ingénieurs	Techniciens	Professions supérieures
Nord	18	21	20	19
Centre	35	48	42	48
Sud-Ouest	14	6	9	7
Golfe	12	9	11	7
Centre-Nord	15	12	13	13

Notes : Nord : Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León et Tamaulipas.

Centre : District fédéral, México, Morelos, Hidalgo, Querétaro, Puebla et Tlaxcala.

Sud-Ouest : Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán et Colima.

Golfe : Quintana Roo, Yucatán, Campeche, Tabasco et Veracruz.

Centre-Nord : Zacatecas, Aguascalientes, San Luis Potosí, Guanajuata et Jalisco.

Source : INEGI.

haut (seulement 20 pour cent des ingénieurs et techniciens mexicains dans une zone où travaille 18 pour cent des actifs du pays). Les trois autres grandes régions (le golfe et le Centre Nord et surtout le Sud-Ouest) sont nettement au-dessous de la moyenne.

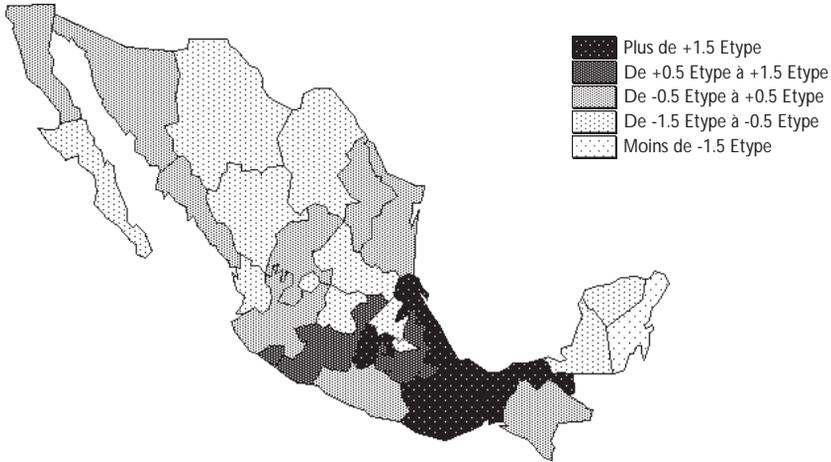
Pour les seules catégories des ingénieurs et des techniciens, on trouve encore un contraste important selon que l'on analyse leur présence dans la population active totale des États ou dans la seule population salariée du secteur formel privé. Le coefficient de variation du taux d'ingénieurs dans les actifs des États est de 1.17, et de techniciens, 0.88, ce qui dénote de très importantes disparités. En revanche, si l'on s'intéresse au ratio ingénieurs ou techniciens par rapport à la population salariée, les coefficients s'effondrent : 0.27 et 0.32 ! On vérifie là encore que ce qui distingue les économies des États mexicains est moins les caractéristiques de leurs activités (plus ou moins utilisatrices d'emplois qualifiés) que leur degré d'insertion dans l'économie formelle moderne. Les cartes 12 à 15 illustrent bien le paradoxe mexicain qui fait que les entreprises qui ont le plus d'ingénieurs et de techniciens sont au sud, là où il y a peu d'entreprises (mais aussi là où se trouvent pétrole et de la pétrochimie, qui ont un taux relativement élevé d'ingénieurs et techniciens), et que là où se trouvent la plus grosse part des salariés industriels du pays, au nord, on ne trouve pas de concentration significative de techniciens et ingénieurs !

### Infrastructure<sup>21</sup>

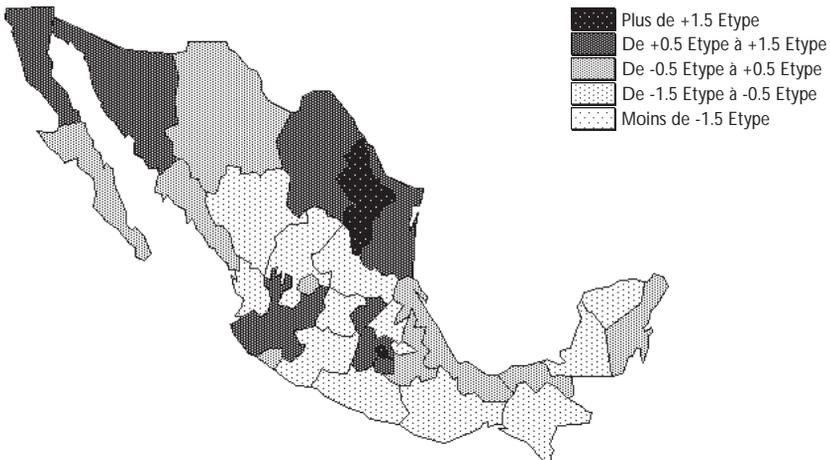
Du point de vue des infrastructures, avec, selon la Banque mondiale<sup>22</sup>, en moyenne 66 lignes de téléphone pour 1 000 habitants (en 1988), 820 km de route

- ◆ Cartes 12 et 13. **Pourcentage d'ingénieurs dans les salariés et dans la population active, 1990**  
(Mexique = 100)

Carte 12. **Part dans les salariés**

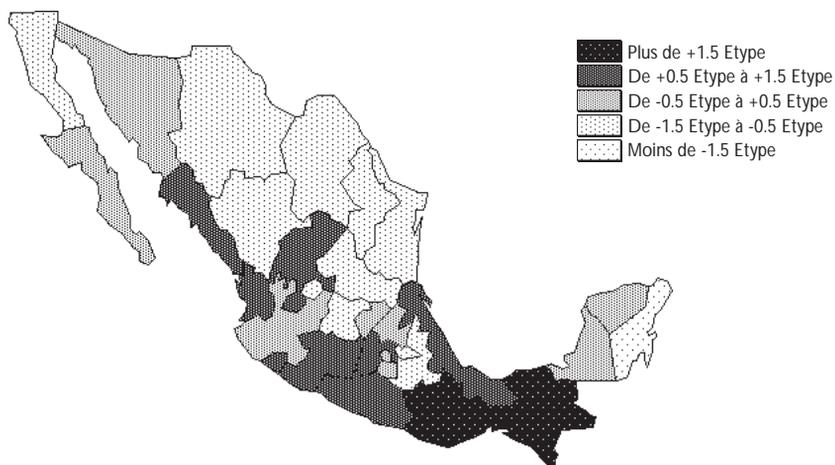


Carte 13. **Part dans la population active**

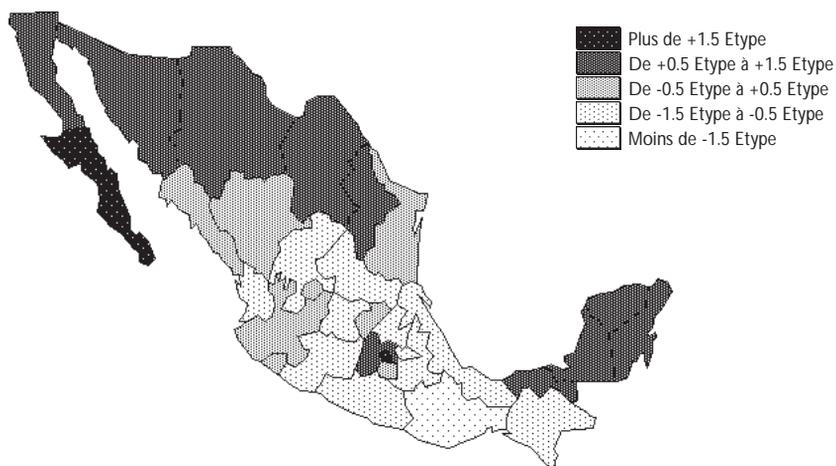


◆ Cartes 14 et 15. **Pourcentage de techniciens dans les salariés et dans la population active, 1990**  
(Mexique = 100)

Carte 14. **Part dans les salariés**



Carte 15. **Part dans la population active**



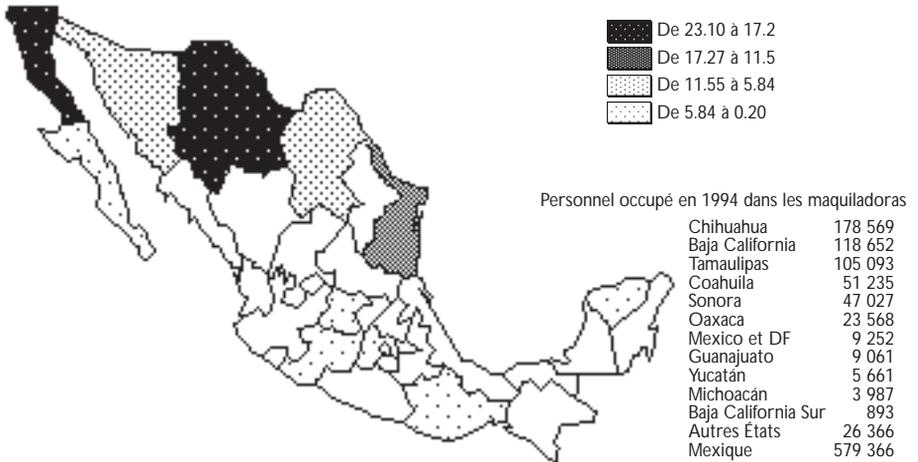
asphaltée par million d'habitants (en 1990), c'est-à-dire respectivement neuf fois et dix huit fois moins qu'aux États-Unis, le Mexique connaît un important retard d'équipement. On observe là encore de grandes disparités entre les États et qui ont contribué à creuser les écarts économiques entre eux. Par exemple, le nombre de lignes de téléphone par habitant varie alors de 1 à 10 entre le Distrito Federal et le Chiapas, proportionnellement au PIB par habitant des États. On verra, dans la section consacrée à la privatisation des infrastructures que dans ce domaines, le Mexique a connu un progrès considérable lié aux mesures prises au début des années 1990.

Entre 1980 et 1990, les infrastructures de transport ont fait l'objet de peu d'attention : les dépenses d'investissement correspondantes dans le budget fédéral décroissent tout au long des années quatre-vingt, en moyenne de 10 pour cent par an entre 1982 et 1990 (en fait un peu moins vite que les dépenses d'investissement totales de l'État qui diminuent de 12 pour cent par an sur la période du fait des difficultés budgétaires du gouvernement fédéral, notamment face à la charge de la dette). Pendant la même période, le réseau routier (87 000 km de routes asphaltées, selon l'INEGI), a été peu modernisé (seulement 7 000 km de routes à quatre voies et 1 000 km d'autoroutes) et mal entretenu. De plus, il apparaît que d'importantes liaisons routières, notamment Est-Ouest, sont encore inexistantes. Les 27 000 km de chemin de fer demeurent vétustes et les grands ports maritimes nécessitaient encore, au début des années quatre-vingt-dix, une profonde rénovation. Ce sont les infrastructures aéroportuaires qui apparaissent en meilleur état, avec 80 aéroports dont 42 internationaux. Si, comme le suggèrent de plus en plus d'études économiques, notamment au sein du Groupe de Travail, la qualité et la disponibilité d'infrastructures sont des conditions majeures du développement économique national et régional, il apparaît que jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, ces conditions n'étaient pas ou mal réunies au Mexique. Elles ont contribué à concentrer encore la production et la croissance dans les zones, notamment urbaines, relativement mieux équipées (sans pour autant que des politiques significatives de gestion de la concentration et de contrôle de la congestion urbaine aient accompagné ce mouvement).

Le second facteur de succès économique régional semble être la proximité au marché nord-américain. Bien avant la signature des accords du GATT et de l'ALENA, les zones du Nord du pays ont bénéficié du voisinage de l'économie américaine. Le système de la *maquila*, permettant à des entreprises américaines d'implanter des usines de montage dans la zone de la Frontière en bénéficiant des bas tarifs de la main-d'œuvre mexicaine et d'exonérations de taxe d'importation ou d'exportation a été un puissant facteur de développement de ces régions. La carte 16, et les chiffres qui sont fournis dans le tableau, montrent que cet apport d'activité a été tout à fait significatif pour ces régions. Ce sont plus de

◆ Carte 16. *L'emploi en 1994 dans les maquiladoras*

En pour cent des actifs occupés de l'État sur la carte, nombres d'emploi dans le tableau (Mexique = 100)



Source : INEGI.

20 pour cent des actifs occupés de Basse-Californie et de Chihuahua, 15 pour cent dans le Tamaulipas, qui dépendent de ces établissements industriels. Même s'il s'agit dans la plupart des cas d'un emploi industriel peu qualifié (60 pour cent des employés des *maquiladoras* sont des femmes), ce système a permis aux régions du Nord de connaître une industrialisation permettant d'imaginer à terme un développement industriel autonome (comme cela devient le cas à Monterrey qui est une vieille capitale industrielle). La signature de l'ALENA généralise *de facto* le système de la *maquila* à l'ensemble du pays, et le graphique 4b suggérait que ce mécanisme est d'ores et déjà à l'œuvre, du fait de la libéralisation du commerce et de l'abaissement des barrières douanières. Mais on peut penser que l'effet géographique, de proximité à la frontière et de mauvaise qualité des infrastructures dans l'intérieur du pays, risque de conserver pour longtemps à la zone Nord du pays cet avantage économique (même si certains États, proches de grands ports, pourront aussi tirer quelques avantages du faible coût de main-d'œuvre mexicaine).

En conclusion de cette section, il apparaît donc que les principaux déséquilibres du pays ne sont pas principalement territoriaux : l'acuité des problèmes sociaux, de pauvreté extrême, affecte l'ensemble du pays, même si c'est avec une

Tableau 8. **Spécialisation sectorielle des États, 1993**

Indices de salaires moyens et de coefficient de localisation dans les quatre grands secteurs productifs (Mexique = 100)

	Mines, pétrole		Industrie		Commerce		Services		PIB/h indice
	Salaire moyen	Coefficient de locali- sation	Indice						
Aguascalientes	38	20	84	168	79	124	120	118	95
Baja California	77	9	82	493	102	138	177	129	106
Baja California Sur	150	406	51	60	81	146	130	176	112
Campeche	115	1 120	48	37	66	92	142	107	338
Chihuahua	86	139	77	224	90	107	143	103	99
Chiapas	122	93	67	16	58	54	113	39	43
Coahuila	86	469	104	164	72	122	148	117	123
Colima	113	303	70	31	67	107	172	126	113
District fédéral	68	3	116	132	147	180	273	239	252
Durango	57	169	58	106	67	82	137	100	72
Guerrero	44	57	51	18	78	61	131	85	59
Guanajuato	70	63	77	109	77	92	137	75	68
Hidalgo	69	221	103	81	73	51	117	51	68
Jalisco	83	27	100	103	104	74	170	97	100
México	56	23	129	112	116	67	194	52	83
Michoacán	120	31	75	39	73	64	115	60	50
Morelos	45	32	121	77	85	88	140	98	106
Navarit	43	34	56	40	74	70	191	61	68
Nuevo León	79	66	114	194	104	149	191	147	168
Oaxaca	23	36	90	24	70	41	117	39	42
Puebla	34	46	81	91	80	71	253	57	62
Querétaro	47	45	120	163	93	97	115	104	107
Quintana Roo	52	41	61	30	83	159	134	305	203
Sinaloa	45	43	72	41	82	110	179	90	77
San Luis Potosí	55	113	93	90	71	84	158	66	73
Sonora	92	265	80	114	86	134	136	100	123
Tabasco	181	544	112	30	73	93	123	62	88
Tamaulipas	169	148	86	164	77	115	152	112	89
Tlaxcala	21	34	88	121	81	40	122	33	57
Veracruz	126	186	122	41	70	68	155	58	65
Yucatán	42	70	55	74	73	118	118	97	75
Zacatecas	63	385	50	30	62	70	121	45	51
México	100	100	100	100	100	100	100	100	100
En nouveaux pesos	33	503	24	720	20	583	12	795	
Max./min.	9	367	3	14	3	5	2	9	8
Coef. variation	0.53	1.38	0.29	0.65	0.21	0.36	0.25	0.58	0.62

Source : INEGI.

plus forte intensité encore dans certaines régions particulièrement défavorisées. Un modèle de développement économique largement assis sur un avantage comparatif lié à de bas coûts de la main-d'œuvre s'est diffusé de façon inégale sur le territoire, au bénéfice d'abord de la zone centrale de Mexico, de la zone de la Frontière avec les États-Unis et dans quelques grandes villes. Les principales inégalités économiques territoriales proviennent de la répartition inégale de ce même modèle de développement sur le territoire mexicain et non de sa différenciation entre les territoires (comme le montrent les analyses sur la productivité, les salaires ou encore les qualifications dans les États mexicains).

Ces données expliquent que la question des politiques de développement économique et social du pays soit d'abord une affaire de politique sociale et de politiques structurelles. Ces politiques ont des dimensions nécessairement spatiales. Il s'agit *i)* d'une part aider les populations les plus pauvres, particulièrement dans les États les moins développés, à atteindre des niveaux de vie et de revenu minimaux, par le biais de politiques fédérales de stimulation de l'activité (activités low-tech, organisation économique des communautés, artisanat, tourisme, maintenance du patrimoine écologique...) et d'offre de services publics élémentaires (éducation, santé...) qui puisse leur permettre à terme, sûrement moyen ou long, de saisir des opportunités de développement moderne, notamment dans des secteurs recherchant de bas coûts de main-d'œuvre et *ii)* d'autre part, stimuler l'amélioration de l'environnement et de la qualité du développement économique des régions qui sont aujourd'hui les plus développées mais qui, à l'évidence aujourd'hui ne tirent qu'insuffisamment parti de leurs atouts techniques ou territoriaux. Cette amélioration des performances et de la qualité structurelle de l'économie de ces régions plus développées passe par une amélioration de la gestion publique locale, la privatisation de certains services publics sous-développés et mal gérés dans le passé, une meilleure diffusion de la technologie et plus généralement par la construction d'un environnement territorial – et particulièrement urbain – permettant d'accueillir et de soutenir un développement de la productivité et de l'efficacité économique de ces zones. On peut penser, avec des auteurs comme Pierre Veltz (1996), que l'avenir économique des pays émergents comme le Mexique, procédera autant du développement d'une capacité technique (qui concerne des savoir faire industriels) que du développement d'une capacité organisationnelle, qui elle, concerne la fiabilité et la qualité de la connexion des différentes composantes des dispositifs productifs (logistique, fiabilité des infrastructures, capacité d'ajustement rapides...).

## **LES PROBLÈMES ENVIRONNEMENTAUX**

Le développement industriel du Mexique, et ses formes territoriales, s'accompagne de sérieux problèmes de dégradation de l'environnement naturel;

Ces principaux problèmes concernent principalement trois grands secteurs : les sols, les eaux, et l'air.

**Les sols.** De façon générale, ne sont traités que 20 pour cent des déchets solides produits aussi bien par les ménages (73 000 tonnes par jour) que par les activités industrielles (370 000 tonnes par jour). La Zone métropolitaine de la Vallée de la ville de Mexico, qui abrite 20 millions d'habitants et produit 30 pour cent du PIB mexicain, et la Zone de la Frontière sont les deux régions qui sont les plus particulièrement affectées par les problèmes de pollution des sols par les déchets solides. A Mexico, les déchets domestiques et industriels collectés sont triés par 20 000 travailleurs informels avant d'être répandus dans trois décharges contrôlées. Il n'existe pour l'agglomération que trois unités de traitement par compostage et une seule unité d'incinération. Mais une très grande partie des déchets sont entreposés directement dans des terrains vagues, autour des usines ou dans des décharges clandestines. La Zone de la Frontière reçoit, de surcroît, un important flux de déchets en provenance des États-Unis qui sont déposés le long des 3200 kilomètres de frontière, sans qu'il soit possible au ministère de l'Environnement, des Ressources naturelles et de la Pêche (SEMARNAP) – en charge de l'environnement – d'en chiffrer la quantité exacte.

Un plan bilatéral État-Unis-Mexique, le Plan Integral Ambiental Fronterizo (PIAF), devrait permettre de lutter contre les effets désastreux sur l'environnement d'une mauvaise gestion des flux de matières liés à l'industrie des *maquiladoras*. De plus, la mise en place, à l'initiative des gouvernements des États-Unis et du Mexique, de la Banque de développement nord-américaine pour la protection de l'environnement, en 1994, permet désormais de financer des projets publics et privés destinés à améliorer la qualité de l'environnement dans la zone de la Frontière. La Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement ont ouvert des lignes de crédits pour des projets d'environnement au Mexique.

Plus généralement, le gouvernement fédéral mexicain a décidé en 1994 de créer 16 décharges de déchets toxiques, ce qui correspond à la satisfaction d'une grande partie des besoins du pays (estimés à 20 décharges par la ministère du Développement Social).

**Le traitement des eaux usées**, d'origine industrielle comme domestique, n'est que très peu développé au Mexique. On estime que 80 pour cent des eaux usées ne sont pas traitées et que dans de très nombreux cas, les exploitations agricoles utilisent pour irriguer leurs cultures des eaux usées chargées de toutes sortes de matières nocives (chrome, cyanure, mercure...). La plupart des grandes villes ont aujourd'hui des réseaux d'égouts inadaptés aux populations qu'elles abritent. Les rejets d'eaux usées d'origine industrielle posent presque autant de problèmes, particulièrement dans les secteurs géographiques très industrialisés de la Zone de la Frontière : sur près de 2 000 industries de *maquiladora* de la région, plus d'un millier consomment, transforment ou produisent des matériaux

toxiques (solvants, huiles, plastiques, acides...) qui sont rejetés sans traitement dans les cours d'eau. Les principaux fleuves du Nord, les rios Bravo, Nuovo et Colorado charrient jusqu'à la mer ces produits toxiques, ce qui pose de graves problèmes aux centaines de villages qui vivent des ressources naturelles du littoral et de la mer. On note cependant quelques initiatives transfrontalières visant à remédier à cette situation : par exemple, en 1994, le Congrès des États-Unis a approuvé un crédit pour la construction d'une usine d'épuration binationale pour la zone de San Diego-Tijuana.

Le problème de l'eau – qui reste important dans un pays où près de 30 pour cent de la population ne dispose pas d'eau potable dans son logement – comporte plusieurs caractéristiques propres à la situation mexicaine : d'abord, parce que les principales sources d'approvisionnement sont dans le sud du pays, alors que les principaux centres de population et d'activité sont au centre et au nord du pays. Le cas de la ville de Mexico est particulièrement aigu, où un pompage excessif de la nappe phréatique a provoqué un enfoncement général de la capitale, construite sur ce qui était à l'origine un lac asséché. De plus, le tremblement de terre de 1985 a engendré des fissures des réseaux d'eaux usées qui ont pollué la nappe phréatique. Ces deux facteurs ont rendu plus encore nécessaire la captation de sources d'approvisionnement de plus en plus éloignées. Ce décalage croissant entre les lieux de pompage et les lieux de consommation de l'eau se traduit par des coûts de fourniture élevés, alors que, l'eau étant considérée comme un droit constitutionnel, le recouvrement des factures se heurte à d'importantes difficultés et rend pratiquement impossible aux autorités de couper l'eau à un abonné qui ne s'en acquitte pas. Il n'est par conséquent pas étonnant de noter que la consommation moyenne par habitant de la ville de Mexico est double de celle des villes européennes (alors qu'une partie des logements de la ville ne sont pas équipés de l'eau courante !). On retrouve là un effet socialement régressif souvent étudié dans de nombreuses villes d'Amérique latine ou du Sud : la quasi-gratuité ou la gratuité – *de facto* – de l'eau bénéficie plutôt aux ménages équipés – plus solvables – et freine, du fait du non-recouvrement des coûts, l'équipement et la fourniture des ménages les plus démunis.

La loi de 1992 a ouvert la voie de réformes importantes de la gestion de l'eau, par la création d'agences de bassin et la possibilité de concéder la distribution et le traitement de l'eau au secteur privé. Ces contrats de concession se sont rapidement développés dans des villes comme Aguascalientes, Naucalpan, Cancún, Puebla et la ville de Mexico. Ces privatisations du secteur de l'eau semblent se développer rapidement et devraient concerner, dans les prochaines années, l'essentiel de la cinquantaine de villes de plus de 200 000 habitants du pays.

Par ailleurs, en milieu rural, on a recours à une approche associant les problèmes environnementaux avec le développement rural (État de Morelos) ou

de zone portuaire (État de Veracruz). L'action des États porte simultanément sur l'activité économique (micro-entreprises, utilisation des biotechnologies, familiarisait aux techniques de commercialisation...), l'action éducative et sanitaire et la lutte contre la pauvreté.

**La pollution atmosphérique** atteint des niveaux alarmants dans la plupart des grandes villes du pays et plus particulièrement encore dans la zone urbaine de la ville de Mexico. L'indice IMECA (Indice Metropolitano de la Calidad del Aire) mesure la concentration des agents polluants : particules,  $\text{Co}_x$ ,  $\text{So}_x$ ,  $\text{NO}_x$  et ozone. Dans la Zone métropolitaine de la Ville de Mexico, en 1993, cet indice n'a été que 31 jours inférieur à l'indice de concentration maximale admissible défini par l'Organisation mondiale de la santé ! La Commission métropolitaine de prévention et de contrôle de la pollution (CGPCCA), qui procède aux relevés des indices de pollution dans la Ville de Mexico indique cependant que la tendance serait plutôt, depuis 1991, à la baisse du niveau de pollution atmosphérique.

Cette pollution atmosphérique de la zone métropolitaine de la ville de Mexico, dans laquelle est produite près de 30 pour cent du PIB mexicain, est imputable d'abord à la circulation automobile : de l'ordre de 30 millions de litres de carburant consommés quotidiennement y émettent 75 pour cent des polluants atmosphériques. Les conditions naturelles aggravent encore la situation, du fait de la disposition de l'agglomération dans une cuvette d'altitude, d'une pluviométrie et de vents faibles.

Le gouvernement a pris des mesures de limitation des émissions en mettant en œuvre un plan d'intervention à trois niveaux :

*Niveau 1* : quand l'indice est entre 2 et 3.5 fois l'indice maximal admissible de l'OMS : suspension des activités récréatives de plein air dans les écoles, réduction de l'activité des entreprises pouvant aller jusqu'à 40 pour cent, restriction de l'usage des véhicules de l'administration.

*Niveau 2* : quand l'indice de pollution est entre 3.5 et 4.5 fois l'indice OMS, la mesure « *hoy no circula* » qui oblige habituellement les véhicules privés à ne pas circuler un jour par semaine, est portée à deux jours, l'activité peut être réduite de 75 pour cent, et toutes les activités culturelles sont suspendues.

*Niveau 3* : quand l'indice est supérieur à 4.5 fois l'indice OMS : toutes les activités potentiellement polluantes sont suspendues dans toute la Zone métropolitaine de la Ville de Mexico.

Les instruments d'intervention sur les atteintes à l'environnement peuvent être de différents ordres : contrainte réglementaire, incitations économiques, instruments de persuasion, accords volontaires (voir OCDE, 1994<sup>23</sup>). Le Mexique met surtout en œuvre, on le voit, des mesures du premier type : la contrainte réglementaire directe. Cette réglementation porte sur les niveaux de pollution relevés et non sur les niveaux émis : Elle vise la qualité générale de l'air plutôt

que l'origine des émissions, alors que certains pays, de plus en plus nombreux, fixent des normes sur l'émission admissible.

Ce type de mesure, que l'on retrouve dans une ville comme Athènes, est à court terme la seule qui puisse répondre à des situations de crise aiguë en terme de niveau de pollution. Elle a cependant d'importants inconvénients : elle frappe aveuglément l'ensemble de l'économie de l'agglomération, quels que soient les ratios utilité économique/émission des différents agents<sup>24</sup>, et aussi, et peut être surtout, ce type de mesure ne suscite pas l'innovation technique. Les contraintes collectives générales n'ont pas d'effet sur les comportements individuels et n'incitent pas certains acteurs à rechercher des moyens de diminuer leur niveau d'émission.

Il est probable, en revanche, que la fixation de normes d'émission, particulièrement dans le cas des véhicules particuliers, poserait – outre des problèmes de contrôle (coût d'administration, corruption...) – un problème d'exclusion d'une partie importante de la population pauvre pour laquelle l'usage du véhicule constitue une nécessité économique. Il est frappant à cet égard, de noter que la récente crise monétaire du pays, dont l'impact a été particulièrement fort sur les populations les plus pauvres, a eu pour effet direct de diminuer la circulation automobile dans les grandes villes.

Il serait intéressant de chiffrer le coût économique associé aux mesures de lutte contre la pollution, mais aussi celui, peut être plus important encore, lié aux situations de congestion que connaissent les grandes villes du pays, et surtout Mexico City (les études disponibles sur les coûts des externalités négatives liées à la circulation automobile dans les grandes villes des pays industriels suggèrent que les coûts de congestion sont beaucoup plus importants encore que les coûts de la pollution). On verra, dans une partie ultérieure de l'analyse, que les villes et les régions les plus concentrées et les plus développées du pays n'apparaissent que très légèrement surproductives par rapport au reste du Mexique. Les économies externes d'agglomération, qui constituent une forte justification économique de la concentration des populations et des activités, sont très sensibles à la qualité des politiques de gestion urbaines permettant de maximiser les externalités positives et de réduire les externalités négatives. Ces dernières semblent pénaliser sérieusement l'économie des villes mexicaines. La congestion et la pollution doivent plutôt être prévenues, par des politiques d'usage du sol, des politiques d'infrastructure ou par la tarification, plutôt que faire l'objet de mesures spécifiques quand elles ont atteint des niveaux insupportables. On peut penser, à cet égard, que la question de la pollution atmosphérique, comme celle des autres atteintes à l'environnement, doit trouver, à terme, des réponses dans des mutations concernant l'ensemble des politiques publiques locales plutôt que dans les coûteuses mesures de court terme qui sont aujourd'hui mises en œuvre.

Au-delà des mesures sectorielles, le gouvernement mexicain a également développé une approche horizontale qui concerne le développement soutenable des petites et moyennes villes. Le Programme des Cent Villes (Programa de 100 Ciudades) fait partie intégrante du Programme National pour le Développement urbain 1995-2000. L'objet de ce programme est de favoriser la croissance soutenable des 116 villes de petites et moyennes dimensions où vivent 32 millions de Mexicains (plus de la moitié de la population urbaine du Mexique). Ce programme est financé au travers du chapitre XX du Budget Fédéral. Les ressources sont utilisées pour adapter les tenures foncières à la fourniture de services dans les zones urbaines.

## NOTES

1. *D'après le Rapport sur le développement dans le monde 1994* de la Banque mondiale.
2. Selon les économistes régionaux comme Perroux ou Williamson, dans la phase du développement de l'industrie, les régions les plus dynamiques, motrices, entraînent l'économie du pays, introduisant mécaniquement au départ une forte augmentation des disparités, puis par de multiples jeux de diffusion inter-régionale de la croissance (deserrement de la production dans des régions à moindre coûts de main-d'œuvre, rôle péréquateur des finances publiques dont le poids augmente avec la croissance économique, développement d'infrastructures de transport et de télécommunication, etc.), contribuent à un étalement de la production et des revenus sur l'ensemble des territoires, et finalement à une réduction des disparités régionales.
3. On s'inspire ici des analyses et de la typologie régionale établie par Musset (1995) et Musset (1997).
4. La « zone centrale » est constituée, outre le District fédéral, des États de México, Morelos, Hidalgo, Querétaro, Puebla et Tlaxcala.
5. Les États de la Frontière nord sont d'Ouest en Est, la Basse-Californie, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León et Tamaulipas.
6. Pour une étude des impacts sur les zones rurales des transferts liés aux migrations voir : J.E Taylor « *Micro economy-wide models for migration and policy analysis : an application to rural Mexico* », Centre de développement, OCDE, 1995.
7. Selon l'INEGI, les zones urbaines comprennent plus de 2 500 habitants.
8. *Informe Mensual sobre la Economía Mexicana*, Centro de Análisis e Investigación Económica. Año XI, n° 12, mars 1994.
9. HERNANDEZ Laos (1990), « Medición de la Intensidad de la Pobreza y de la Pobreza Extrema en México », *Investigación Económica*, n° 191.
10. Il convient d'attirer l'attention sur l'utilisation des données. Bien que très diversifié, l'appareil statistique est d'une couverture encore inégale selon les domaines. C'est la raison pour laquelle une part importante de cette étude ne concerne que les seuls secteurs productifs modernes (industrie d'extraction, manufacturière, commerce et service, à l'exclusion de l'agriculture, du secteur public et de l'ensemble du secteur informel). Les conclusions des analyses, si elles retracent, à grand traits une réalité globale du développement économique territorial du pays, doivent donc être interprétées avec prudence.

11. Les données de chômage par État, disponibles, n'ont pas été traitées car fondées sur des concepts statistiques trop restrictifs, elles n'apparaissent pas significatives.
12. Le concept de production est distinct de celui de produit (somme des valeurs ajoutées), dans la mesure où la valeur de la production comprend les consommations intermédiaires.
13. Il s'agit d'une coïncidence avec l'indicateur de disparité des PIB par habitant que nous indiquions plus haut, comme on le voit en comparant, État par État, les données de production par salarié et de PIB/habitant.
14. Il s'agit ici, rappelons le, de pseudo productivités apparentes du travail, dans la mesure où c'est la valeur de la production et non la valeur ajoutée qui est rapportée à l'emploi salarié. Mais l'analyse en termes de salaires moyens aboutira aux mêmes conclusions.
15. Il est difficile, avec les informations disponibles, d'expliquer ce chiffre qui suggère une productivité élevée dans l'État de México, dans des secteurs qui n'y sont pas plus représentés que dans l'ensemble du Mexique (coefficient de localisation : 101). Il s'agit probablement d'un biais lié à l'effet «siège social» (les salaires y ont un indice élevé : 141) et/ou «fin de chaîne de production» qui fait que la valeur de la production y est relativement plus élevée que ce que doit y être la valeur ajoutée.
16. Sur les nouveaux aspects organisationnels de la production, voir Veltz, Pierre (1996), *Globalisation et réinvention du local*, Presses Universitaires de France, Paris.
17. JUAN RAMON, V.H. & RIVERA-BATIZ, L.A. (1996), «Regional growth in Mexico : 1970-1993», IMF Working Paper n° WP/96/92, Washington.
18. Voir notamment : OECD (1992), «Regional Policy Developments in OECD countries», document [OECD/GD(92)167], Paris.
19. La maquiladora est un système déjà ancien au Mexique, de zone franches permettant à des industries étrangères, principalement des États-Unis, de procéder à des opérations de fabrication en apportant les composants et en rapatriant les produits finis sans payer de droits de douane.
20. Un tel calcul repose sur des hypothèses discutables, en particulier une homogénéité géographique du comportement des secteurs (productivité, impact du choc sur les différents sous-secteurs, ...) : on considère que les secteurs ont eu la même évolution dans tous les États. Il a aussi pour effet de chiffrer la croissance structurelle globale, calculée, du pays à un niveau inférieur à la croissance réelle enregistrée (un tel inconvénient pourrait, dans une étude plus approfondie, être corrigé par des procédures d'itération permettant d'ajuster trimestre par trimestre et par secteur la valeur ajoutée calculée à la valeur ajoutée totale observée du pays). Mais on peut penser que ces hypothèses tendent à sous estimer plutôt qu'à «gonfler» le mécanisme que nous voulons mettre en lumière : il ne s'agit que de l'effet structurel, ne comprenant donc pas les performances propres des États, dont on peut penser qu'elles ont été meilleures dans les régions les plus développées.
21. Voir également à ce sujet l'étude de l'OCDE «de centralisation, infrastructures : une nouvelle politique publique de développement»
22. BANQUE MONDIALE (1994), *Rapport sur le développement dans le monde*.

23. OCDE, 1994, *Gérer l'environnement. Le rôle des instruments économiques*. Paris.
24. Encore qu'une mesure récente permette désormais aux véhicules neufs équipés d'équipement catalytiques de circuler tous les jours.

## **LES POLITIQUES SECTORIELLES A FORT EFFET RÉGIONAL**

Au Mexique, où la préoccupation du développement économique et social national prime sur celle de l'équilibre des territoires, dans un contexte d'inégalités sociales – et pas seulement régionales – très fortes, il semble que des actions politiques globales de développement régional restent encore peu développées.

De fait, la principale politique de rééquilibrage régional du pays est assise sur la politique sociale du gouvernement, et particulièrement le Programme national de solidarité (PRONASOL). La plupart des autres politiques fédérales qui ont de forts impacts sur le développement régional du pays sont exprimées en termes sectoriels. On peut donc procéder à un premier examen des politiques régionales» du pays en distinguant les politiques industrielles, la politique sociale (PRONASOL) qui semble constituer le volet essentiel des interventions régionales. Dans la section suivante, on examinera les politiques publiques du gouvernement fédéral qui ne comportent pas d'objectifs explicites de politique régionale mais qui ont d'importants impacts spatiaux (le rôle de cohésion territoriale du budget fédéral ainsi que les politiques de privatisation et de décentralisation).

### **LES POLITIQUES INDUSTRIELLES ET TECHNOLOGIQUES**

S'il n'y a pas de politique régionale, il n'y a pas non plus, dans une large mesure, de régionalisation des politiques sectorielles, et en particulier pas d'agence centrale chargée de stimuler le développement industriel des régions en retard de développement, pas de système d'incitation économique régionallement discriminant (aides à l'investissement ou à l'emploi). De fait, l'énorme secteur industriel public (pétrole, pétrochimie, mines, ports...) constituait dans le passé un instrument important de développement industriel régional et pouvait être considéré comme le cœur d'un dispositif de politique industrielle régionale. Il est aujourd'hui largement remis en cause par sa privatisation. Par ailleurs, jusqu'au début des années quatre-vingt, le gouvernement fédéral avait pris des

mesures autoritaires de limitation de la croissance industrielle de l'agglomération de Mexico, mais il semble que ces politiques soient aujourd'hui abandonnées.

De fait, l'ouverture du Mexique au marché international s'est traduit par un très fort afflux, et croissant au fil des années, de capitaux productifs, essentiellement venus des États-Unis. Durant ces dernières années, le Mexique a reçu à lui seul près de 40 pour cent des investissements étrangers destinés à l'ensemble de l'Amérique latine. La crise monétaire de 1994, et les dévaluations qui lui ont été associées, qui ont affaibli le marché intérieur, ont en revanche stimulé le développement du secteur manufacturier exportateur, particulièrement dans le nord du pays (85 pour cent des exportations mexicaines sont, en 1996, des biens manufacturiers, parmi lesquelles 85 pour cent encore sont à destination de l'Amérique du Nord. 45 pour cent des exportations manufacturières mexicaines proviennent en outre des industries de la maquiladora). Les investissements étrangers ont continué à croître en 1995 et en 1996 sans interruption, à un rythme approchant les 7 milliards de dollars annuels en 1995, dont 65 pour cent en provenance des États-Unis. On comprend, à travers ces quelques chiffres que l'orientation géographique générale de ces investissements bénéficie d'abord à la zone de la Frontière. On a vu dans la section précédente (graphique 4 et carte 16) que l'emploi des *maquiladoras* n'avait pas été affecté, au contraire, par la crise monétaire, et que si la partie hors Frontière voyait s'accroître ce type d'emploi un peu plus rapidement que la Frontière elle-même, 90 pour cent de ces emplois se situent encore dans le nord du pays.

Face à d'aussi puissants déterminismes géographiques dans la répartition des investissements productifs, on comprend qu'une politique régionale de type classique, qui viserait par des incitations directes à réorienter ces capitaux vers des zones continentales moins développées et plus éloignées du centre de la zone ALENA, aurait toutes les chances d'être inefficace dans le meilleur des cas, coûteuse au-delà du raisonnable, dans le pire. Et cela d'autant plus que, comme on l'a vu plus haut, le très faible niveau des disparités de salaires moyens entre les États prive les régions les moins développées de ce qui aurait pu être un de leurs principaux avantages comparatifs. Le développement économique de l'ensemble du pays, entraîné par ses régions motrices, au nord et au centre, est probablement le préalable au développement économique des zones les plus défavorisées du pays.

Un objectif du gouvernement fédéral doit être d'aider la transition, qui est déjà commencée dans certains secteurs, d'une industrie peu qualifiée, qui domine actuellement le paysage industriel mexicain, vers des secteurs à plus haute valeur ajoutée. Un tel objectif peut être servi par des actions portant sur *i)* la formation et la qualification des travailleurs, et *ii)* sur la diffusion de la technologie.

## La formation et la qualification de la main-d'œuvre

On assiste actuellement à une élévation du niveau technologique des industries mexicaines. Cette éveil à la technologie est largement liée aux stratégies des groupes étrangers opérant au Mexique (elles représentent 16 pour cent de l'emploi manufacturier du pays, dont la moitié dans le secteur de la maquiladora) et plus généralement à l'expansion de l'industrie d'exportation qui a été encore stimulée par les dévaluations liées à la crise monétaire de 1994. On note par exemple une certaine évolution dans la structure des entreprises du secteur de maquiladora : en effet, à l'origine et jusqu'au début des années 1990, presque exclusivement spécialisées dans les activités d'assemblage par de la main-d'œuvre peu qualifiée, il y a eu dans les années récentes une évolution vers l'intégration de plus de technologies, et d'une main-d'œuvre plus qualifiée. La disparition des tarifs douaniers dans le cadre de l'ALENA devrait accélérer cette transition d'une industrie d'assemblage, dans les domaines comme la mécanique, le textile ou les produits plastiques, vers une industrie mettant en œuvre l'ensemble des opérations manufacturières, intégrant plus de technologie et employant une main-d'œuvre plus qualifiée (comme cela commence à être le cas avec le fort développement de l'industrie automobile).

Il semble que le facteur qualité (ce que nous évoquions plus haut sous le terme de « capacité organisationnelle ») tende actuellement à devenir un des critères essentiels des nouvelles conditions de la concurrence internationale. Des études récentes sur le secteur de la maquiladora ont montré que la place des techniciens et employés, relativement à celle des ouvriers, aurait actuellement tendance à y augmenter<sup>1</sup>.

L'amélioration de la qualification des travailleurs mexicains, particulièrement dans les zones où l'emploi industriel s'est le plus développé, passe d'abord par la poursuite des réformes globales qui pourraient corriger d'importantes distorsions qui déterminent les comportements des entreprises. La législation fédérale du travail peut constituer un obstacle aux incitations naturelles que peuvent avoir les employeurs à former leur personnel : par exemple, la loi fédérale stipule que les promotions dans les entreprises ne peuvent être méritées qu'à l'ancienneté ! On a déjà évoqué les réformes entreprises récemment pour mettre fin à la centralisation des négociations salariales. Une des tâches actuelles de COPREMOC, le nouveau Conseil mexicain pour la productivité et la compétitivité (créé en 1995) est de mettre autour d'une table les responsables syndicaux, des entreprises et du secteur public, pour promouvoir une meilleure liaison entre les salaires et les performances de productivité.

Beaucoup de pays offrent des formations aux travailleurs par le truchement d'institutions publiques. Ces systèmes peuvent avoir l'inconvénient de fournir sur le marché des qualifications qui ne font pas l'objet d'une demande des entre-

prises. Le programme PROBECAT, mis en place au Mexique en 1984, offre des formations professionnelles adaptées aux entreprises, données par des établissements privés, aux populations au chômage. Il a récemment fait l'objet d'une évaluation très positive, notamment en terme de réduction de la période de chômage. En 1995, 700 000 bourses de stages ont ainsi été distribuées à des chômeurs de milieux aussi bien ruraux qu'urbains. De façon générale, on observe qu'une grande partie de la formation est mise en œuvre dans des établissements privés. Les universités technologiques privées, sur le modèle du fameux Massachusetts Institute of Technology, se développent dans tout le pays (notamment le réseau d'une quarantaine d'universités privées issues de l'Institut technologique de Monterrey). On peut du reste s'interroger sur les risques d'inégalité sociale et d'insuffisance de formation qui peuvent être liés au développement d'un système de formation exclusivement privé qui ne serait pas accompagné d'un programme significatif de bourses publiques d'études.

Toutes ces initiatives suggèrent cependant qu'il y a encore un large espace pour le développement de mesures d'offre de formation de la main-d'œuvre. La cible principale de telles politiques doit cependant souvent être de stimuler non seulement l'offre de formation mais aussi la demande des entreprises pour de meilleures qualifications de la main-d'œuvre. Dans la mesure où l'abondance de la main-d'œuvre et son coût très peu élevé, comparativement à d'autres pays de développement comparable ou supérieur, ont depuis longtemps constitué l'avantage comparatif premier des zones les plus industrialisées du Mexique, fort bien reliées en outre au marché nord-américain, il y a peu de raison de penser que les industriels aient une forte propension spontanée à former leurs employés.

La combinaison d'incitations fiscales pour les employeurs et de « bons de formation » pour les travailleurs, accompagné d'une mise au enchères par le gouvernement de stages de formation auprès de centres de formation privés et publics a constitué, au Chili, un exemple de réussite politique dans le domaine. Une première expérience a du reste débuté au Mexique en 1995, avec la mise en place d'une nouvelle législation fiscale permettant de déduire les coûts de formation des employés jusqu'à un plafond de 1 pour cent des revenus de l'entreprise, sur la même période.

### **La politique technologique et de soutien à la modernisation des entreprises**

On observe également dans le domaine de la politique technologique un effort récent de promotion de la position technologique de l'industrie mexicaine. L'objectif est de combler une part de l'important écart du pays par rapport aux autres pays industriels. Toutes les données disponibles sur l'intégration de l'innovation technologique dans les processus de production montrent un fort

retard du pays<sup>2</sup>. L'usage de technologie et de recherche par les entreprises apparaît comme la plus faible des pays Membres de l'OCDE. De plus, le Mexique est le pays, en 1993, dans lequel le gouvernement intervient le moins en matière de stimulation de la R-D (0.5 pour cent des dépenses de R-D industrielle mexicaine proviennent de fonds gouvernementaux, contre 14 pour cent en moyenne dans les pays Membres de l'OCDE). On observe aussi un décalage frappant, au Mexique, entre la faiblesse de la R-D financée par le gouvernement et les entreprises, et le fait que l'essentiel de l'effort financier de recherche l'est dans le domaine de la recherche publique, sans qu'elle ait un lien très clair avec les performances du secteur de la production. De plus, le système bancaire mexicain hésite généralement à soutenir des projets de développement technologique, et il n'y a pratiquement pas de marché de venture-capital pour soutenir les projets innovants.

En mai 1995, le gouvernement mexicain a lancé le Plan national de développement (1995-2000), dont l'objectif est de moderniser l'industrie du pays. Dans le même temps, toujours en mai 1995, a été mis en place le Conseil mexicain pour la productivité et la compétitivité (COMEPROC), dont la mission est notamment de promouvoir les dépenses de recherche et d'innovation dans le secteur industriel. Le Premier Rapport sur l'État de la Nation, en 1995 aussi, exprime l'intention du gouvernement de développer la recherche et d'augmenter le nombre de chercheurs dans le pays, d'améliorer la qualité des infrastructures de recherche, et enfin, de décentraliser les activités scientifiques et technologiques. En 1995, une nouvelle législation fiscale permet désormais de faire bénéficier de déduction d'impôts les entreprises qui investissent dans la R-D.

CONACYT, qui est l'agence chargée de stimuler la R-D, a lancé depuis 1992 des programmes d'incubation de petites entreprises dans des parcs technologiques ou des hôtels industriels. Ce programme comporte une dimension régionale dans la mesure où la plupart des projets sont développés hors de la zone centrale de Mexico. Mais la plupart de ces projets se situent dans les régions les plus développées du pays, là où se trouvent les concentrations de chercheurs universitaires. C'est d'ailleurs le reproche que les chambres de commerce et industrie mexicaines et CANACINTRA (Chambre nationale des industries de transformation) expriment sur ce programme qu'elles jugent trop lié aux universités et pas assez aux petites entreprises (l'essentiel de l'argent de CONACYT irait aux bourses d'enseignement supérieur). Il faut cependant noter que depuis 1994 l'approche régionale de la technologie a connu une impulsion nouvelle avec la création de neuf centres régionaux regroupant chacun plusieurs États. Ces centres régionaux seront dotés de budgets (par la création d'un fonds de développement régional) leur permettant de financer des projets de recherche qui contribuent au développement régional. 17 programmes (surtout de nature agricole) ont ainsi été acceptés dans le cadre du SIMAC (Système de la

mer de Cortés) au nord-ouest du pays, la première de ces régions qui fonctionne aujourd'hui. Ce mécanisme vient compléter utilement les initiatives de FIDETECH qui vise les recherches préconcurrentielles. En 1994, la création de l'Institut mexicain pour la propriété industrielle permet de fournir des conseils techniques sur les problèmes de propriété intellectuelle et de dépôt de brevets.

Il n'en demeure pas moins que des questions critiques comme la commercialisation des technologies, la disponibilité de venture-capital ne sont pas traitées dans ce nouveau cadre. NAFIN, qui est une agence financière de développement chargée de développer des projets d'investissement industriels, n'intervient, dans la mesure de ses moyens, que sur les projets les plus mûrs, là encore dans les régions les plus développées, pour pallier le manque de venture-capital. La mise en œuvre d'une véritable politique technologique régionale fait encore défaut.

### **Le développement touristique**

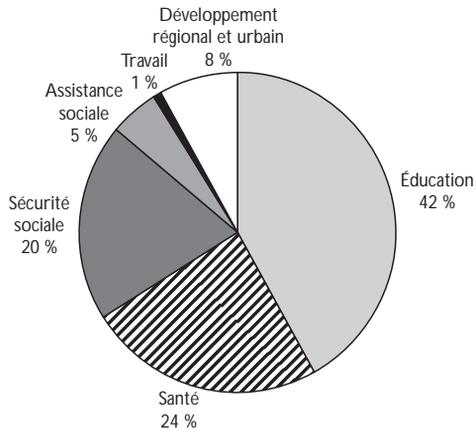
Le développement touristique du pays peut aussi être compté au rang des instruments de développement régional. L'infrastructure touristique concerne surtout le sud du pays, c'est-à-dire la partie la plus pauvre du Mexique. Six grands centres ont été développés : Acapulco, Cancún, Ixtapa, Los Cabos, Loreto et Huatulco) qui permettent au Mexique d'accueillir chaque année plus de 6 millions de visiteurs auxquels sont associés près de 2 millions d'emplois. De nouveaux projets sont actuellement mis en œuvre, de centres balnéaires, de parcs d'attraction, d'aménagement de sites archéologiques qui peuvent permettre de mieux exploiter l'énorme potentiel touristique du pays tout en maintenant et en développant une activité adaptée aux populations traditionnelles qui habitent dans ces zones (artisanat, réhabilitation des sites archéologiques...).

## **LES ASPECTS RÉGIONAUX DE LA POLITIQUE SOCIALE**

### **Un effort budgétaire considérable**

L'importance du secteur social dans les priorités mexicaines est clairement indiquée par les données budgétaires. Dans le budget 1997, les dépenses du gouvernement fédéral affectées au développement social représentent 55.8 pour cent du Budget programmable<sup>3</sup> soit 9 pour cent du PIB. D'autre part, le budget prévoit une participation de 12.1 pour cent des dépenses programmables aux entités fédératives et aux municipalités, dont une large part des dépenses va au secteur social.

Les dépenses du gouvernement fédéral vont essentiellement aux politiques éducatives et de santé; celles-ci forment à elles près de 70 pour cent des dépenses du gouvernement fédéral (voir graphique 6).

◆ Graphique 6. *Dépenses sociales du gouvernement fédéral par catégories*

Source : SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación, 1997* (ministère des Finances et du Budget).

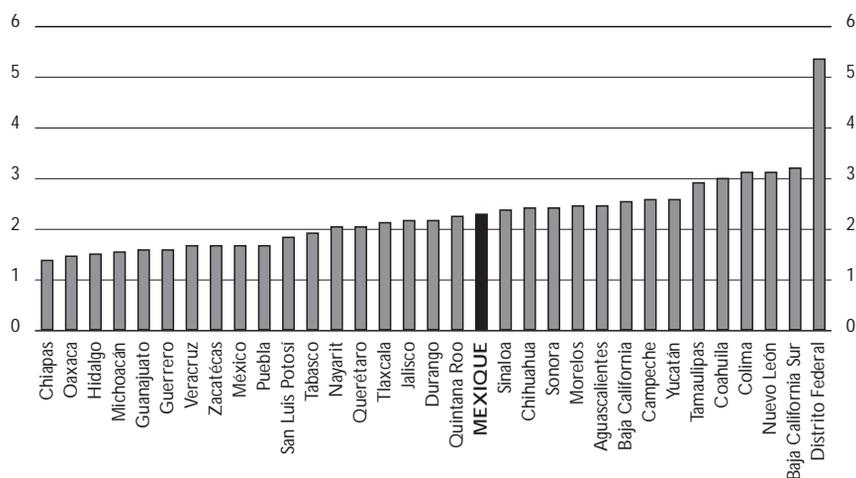
Les dépenses dites de développement régional et urbain ne représentent que 4.5 pour cent du budget programmable, dont la moitié est consacrée au programme de lutte contre la pauvreté. Ce concept ne doit pas être interprété strictement, car les autres volets de la politique sociale (éducation, santé, travail...) ont une dimension territoriale importante. Une conception plus large qui intègre des éléments des politiques d'environnement, d'infrastructures (distribution d'eau potable et d'égouts) de logement, de rural et d'assistance alimentaire est également utilisée lorsque l'on traite de la politique sociale régionale.

### ***Des disparités importantes dans les secteurs de l'éducation et de la santé***

Les données qui sont présentées dans le graphique 7 montrent que d'importantes disparités existent entre la dotation des États en personnel dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Le résultat du recensement de l'INEGI<sup>4</sup> montre clairement que les États du Chiapas et de Oaxaca, qui sont les plus pauvres en termes de PIB/h sont les moins bien dotés; en revanche, les États frontaliers (Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas, Baja California) qui sont les plus riches et qui bénéficient des retombées économiques de l'activité transfrontalière sont les plus richement dotés en enseignants et en personnel médical.

◆ Graphique 7. **Éducation et santé**

Ratio population travaillant dans les secteurs de l'éducation et de la santé/population totale, 1990



Source : D'après S. Levy and E. Davila, *Empleo rural y combate a la pobreza*, et INEGI.

De telles disparités sont lentes à se résorber en raison de l'inégalité entre les recettes fiscales des États. De même, la faiblesse des moyens budgétaires ne permet pas d'assurer des dépenses d'infrastructures dont les coûts sont élevés, telles que des établissements d'enseignement ou des centres de soins. Prises isolément, de telles dépenses auraient peu de chances de contribuer au développement de la région concernée et au-delà, de l'État. Pour être efficace et servir à un développement endogène ces mesures doivent être intégrées dans une stratégie d'ensemble du territoire et impliquer activement les acteurs. Le gouvernement mexicain s'est d'ailleurs engagé dans cette voie, en déconcentrant largement les budgets fédéraux (et en incitant fortement les États à en faire autant avec les municipalités) et en restructurant les activités concernant le développement régional et urbain et la lutte contre la pauvreté.

### **Les réponses : déconcentration des politiques sociales et programmes ciblés**

#### *La déconcentration des politiques de développement social*

En moyenne, plus du tiers du budget fédéral est déconcentré. Dans le secteur du développement social, les secteurs les plus largement déconcentrés sont l'éducation (63 pour cent) et le programme de lutte contre la pauvreté (65 pour cent). Le budget du secteur de la santé, n'est en revanche,

déconcentré qu'à hauteur de 17 pour cent. La partie déconcentrée devrait concerner une population de 37 millions de personnes. La déconcentration permet de rapprocher la gestion budgétaire des préoccupations territoriales, mais son effet est limité, car elle a été réalisée par bloc de compétences. En effet, toute demande de modification des budgets déconcentrés nécessite l'intervention du gouvernement fédéral. Les demandes de modification émanent soit des États (qui relayent aussi les demandes des municipalités), soit des COPLADES (Comités de Planeación del Desarrollo del Estado) qui sont plus proches du terrain. Elles sont traitées par le gouvernement fédéral qui réagit demande par demande et non en se référant à une stratégie d'ensemble.

### *Les programmes de développement ciblés*

#### a) Historique

Le programme national de solidarité PRONASOL : les programmes ciblés regroupés à l'origine sous le terme de PRONASOL (programme national de solidarité) ont été un élément important de la politique menée par le président Salinas dans le cadre du Programme national de développement (1989-1994). Il s'agissait d'interventions au coup par coup dans des programmes très localisés, qui avaient pour but principal d'atteindre les populations les plus défavorisées et les plus affectées par le désengagement de l'État. Ce programme a touché 9 millions de personnes vivant dans 11 États différents et 375 centres urbains entre 1989 et 1992. Chaque projet de développement comportait plusieurs volets : aide à l'agriculture, gestion des ressources naturelles, amélioration des conditions de vie.

#### b) La réforme des objectifs

Tout en maintenant le principe de programmes ciblés, le gouvernement Mexicain a alors entrepris d'en réviser les objectifs et les instruments. La réforme, telle qu'elle est explicitée dans le Plan national de développement, 1995-2000 a consisté à centrer le programme de développement régional et urbain sur l'objectif de lutte contre la pauvreté. Au Mexique, en 1993, 1/4 de la population (22 millions d'habitants) vivent dans des conditions d'extrême pauvreté (revenus inférieurs à un salaire minimum pour 40 heures de travail). Parmi eux, 63 pour cent vivent dans des zones rurales et 37 pour cent dans des zones urbaines. Il y a 91 régions (sur les 208 que compte le territoire mexicain) où se concentre la pauvreté, dont 18 sont critiques et dans la moitié d'entre elles se concentre l'extrême pauvreté (populations indigènes et paysannes).

**Stratégie pour les régions les moins développées.** Depuis 1995, une stratégie compréhensive a été élaborée (Estrategia Integral para las Regiones Prioritarias) par le ministère du Développement social. La stratégie consiste d'abord dans l'identification des régions dont les municipalités pour lesquelles les indica-

Tableau 9. Principales actions et résultats de PRONASOL en 1994

Programme	Objet	Résultats
<b>a) Protection sociale</b>		
Solidarité IMSS	Équipement sanitaire.	1989-93 : 1 200 dispensaires et 4 hôpitaux bénéficiant à 5 millions d'habitants.
Infrastructure éducative	Équipement scolaire.	1989-93 : 70 000 espaces éducatifs construits ou réhabilités pour 2.9 millions d'enfants.
«École digne de ce nom»	Entretien des écoles.	1990-93 : 100 000 écoles construites ou réhabilitées bénéficiant à 7.2 millions d'enfants.
Adduction d'eau potable et assainissement	Construction de réseaux.	1989-93 : 11 151 réseaux construits ou réhabilités bénéficiant à 5.4 millions d'habitants.
Produits alimentaires	Mise en place d'épiceries, laiteries et cuisines populaires.	1989-92 : apports de capitaux à 10 193 épiceries populaires ouverture de 3 374 magasins (avec «Solidarité entreprises»).
Électrification	Branchement de logements et d'équipements publics.	1989-93 : 14 900 communautés électrifiées, dont 10 560 en milieu rural.
Solidarité femmes	Participation, formation et développement des femmes.	1989-93 : 2 383 projets de production, 3 191 à caractère social, bénéficiant à 131 809 femmes.
<b>b) Solidarité pour la production agricole</b>		
Fonds de solidarité production	Prêts aux agriculteurs à faible productivité ou atteints par des catastrophes naturelles.	1990-1993 : a bénéficié à 1 million d'agriculteurs.
Solidarité entreprises	Mise en place d'un fonds national d'aides aux entreprises. Finance des entreprises viables pour les communautés défavorisées.	1992-1993 : 9 200 entreprises ont bénéficié de concours. 42 000 créations d'emploi associées.
Fonds régionaux de solidarité pour le développement des communautés indigènes	Soutiennent les projets productifs d'associations d'Indiens.	1990-1993, 133 fonds mis en place. Ont bénéficié à 80 pour cent de la population Indienne. 1 million d'emplois (souvent temporaires) associés.
Pêche côtière et aquaculture	Aide à la création d'entreprises.	1992-1993 : création 69 entreprises d'aquaculture, 38 de pêche côtière.
Programme d'aide aux planteurs de café	Soutien financier et technique aux petits planteurs de café.	1989-1993 : 200 000 planteurs aidés.
Aide aux producteurs forestiers	Soutien aux forestiers appauvris par la déforestation et le reboisement.	1990-1993 : 73 associations de travailleurs forestiers aidés, 163 pépinières, 36 millions de plants sur 22 000 hectares.

Tableau 9. Principales actions et résultats de PRONASOL en 1994 (suite)

Programme	Objet	Résultats
<b>b) Solidarité pour la production agricole (suite)</b>		
Production écologique et solidarité forestière	Soutien activités de restauration et protection de l'environnement	1992-1993 : projets de production écologique dans 14 États, protection du papillon Monarch, protection de la forêt, faune, recyclage de déchets, 12 millions d'arbres plantés.
Infrastructures d'aides à la production	Mise à disposition par banque de développement de prêts à taux bas.	1989-1991 : 300 000 agriculteurs pauvres bénéficiaires pour augmenter productivité agricole.
Caisses d'épargne de solidarité	Gèrent les sommes remboursées des prêts du fonds de solidarité gérées par les communautés.	1992-1993 : 29 caisses créées.
Solidarité avec les travailleurs agricoles	Soutien financier et technique conditions. de vie travailleurs migrants.	1990-1993 : 263 000 travailleurs migrants ont bénéficié d'aides au logement, équipement sanitaire.
<b>c) Solidarité pour le développement rural</b>		
Fonds municipaux de solidarité	Aider les municipalités les plus pauvres à réaliser des infrastructures.	1990-1993 : 2 333 municipalités ont bénéficié de ce programme.
Programme de construction de routes	Construction et entretien des routes rurales.	1989-1993 : 184 500 km de routes et chemins ruraux construits ou réhabilités.
Programmes de développement régional	Améliorer le niveau de vie, la productivité et les infrastructures dans régions les plus pauvres.	17 programmes mis en places dans 12 États concernant 10 millions de personnes.

Source : OCDE (1994), «Solidarité dans les zones rurales du Mexique», septembre 1994, C/RUR (94) 18.

teurs de retard de développement (*indice de marginacion*<sup>5</sup>) sont les plus sévères, puis dans l'application à ces zones de programmes hautement prioritaires dans la construction, l'amélioration de services basiques, les infrastructures pour la santé, l'éducation l'emploi le logement et les besoins alimentaires. Ces régions se retrouvent dans 31 États du Mexique, couvrant 58 pour cent de l'ensemble des municipalités et 30 pour cent de la population. Dans ces régions vivent 24, 8 millions d'habitants et 90 053 villages dont 81095 d'entre eux ont moins de 500 habitants<sup>6</sup>. La structure de la population montre une population très jeune. Plus de 43 pour cent de la population a moins de 15 ans<sup>7</sup>. Près de la moitié de la population de ces régions se situe dans les municipalités ayant un degré de développement faible ou très faible. Soixante pour cent de la population ne

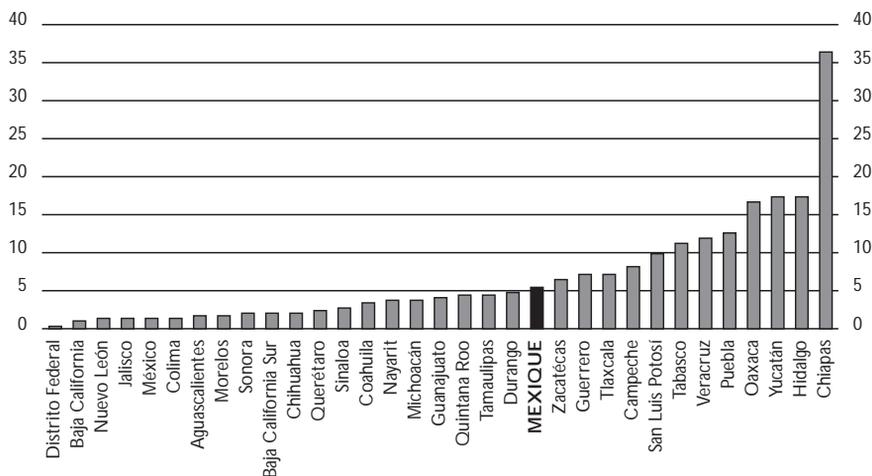
Tableau 10. Les 91 régions ayant le plus faible niveau de développement

États	Régions	États	Régions
Aguascalientes	Norte	Nayarit	Sierra del Nayar*
Baja California	Valle de San Quintin	Nuevo León	Desértica
Baja California Sur	Norte	Oaxaca	Istmo*
	Sur		Mixteca*
Campeche	Maya		Costa Chatina*
	X'Pujil		Mazateca-Papaloapam*
	Sur		Sierra Juárez*
Coahuila	Centro-Desierto	Puebla	Sierra Norte*
	La Laguna		Sierra Negra-Zongolica*
	Sureste		Mixteca*
	Frontera	Querétaro	Sierra Gorda*
Colima	Indígena	Quintana Roo	Maya
Chiapas	Selva*	San Luis Potosí	Altiplano
	Norte*		Huasteca*
	Altos*		San Luis
	Franja Fronteriza		Media
	Sierra*		Sierra Gorda*
	Las Cañadas*	Sinaloa	Serrana
Chihuahua	Tarahumara*	Sonora	Sierra de Alamos
	Del Desierto		Valle del Mayo
	De la Llanura		Sierra Central
Durango	Semidesierto		Bacum-Guaymas
	Las Quebradas*	Tabasco	Frontera Sur
	Indígena Sur		Chontalpa-Costa
	Indígena Norte		Centro-Sierra
Guanajuato	Sierra Gorda*	Tamaulipas	Centro
	Zona Norte		Suroeste
	Zona Sureste		Cañera
Guerrero	Costa Grande		Noreste I
	Tierra Caliente		Noreste II
	Filo Mayor*	Tlaxcala	Norte
	La Montaña*		Microregión Sur
	Costa Chica		Microregión Centro
Hidalgo	Sierra Gorda*	Veracruz	Huasteca*
	Valle del Mezquital		Sierra Negra-Zongolica*
	Huasteca*		Sierra de Sotapan*
	Otomí-Tepehua*		Valle de Uxpanapa*
Jalisco	Sierra Norte	Yucatán	Microregión 01
	Costa		Microregión 02
	Sierra de Tapalpa		Microregión 03
	Sierra de Manantlán		Microregión 04
	Sierra de las Bufas		Microregión 05
México	Norte		Microregión 06
	Sur*		Microregión 07
Michoacán	Tierra Caliente		Microregión 08
	Costa		Microregión 09
	Meseta Purépecha*	Zacatecas	Semidesierto
Morelos	Norte-Oriente		
	Surorienté		
	Surponiente		

\* Les 25 régions ayant le plus faible niveau de développement. Les régions Huasteca, Sierra Gorda et Sierra Negra-Zongolica sont localisées sur plusieurs États.

Source : Ministère du Développement social.

◆ Graphique 8. **Proportion de la population en extrême pauvreté**  
Moins d'un salaire minimum



Source : D'après S. Levy et E. Davila, *Empleo rural y combate a la pobreza*.

reçoit aucun revenu, et seulement 20 pour cent reçoivent plus d'un salaire minimum.<sup>8</sup> De plus ces régions concentrent 51 pour cent de la population nationale analphabète et 12 pour cent de la population ayant terminé des études élémentaires. Les données indiquent que 44 pour cent des habitants dans ces régions ne disposent pas de tout à l'égout ou de toilettes, 30 pour cent manquent d'électricité et 42 pour cent n'ont pas d'eau courante.

**Les 25 régions ayant les plus faibles niveaux de développement** sont composés de 688 municipalités dans les États de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, Puebla, Veracruz, San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro, Chihuahua, Durango, Mexico, Michoacán et Nayarit.

La stratégie visant au développement régional de ces zones consiste en plusieurs séries d'actions qui considèrent l'intégration, la responsabilité partagée, la décentralisation et l'approche de long terme nécessaires pour éliminer les causes structurelles de la pauvreté. Ces actions se concentrent sur l'amélioration des conditions nutritionnelles et l'éducation, la distribution et l'offre de produits de base, l'emploi temporaire et l'infrastructure sociale de base.

Les changements qui ont été introduits à partir de 1995 privilégient les programmes ayant un impact direct et immédiat sur les conditions de vie des

Carte 17. 25 régions prioritaires



groupes les plus pauvres, tels que les services d'eau, de drainage et d'électrification et portent une attention accrue à la nutrition des populations indigènes, des populations à risque telles que les enfants ou les femmes enceintes et les personnes âgées.

En 1995, en moyenne, 50 pour cent des ressources du programme ont été exercées à partir des États et des municipalités. Depuis 1996, ce pourcentage a atteint 65 pour cent. Un tiers des ressources du programme de 1995 a été destiné aux États ayant la plus grande partie de la population en état de pauvreté et 20 pour cent a été destiné aux populations indigènes. En 1996, les chiffres correspondants étaient respectivement de 38 et d'un peu plus de 20 pour cent.

En 1996, 70 000 projets ont été présentés :

- Des projets d'infrastructure : construction, extension et réparation concernant 7 800 projets concernant l'eau potable, construction concernant 4 610 projets d'égoûts, 3 943 projets permettant de fournir l'électricité et 7 675 projets d'urbanisation dans les zones pauvres.
- **Nutrition, santé et éducation** : les plus grands écarts dans les niveaux de nutrition, de santé et d'éducation se trouvent dans 9 régions du pays. Le programme spécial pour la nutrition, la santé et éducation (Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA) applicable au deuxième trimestre de 1997 consiste dans les actions suivantes : *i*) un transfert en espèces pour aider la consommation alimentaire des familles *ii*) couverture sanitaire de base *iii*) incitation à assister à l'école. Ce programme couvrira dans un premier temps les 9 régions les plus pauvres qui se situent dans douze États<sup>9</sup>. Dans une première étape, c'est-à-dire fin 1997, une aide aura été attribuée aux 400 000 familles les plus pauvres. Le budget prévu pour cette première étape est de 1 350 millions de pesos (environ 158 millions de dollars). Sa mise en place sera réalisée conjointement par trois ministères : santé, éducation publique et développement social. Ce programme représente un des changements les plus importants dans les types d'aides fournies par le gouvernement. C'est un programme national qui opère au

Tableau 11. **Programmes concernant la nutrition, la santé et l'éducation**

Institution	Actions	% du budget
Ministère du Développement social	Transfert monétaire mensuel	38.5
Ministère de la Santé	Couverture des soins de base	28.2
Ministère de l'Éducation publique	Scolarité	33.1
<b>Total</b>		<b>100</b>

Source : SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación, 1997* (ministère des Finances et du Budget), 1997.

Tableau 12. **Fourniture, subventions et distribution de produits de base**  
 La dépense totale inclut les dépenses courantes et d'investissement  
 En milliers de dollars

Agence	Activités	Dépenses totales	
		1995	1996
DICONSA	Fourniture de produits de base	78 451	79 868
LICONSA	Fourniture de lait	194 506	169 918
FIDELIST	Fourniture de tortillas	111 154	182 204
INI	Assistance aux enfants	96 696	93 372

*Source : SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federacion, 1997 (ministère des Finances et du Budget).*

moyen d'objectifs ciblés vers les familles les plus pauvres du pays. Cette politique comprenant des objectifs ciblés et opérant au travers d'un schéma décentralisé et d'une participation des communautés devrait s'avérer plus efficace et mieux répondre aux besoins de la population.

- **Fourniture, subventions et distribution de produits de base** : pour les régions les moins développées où le programme PROGRESA ne comprend pas cette première phase, les programmes existants de fourniture, de subventions et de distribution de produits de base continueront. Ces programmes comprennent la commercialisation de blé et de farine par DICONSA; offre de lait aux enfants de moins de 12 ans par LICONSA; offre de tortilla (galettes de maïs) aux familles ayant un revenu inférieur à deux salaires minimum par FIDELIST<sup>10</sup>, et construction d'abris pour les enfants indigènes (INI). Jusqu'en 1995, les aides étaient distribuées au travers de programmes d'offre et de fournitures faisant partie d'une politique généralisée de subventions qui était appliquée surtout dans des zones urbaines. Depuis, ces agences ont réorienté leurs activités afin d'atteindre davantage les populations rurales connaissant les niveaux de malnutrition et de développement les plus bas.
- projets concernant la santé et ciblés sur les enfants (785 000 enfants);
- projet concernant les zones rurales : aide à 615 000 paysans cultivant 1.3 million d'hectares non irrigués à travers des mécanismes de crédit et de bonification (il est à noter que 1 million de paysans quittent leurs terres chaque année).

c) Amélioration des modalités de participation

Au Mexique, il existe déjà, et de façon croissante, dans le cadre de la décentralisation et de la déconcentration des pans entiers de la politique fédé-

rale de santé, d'éducation et de lutte contre la pauvreté, des mécanismes visant à l'identification et à la sélection et au financement des projets. Les CUD (Convenios Unicos de Desarrollo) permettent aux différents niveaux de gouvernement de coopérer pour le financement des investissements publics.

Une part croissante des investissements publics sont exécutés via le Budget de développement régional qui est constitué de dotations spécifiques du gouvernement fédéral et de contreparties des États et des municipalités. Les travaux étant généralement mis en œuvre sous la responsabilité des États.

Les COPLADES (Comités de Planeación del Desarrollo del Estado) sont des instances de planification réunissant les agences de la fédération et des États mais souvent aussi des représentants des municipalités et du secteur privé, pour la discussion et le coordination des programmes d'investissements. On trouve aussi cette forme d'organisation dans plusieurs États, au niveau des grandes municipalités (COPLADEM ou COPLAMUN).

Dans les villes, enfin, on a vu récemment se développer, dans le cadre du programme de développement urbain de 1990-94, des Commissions de développement urbain visant à coordonner les interventions des différents niveaux de gouvernement ainsi que des acteurs privés et communautaires

#### d) Réforme des instruments

Les instruments sont organisés en définissant les compétences des différents niveaux de gouvernement. Le programme actuel est intégré autour de cinq fonds dont la gestion nécessite une large coordination.

- Fonds pour la promotion du développement régional et de l'emploi ( $\frac{1}{3}$  des ressources du programme de lutte contre la pauvreté). Y participent la Fédération, les États et les municipalités. Il sert à dynamiser l'infrastructure sociale et de base : travaux publics des États, programmes sociaux spéciaux, programme d'emploi temporaire ou visant la création d'emplois. Ce fonds inclut aussi des aides attribuées à des groupes sociaux spécifiques : communautés indigènes, travailleurs agricoles, enseignants en retraite, femmes et jeunes.
- Fonds municipaux de développement social (Fondo de Desarrollo Social Municipal, FDSM) : ceux-ci concernent des opérations telles que la réhabilitation et construction de chemins ruraux ou le maintien d'unités médicales rurales. Depuis 1996, les ressources du budget fédéral consacrées au FDSM ont été distribuées aux États et aux municipalités en utilisant une formule qui tend à allouer ces ressources de manière plus efficiente et plus équitable. Le gouvernement fédéral applique cette formule en utilisant des indices de pauvreté nationaux et par État. ce schéma a été élaboré en utilisant la collaboration des milieux universitaires, des institutions de recherche spécialisées et des milieux officiels. La procédure est

Tableau 13. **Fonds de développement social municipal**

Distribution de ressources fédérales aux États

	Millions de pesos		%	
Aguascalientes	91	108.5	1.27	1.32
Baja California	81.4	127.3	1.14	1.55
Baja California Sur	76.7	92.9	1.07	1.13
Campeche	158	129.1	2.21	1.57
Chiapas	569.5	588.7	7.96	7.16
Chihuahua	161.8	208.9	2.26	2.54
Coahuila	107.2	164.5	1.50	2.00
Colima	79.7	98.7	1.11	1.20
Durango	199.2	201.5	2.79	2.45
Guanajuato	300.7	402.1	4.21	4.89
Guerrero	377.8	436.6	5.28	5.31
Hidalgo	302.2	306.9	4.23	3.73
Jalisco	251.8	328	3.52	3.99
México	366.6	541.9	5.13	6.59
Michoacán	318.4	412.8	4.45	5.02
Morelos	126.6	140.6	1.77	1.71
Nayarit	150.6	133.2	2.11	1.62
Nuevo León	110.4	177.6	1.54	2.16
Oaxaca	526.3	545.2	7.36	6.63
Puebla	418.7	508.2	5.86	6.18
Querétaro	196.3	156.2	2.75	1.90
Quintana Roo	134.4	119.2	1.88	1.45
San Luis Potosí	274.6	298.5	3.84	3.63
Sinaloa	170.5	200.6	2.38	2.44
Sonora	101.6	148.5	1.42	1.81
Tabasco	216.4	222.8	3.03	2.71
Tamaulipas	148.9	206.4	2.08	2.51
Tlaxcala	153.0	134.0	2.14	1.63
Veracruz	525.1	666.3	7.34	8.10
Yucatán	209.3	197.3	2.93	2.40
Zacatecas	245.5	219.5	3.43	2.67
<b>Total budget fédéral</b>	<b>7 150.0</b>	<b>8 222.5</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

 Source : *Diario Oficial de la Federación, 1995-96.*

menée en deux temps. Dans un premier temps, un critère d'équité est appliqué pour s'assurer que tous les États obtiendront au moins un pourcentage des ressources du FDSM. Puis cette allocation est complétée selon les niveaux de pauvreté constatés. Cette méthodologie est basée sur l'indice global de pauvreté qui retient comme facteurs le revenu par habitant, le retard scolaire moyen, l'espace habitable, la disponibilité d'électricité et d'égouts. Cette formule permet d'accroître les ressources allouées aux États ayant le plus grands nombre de pauvres. Les gouvernements des États doivent appliquer une formule similaire pour répartir les ressources

entre les municipalités. La méthodologie a fait l'objet d'un processus d'amélioration continue. En 1997, on a utilisé les données provenant du recensement de 1990, mais en 1998 les données seront actualisées sur la base du recensement de 1995. En 1996, les municipalités les moins développées ont reçu 230.6 pesos par habitant, contre 32.5 pour les régions les plus développées. En 1997, le mécanisme devrait fournir aux régions les plus pauvres 246.5 pesos par habitant, soit 156 pour cent de plus que la moyenne nationale.

- Fonds régional pour les populations indigènes (Fondos Regionales Indígenas). Cet instrument assure la promotion et finance le développement de l'infrastructure sociale dans les régions où la population indigène est concentrée. En 1997, près de 177 000 indigènes auront bénéficié des 1 948 projets soutenus à travers ce programme dans les 23 États du pays.
- Fonds à l'attention des groupes sociaux : l'Institut national de solidarité, (INSOL) encourage la participation sociale et la prise de décision collective dans la politique publique sociale. INSOL fournit de l'assistance, en liaison avec les ONG aux jeunes, aux femmes et aux personnes âgées.
- Fonds des entreprises de solidarité (Fondo Nacional de Empresas Sociales, FONAES). Le but de ce fonds est d'aider les organisations de producteurs sur des projets visant l'emploi et la création de revenus. Le fonds fournit de l'assistance technique et financière, des aides et des formations sur des programmes de commercialisation. Les programmes du fonds comprennent l'aide financière et collatérale, la formation, l'emploi et des instruments d'épargne. L'importance de ce fonds se situe dans le fait que les groupes aidés sont ceux qui ont des difficultés à accéder au crédit et aux investissements pour développer leurs projets qui sont trop petits et ne sont donc pas attractifs pour des banques commerciales ou d'autres institutions financières. L'aide consiste à fournir à l'entreprise un capital risque pouvant représenter jusqu'à 35 pour cent de l'investissement initial. Entre 1995 et 1996, 2495 petites entreprises ont pu bénéficier de ces fonds. Parmi elles, 31 pour cent ont été aidées par du capital risque, le reste étant complété par des fonds de garantie. De cette manière 23234 emplois productifs et permanents ont été créés pendant cette période.

Un programme d'emplois temporaires d'urgence a été mis en place à la suite de la crise de 1994-95. La mise en œuvre du programme était liée aux objectifs suivants : diriger les ressources vers les populations les plus défavorisées, là où les effets de la crise ont été les plus sévères, la construction d'infrastructures simples à mettre en place (p. ex. routes rurales) et le renforcement du cadre de décentralisation. Ce programme s'adresse aux régions les plus pauvres et se traduit par des paiements représentant 90 pour cent de la valeur du salaire

minimum par jour de travail. Cette mesure est censée aider la population ne pouvant pas obtenir un emploi payé au plein salaire minimum pendant les périodes d'emploi temporaire ou saisonnier. En 1995, 5 550 000 emplois temporaires ont été créés avec un budget de 1 281 pesos (200 millions de dollars). Le succès de ce programme a incité le gouvernement à le renouveler en 1996 et 1997. En 1996, 673 000 emplois temporaires ont été créés et l'objectif pour 1997 est d'un million d'emplois temporaires avec un budget total de 2 150 millions de pesos (252 millions de dollars).

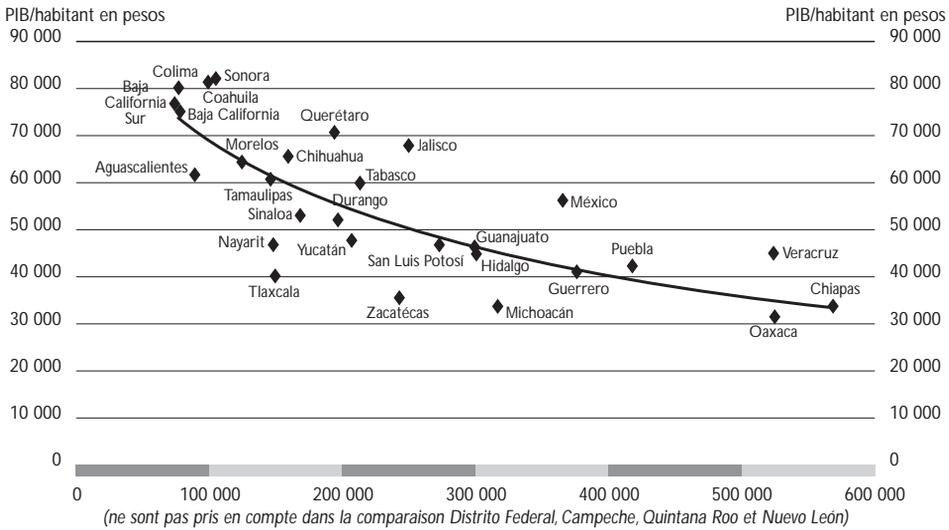
### *La politique sociale peut-elle devenir une politique régionale ?*

Les actions ciblées des programmes de la rubrique budgétaire « développement régional et urbain » (qui comprennent la lutte contre la pauvreté, le programme des « cent villes », les programmes d'eau potable et de logements) ont certainement un impact fort sur les cibles sur lesquelles elles s'appliquent, mais elles ne constituent pas une politique régionale. Elles représentent moins que 4.5 pour cent du budget programmable (et moins d'un pour cent du PIB). Elles ne représentent donc pas un levier susceptible de dynamiser les régions. Les ressources des programmes de lutte contre la pauvreté sont déconcentrées, voire décentralisées (dans certains cas, les municipalités sont libres d'affecter les ressources dans le cadre des budgets décentralisés). Les affectations par État sont établies par la Fédération selon une clé qui prend en compte le budget familial par et les besoins basiques au niveau municipal et de l'État. Cette clé suit grosso-modo une courbe logistique : les États les plus pauvres reçoivent davantage de fonds.

Les actions ciblées ne visent pas à résoudre les problèmes de disparités qui se posent entre États et entre régions d'un même État. Elles laissent inchangées les grands déséquilibres en matière d'éducation, de santé, d'emploi. Elles ne répondent pas non plus aux conséquences des crises macro-économiques en particulier, en ce qui concerne la baisse du niveau de vie. Quelques chiffres donnent une idée de ce glissement : en termes réels, entre 1982 et 1993, la chute du salaire minimum a été de 52.5 pour cent, celle du salaire contractuel de 43.28 pour cent, celle des rémunérations dans l'industrie manufacturière de 40.63 pour cent, celles de l'industrie maquiladora de 24.2 pour cent et celles du secteur informel (industries de la construction) de 55.3 pour cent.

Avec une croissance du PIB réel par habitant qui reste très insuffisante (0.6 pour cent par an sur 1985-94), les gouvernements de la Fédération et des États ont-ils les moyens de faire une véritable politique sociale régionale et de contribuer à l'amélioration de l'égalité des chances dans toute les parties du territoire ?

◆ Graphique 9. *Relation entre montants alloués et PIB par habitant*



Source : INEGI.

Plusieurs éléments montrent que des possibilités d'évolution vers une politique régionale existent. Au sommet, le Gouvernement fédéral en se dotant d'un cabinet spécialisé sur le développement social et en lui attribuant de larges pouvoirs de coordination peut faire jouer les complémentarités entre les différents secteurs sociaux. Dans les États, des stratégies de développement se mettent en place et permettent de mieux identifier les priorités dans chaque partie du territoire et les moyens qui sont nécessaires à leur réalisation. A la base les comités de planification et de développement (COPLADE) cherchent à renégocier avec les États et le gouvernement fédéral des aménagements nécessaires.

Plusieurs obstacles viennent réduire la portée de telles initiatives. En premier lieu, la déconcentration des budgets ne permet pas de faire des choix différents de ceux qui ont été arrêtés dans les ministères, sauf à agir à la marge et en mobilisant plusieurs niveaux de décision, ce qui est une opération très lourde et qui ne peut être appliquée dans chaque cas. Le choix de déconcentrer davantage de crédits implique pour le gouvernement mexicain de perfectionner les mécanismes de coordination entre départements fédéraux et entre la fédération et les collectivités.

En second lieu, le manque de personnel aux différents niveaux, susceptible de recueillir et de relayer les choix de la population, de formaliser des stratégies

qui intègrent plusieurs dimensions du développement et de formaliser les priorités, d'analyser et d'évaluer les projets est une contrainte très forte dans la mise en place d'une politique régionale. BANOBRAS, la banque publique spécialisée dans les travaux publics insiste maintenant sur la nécessité d'une formation permettant aux collectivités d'effectuer les choix d'investissement.

## NOTES

1. Voir encore David Thurnam *et al.* (ed.), OCDE, 1995 (cité plus haut).
2. Voir OCDE (1996) *Science, Technology and Industry Outlook – 1996*, Paris, OCDE.
3. Le budget fédéral total se compose des budgets programmables et non programmables. Le budget programmable comprend le budget du gouvernement fédéral et le budget des entreprises publiques. Le budget non programmable comprend les transferts aux entités fédératives et aux municipalités, le remboursement de la dette et le report budgétaire des années précédentes.
4. Il s'agit ici de données de 1990, donc assez anciennes. Elles fournissent une indication intéressante sur l'état des disparités dans une période où les contraintes budgétaires étaient moins fortes qu'aujourd'hui.
5. L'indice de marginación élaboré par le Conseil national de la population (Consejo Nacional de la Población) prend en compte 9 indicateurs et mesures de l'intensité. Ces neuf indicateurs sont :
  - 1) le pourcentage de population analphabète;
  - 2) le pourcentage de la population de 15 ans et plus n'ayant pas été à l'école élémentaire;
  - 3) le pourcentage de la population manquant de tout-à-l'égout et de toilettes;
  - 4) le pourcentage de la population ne disposant pas d'électricité;
  - 5) le pourcentage de la population qui manque d'eau courante;
  - 6) le pourcentage d'habitations ayant un taux d'occupation trop élevé;
  - 7) le pourcentage de la population vivant dans des habitations avec un sol en terre battue;
  - 8) le pourcentage de la population dans des ensembles de moins de 5 000 habitants;
  - 9) le pourcentage de population avec un revenu supérieur à deux salaires minimum. Ces indicateurs proviennent du Consejo Nacional de la Población y Comisión Nacional del Agua, *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990. Premier rapport technique du projet «Disegualidad regional y marginación municipal en México, México, CONAPO, 1993».*

6. Les données concernant la population proviennent de l'INEGI, Contéo de la población y vivienda 1995, les autres indicateurs correspondent à INEGI, XI Censo General de la Población y vivienda 1990 (Census de la population 1990).
7. La moyenne nationale est de 35.5 pour cent.
8. Au premier trimestre 1997, celui-ci représente \$3.05.
9. Oaxaca, Puebla, Veracruz, Hidalgo, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Guerrero et Chiapas.
10. La signification des sigles est la suivante : DICONSA Distribuidora e impulsora Conasupo (compagnie de distribution de denrées alimentaires), S.A., LICONSA : leche industrializada Conasupo (compagnie laitière), S.A et FIDELIST Fideicomiso de Liquidación del Subsidio a la Tortilla (subvention à la galette de maïs).

## LES EFFETS RÉGIONAUX DES GRANDES POLITIQUES STRUCTURELLES

Parallèlement aux politiques sectorielles, dans les domaines industriel et social, dont l'expression est souvent spatialisée, le gouvernement fédéral met en œuvre de grandes politiques structurelles, qui si elles n'ont pas de dimension spatiale explicite n'en ont pas moins d'importants impacts sur le développement régional du pays. On peut examiner trois de ces « politiques régionales implicites » : la redistribution interrégionale des revenus opérée par le budget fédéral, la décentralisation et la privatisation des entreprises publiques.

### LA REDISTRIBUTION DES REVENUS ENTRE LES ÉTATS INDUITE PAR LE BUDGET FÉDÉRAL

Avant d'aborder l'évaluation de l'impact régional des grandes politiques structurelles du gouvernement fédéral mexicain, on peut tenter de prendre la mesure des effets territoriaux de l'ensemble du dispositif budgétaire fédéral. En effet, dans tous les pays du monde, on constate que le premier mécanisme de cohésion territoriale lié aux politiques publiques est le budget du gouvernement central lui-même. Le budget fédéral mexicain prélève des ressources dans tous les États et y effectue des dépenses. Dans la mesure où il n'y a pas d'équilibre, État par État, entre ce qui y est prélevé et ce qui est dépensé, la différence constitue un transfert entre les États.

Il existe de nombreuses études sur ce sujet dans les pays industriels. La Commission européenne vient de publier son Premier Rapport sur la Cohésion (1996), dans lequel sont offertes des mesures de ce mécanisme de redistribution interrégionale liée aux budgets des gouvernements dans sept grands pays (tableau 14).

De façon générale, les impôts sont prélevés proportionnellement aux revenus et les dépenses allouées proportionnellement aux populations. Ce qui signifie que les prélèvements opérés dans les régions les moins riches sont inférieurs en montant aux dépenses publiques qui y sont effectuées (éducation, santé, routes...). En Europe, le Rapport sur la Cohésion note que les régions « dona-

Tableau 14. **Impact des prélèvements et des dépenses publiques sur les disparités entre les régions dans divers pays européens**

(PIB/h avant et après effets budgétaires, 1993)

	Pour cent de réduction du coef. de Gini
Allemagne <sup>1</sup>	-16
Espagne	-38
France <sup>1</sup>	-8
Italie	-28
Portugal	-11
Suède	-14
Royaume-Uni	-33

1. Mesure hors sécurité sociale.

Source : Premier rapport sur la cohésion économique et sociale, Commission européenne, 1996.

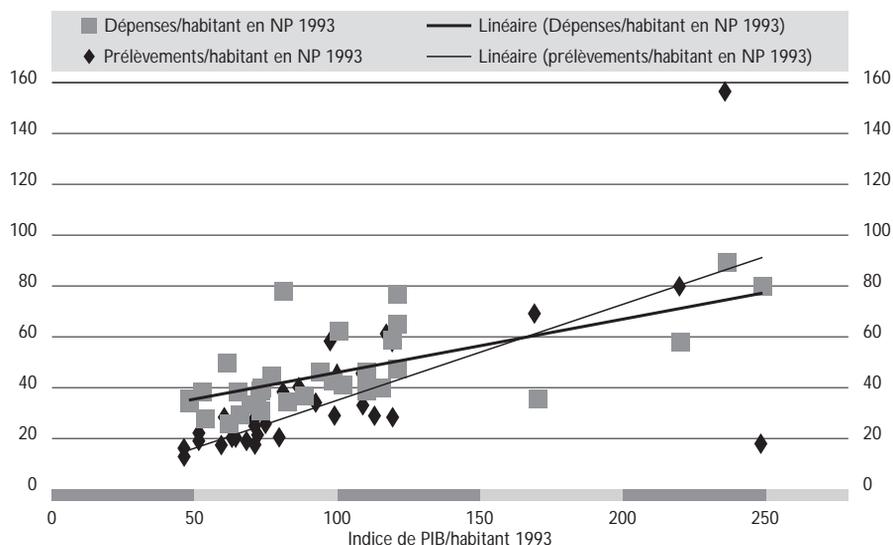
trices» transfèrent en moyenne 4 pour cent de leur PIB aux régions «bénéficiaires», ce qui accroît leur PIB de 8 pour cent. Des travaux antérieurs, menés sur le cas de grand pays fédéraux et cités dans un rapport de la Commission européenne<sup>1</sup>, indiquent que la moitié des disparités de PIB par habitant sont éliminés par le budget fédéral australien, 30 pour cent par le budget canadien et 25 pour cent par le budget du gouvernement des États-Unis. Un tel calcul ne semble pas exister au Mexique. On peut cependant esquisser un modèle simplifié de répartition des prélèvements et des dépenses du gouvernement fédéral entre les États. Fondé sur des hypothèses certes schématiques<sup>2</sup>, il permet cependant de donner un ordre d'idée raisonnable de la contribution de ce mécanisme à la cohésion du pays.

Dans la graphique 10, on voit que même si les dépenses fédérales tendent à favoriser relativement les États les plus riches, ils sont finalement contributeurs nets au jeu du budget fédéral, du fait de leur encore plus grande contribution aux prélèvements. Avec les hypothèses retenues, les six États les plus riches opéreraient un transfert de 7 pour cent de leur PIB qui représenterait 11 pour cent du PIB des États « subventionnés ». Ce transfert permettrait de réduire de 14 pour cent les disparités de revenu entre les États mexicains (coefficients de variation non pondérés des PIB par habitant des États, avant et après transferts).

On peut penser que le rôle du budget fédéral mexicain dans la cohésion du pays ne devrait aller qu'en se développant à l'avenir. Pourtant, les autorités des États mexicains contributeurs nets, même s'ils ne disposent pas de données leur permettant de chiffrer rigoureusement leur contribution nette au budget fédéral,

◆ Graphique 10. **Modèle simplifié de répartition, 1993**

Répartition des prélèvements et des dépenses du budget fédéral entre les États mexicains (à l'exclusion de Campeche)



Source : Calculs d'après données INEGI.

Tableau 15. **Modèle simplifié de redistribution entre États, 1993**

Répartition des prélèvements et des dépenses du budget fédéral entre les États mexicains  
En pourcentage

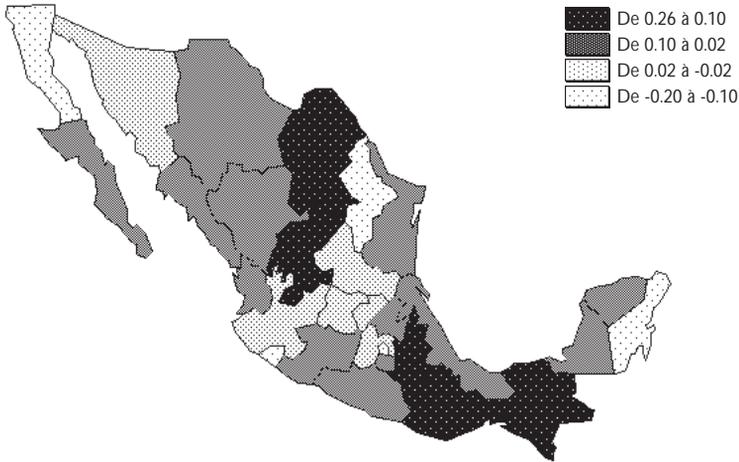
	Principaux contributeurs nets (6 États)	Principaux bénéficiaires nets (17 États)
Population (en pour cent du Mexique)	26	41
PIB (en pour cent du Mexique)	43	27
Solde du budget fédéral (en pour cent du PIB des États concernés)	-7	11
Solde du budget fédéral (en pour cent du PIB national)	-3	3

Notes : Les 6 États dont le solde négatif au jeu du budget fédéral est supérieur à 1 pour cent de leur PIB sont : District Fédéral, Nuevo León, Chihuahua, Quintana Roo, Baja California N. et Jalisco. Les 17 États dont le solde positif au jeu du budget fédéral est supérieur à 5 pour cent de leur PIB sont : Tabasco, Tlaxcala, Oaxaca, Chiapas, Aguascalientes, Zacatecas, Colima, Puebla, Durango, Yucatán, Campeche, San Luis Potosí, Hidalgo, Nayarit, Michoacán, Baja California Sur et Veracruz.

Source : calculs d'après INEGI.

◆ Carte 18. **Un modèle simplifié de répartition**

Répartition des prélèvements et des dépenses du budget fédéral entre les États mexicains, 1993  
(Mexique = 100)



Source : OCDE d'après données INEGI.

et donc aux États les plus pauvres, ont tendance à la considérer d'ores et déjà comme excessive. Le Secrétaire au Budget de l'État du Nuevo León a longuement développé ce point de vue devant le groupe de travail, faisant observer un décalage croissant, et défavorable à son État, entre les impôts qui y sont collectés et les dotations fédérales dont il bénéficie. Il est vrai que si le mécanisme de cohésion par le budget fédéral est limité au Mexique, du fait du peu de poids des fonds publics dans l'économie et de l'importance des inégalités territoriales à réduire, la contribution nette relative des États « financeurs » est lourde : même si de telles comparaisons sont à manier avec prudence, elle doit être de près de deux fois, en poids dans le PIB des États concernés, supérieure à celle des régions contributrices nette, par exemple, dans les pays européens (8 pour cent du PIB des États contributeurs mexicains, 4 pour cent de celui des régions contributrices dans les pays européens).

Il s'agit là d'un problème dont l'importance ne doit pas être sous-estimée. La cohésion territoriale du Mexique, comme du reste de la plupart des autres pays industriels, est d'abord assurée par le budget du gouvernement central. La solidarité entre les territoires est mise en œuvre, implicitement, par le principe d'une levée d'impôts nationaux (dont le taux ne défavorise pas particulièrement les zones les plus riches dont la contribution n'est plus élevée que parce qu'elles

concentrent plus de richesses) et d'une certaine péréquation des dépenses entre les habitants. Ce principe d'une inégalité des citoyens devant l'impôt et de leur égalité devant la dépense est ce qui, dans tous les pays du monde, fonde l'unité nationale. Il est vrai cependant, comme l'a souligné le secrétaire au Budget du Nuevo León, que ce mécanisme pénalise aujourd'hui plus qu'hier les régions les plus contributrices. En effet, traditionnellement, quand les régions riches subventionnaient les régions pauvres, ces dernières consacraient ce surplus de pouvoir d'achat à des commandes à ces mêmes régions qui les avaient subventionnées. Ce mécanisme a été particulièrement bien étudié en Italie, qui dispose de tableaux d'échanges interindustriels régionalisés. En revanche, aujourd'hui, avec l'ouverture internationale des marchés, et particulièrement dans des zones de libre-échange comme l'Union européenne ou l'ALENA, le lien commercial-solidaire entre les régions riches et pauvres d'un même pays est doublement remis en cause : d'abord parce que les régions n'achètent plus nécessairement des produits et des services provenant de leurs homologues plus développées, et d'autre part parce que ces dernières, elles-mêmes confrontées à la concurrence internationale sur le marché de la localisation des facteurs de production, ont plus que jamais besoin de mobiliser toutes leurs ressources publiques pour mettre en valeur leurs avantages comparatifs et améliorer leur productivité (infrastructures, qualité des services publics...). On observe du reste dans plusieurs pays membres, et plus nettement qu'au Mexique, un début de « révolte fiscale » des régions les plus riches fondée sur ce même constat : en Belgique, en Italie, au Canada ou encore en Espagne où récemment les autorités catalanes ont monnayé leur soutien à la majorité gouvernementale contre le virement au budget catalan d'une partie des impôts nationaux qui sont prélevés dans la région.

Dans le cas mexicain, il existe plusieurs réponses complémentaires à cette question :

- D'abord, on peut penser qu'une amélioration de la transparence dans la gestion et dans les procédures d'attribution des fonds publics fédéraux permettrait d'améliorer les relations financières entre le gouvernement fédéral et les autorités décentralisées. Des mécanismes trop souvent implicites gagnent toujours à être explicités, particulièrement dans des pays où règne parfois un doute sur les déterminants politiques de la dépense publique.
- Ensuite, on peut penser aussi que par le seul effet de la croissance économique, les mécanismes de solidarité interrégionale vont se développer dans le pays. En effet, au Mexique comme ailleurs dans le monde, au développement de la croissance est associée un développement des fonds publics (ce que les économistes appellent la loi de Wagner). Le fait qu'un pays – et particulièrement un pays émergent – opère une profonde transformation, d'une économie planifiée et régulée à une économie libre

ne se traduit pas nécessairement par une diminution relative du poids des prélèvements obligatoires, au contraire (par exemple, avec l'éventuel développement d'un système d'assurance-chômage qui fait actuellement défaut au Mexique). Le Pérou, par exemple, a longtemps associé à une politique économique et sociale lourdement interventionniste, pratiquement de type socialiste, une croissance économique, des niveaux de prélèvements et donc des mécanismes de solidarité, extrêmement faibles.

Le développement d'une économie moderne mexicaine a et aura plus encore à l'avenir pour effet de développer les mécanismes de solidarité du fait de l'augmentation de la base fiscale elle-même liée à la montée en puissance du poids des activités du secteur formel par rapport à celui du secteur informel. Cette augmentation de l'assiette de l'impôt pourrait du reste être encore accélérée par une réforme fiscale permettant de soumettre à l'impôt une très large partie des revenus qui y échappent encore. (Dans son dernier rapport sur l'économie du Mexique, l'OCDE livre des chiffres qui suggèrent que la structure des rémunérations du secteur informel est très proche de celle du secteur formel !)

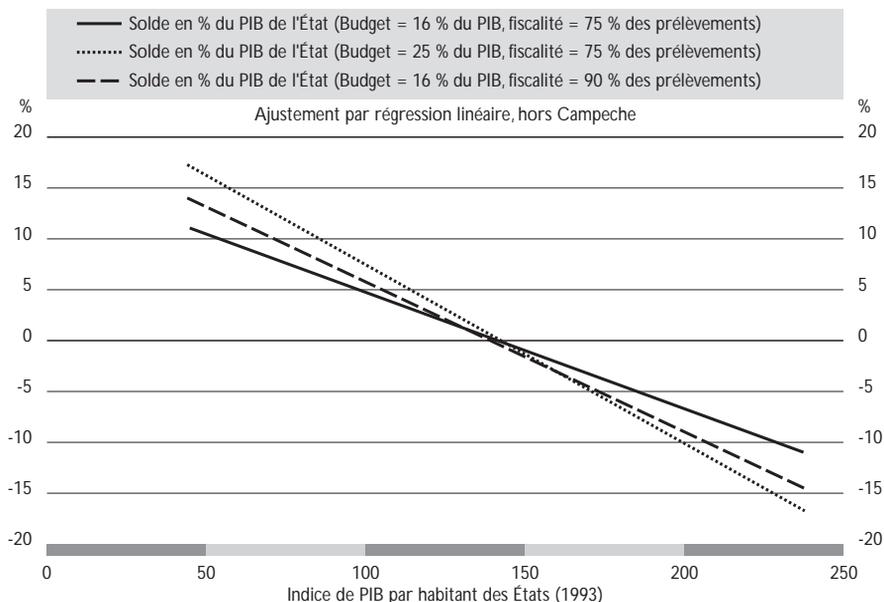
D'autre part, la substitution progressive des revenus des entreprises publiques par l'impôt, dans les ressources du budget fédéral, tendra mécaniquement à accroître l'intensité de la redistributivité du budget fédéral. La poursuite, après la crise monétaire de 1994, de la diminution de la charge de la dette publique mexicaine, dette qui est passée entre 1988 et 1994 de 70 pour cent à 23 pour cent du PIB, va aussi dans ce sens en permettant de consacrer une part croissante des prélèvements aux dépenses publiques « utiles ».

Le graphique 11 esquisse des simulations permettant de rendre compte de la sensibilité des mécanismes redistributifs inter-États liés à des modifications du poids ou de la structure des prélèvements obligatoires du budget fédéral.

Ce contexte d'accroissement probable des mécanismes redistributifs, *suggère qu'il y aurait place pour une certaine décentralisation des fonds publics du pays permettant, sans menacer la cohésion du pays, d'alléger le taux de contribution nette des États les plus financeurs* (on se souviendra, par analogie, de la réforme fiscale des États-Unis, en 1986, qui a eu comme résultat à la fois de baisser le taux de l'impôt et d'augmenter le taux de prélèvements dans le pays !). On peut penser que le Mexique peut ainsi à l'avenir concilier le maintien et le développement d'une politique fortement solidaire qui soit à la fois plus efficace sur le plan économique (en soulageant la contribution nette pesant globalement sur les régions motrices du développement mexicain et en leur laissant une plus grande capacité de mobilisation de leurs ressources) et surtout qui soit acceptable politiquement aux yeux des principaux contributeurs.

Il s'agit, en conclusion, pour le gouvernement, de combiner et de doser deux politiques apparemment contradictoires : d'une part améliorer, quantitativement,

◆ Graphique 11. **Étude de la sensibilité des mécanismes de redistribution, 1993**  
 Mécanismes induits par le budget fédéral à i) une augmentation du poids du budget dans le PIB,  
 ii) à une augmentation de la part de la fiscalité dans les recettes du gouvernement fédéral



Note : Le solde pour un État donné est la différence entre les prélèvements qu'y effectue le budget fédéral et les dépenses fédérales dont il bénéficie.

Source : Calculs propres.

le dispositif budgétaire de solidarité entre les États tout en mettant d'autre part en œuvre des réformes, notamment de décentralisation financière, visant à en limiter les effets excessifs du système redistributif spatial actuel qui pourraient à terme se révéler nocifs pour l'ensemble de ce dispositif.

## LA DÉCENTRALISATION

De façon traditionnelle, les auteurs distinguent la décentralisation des recettes de la décentralisation des dépenses publiques. Pourtant, l'enjeu principal de la décentralisation – l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques, aussi bien en terme d'identification des besoins que d'optimisation de l'usage de fonds publics rares – réside essentiellement du côté des mécanismes fiscaux. L'idée centrale de la décentralisation repose, et pratiquement exclusivement, sur

les vertus du mécanisme démocratique liant élus locaux et électeurs contribuables. En bref, il n'y a décentralisation que s'il y a démocratie et impôts locaux. C'est pour cette raison, de nature théorique, mais aussi parce que le Mexique connaît des problèmes particuliers et aigus dans ces deux domaines, qu'il convient d'approcher la question de la décentralisation au Mexique par le versant du « fédéralisme fiscal ».

## **LA DÉCENTRALISATION FISCALE AU MEXIQUE**

### **Une approche historique**

Un ouvrage récent d'Enrique Cabrero Mendoza<sup>3</sup> analyse la décentralisation fiscale au Mexique. Trois périodes sont examinées :

- 1975-83 : centralisation élevée;
- 1984-89 : décentralisation « par le haut »;
- 1989-97 : décentralisation par le bas.

Au cours de la première période, les ressources propres des gouvernements locaux s'accroissaient faiblement et les municipalités dépendaient fortement des transferts fédéraux. Au cours de la seconde période, en 1993, l'article 115 de la Constitution relatif aux États et aux municipalités a été amendé de manière à renforcer les gouvernements municipaux. Cette réforme élargissait leur capacité financière par des taxes sur les tenures foncières. La troisième période est caractérisée par des ressources propres des autorités locales plus dynamiques du fait de l'accroissement des tarifs des services publics et de la dette publique. Entre 1975 et 1992, les ressources municipales se sont accrues de 225 pour cent en termes réels. Cependant, cet accroissement n'a pas été homogène parmi les régions. L'auteur distingue quatre types de municipalités : 1) les municipalités métropolitaines 2) grandes municipalités urbaines 3) municipalités de taille moyenne 4) municipalités rurales. Les trois premiers types de municipalités ont eu la plus forte croissance de leurs ressources fiscales entre 1975 et 1992, soit respectivement des croissances de 358, 441 et 264 pour cent; en revanche les ressources des municipalités rurales ne se sont accrues que de 50 pour cent durant cette même période. Cabrero montre que plus de la moitié des revenus totaux des municipalités métropolitaines et urbaines provient de leurs ressources propres. Pour les municipalités de taille moyenne la moitié de leurs revenus totaux provient de leurs ressources propres, l'autre moitié étant alimentée par des transferts. Ce n'est que dans les municipalités rurales que les transferts représentent la plus large part des ressources.

En octobre 1997, a été signé l'Accord de collaboration administratif (Convenio de Colaboración Administrativa) qui représente un point fort dans le processus de décentralisation. Avec ces accords, les gouvernements des États partici-

pent conjointement avec les autorités fédérales à la création d'ouvrages d'infrastructures, à la collecte d'impôts et à la production de biens et services. Au début de 1996, une importante source de revenus a été créée ; il s'agit de la vente de droits et de licences sur la vente de boissons alcoolisées et la publicité. En 1997, de nouvelles étapes dans le processus de renforcement des ressources des États sont prévues. Ainsi, sur chaque peso provenant de prélèvements nationaux, 51 pour cent seront transférés aux États et aux municipalités par des mécanismes de transferts et de participation.

### Analyse économique de la décentralisation

Deux caractéristiques importantes sont révélées par l'étude des statistiques existantes<sup>4</sup> : les finances publiques mexicaines sont moins développées que dans la plupart des autres pays membres, le Mexique reste parmi les pays les plus centralisés de l'OCDE.

*Le Mexique est un pays peu fiscalisé.* L'ensemble des revenus publics, fiscaux et non fiscaux (non compris les revenus des entreprises publiques) ne représentaient en 1992 que 13 pour cent du PIB mexicain, c'est-à-dire pratiquement le tiers de ce que représentent les contributions obligatoires dans les autres pays membres. Cette faiblesse des revenus fiscaux est la contrepartie du faible niveau de la dépense publique. Deux facteurs doivent aussi être pris en compte : l'impact relativement faible du système de sécurité sociale, et le poids majeur, dans les recettes publiques, du revenu brut des entreprises publiques (dont la moitié, en moyenne sur la période 1982-92 provenait de l'activité de PEMEX et des recettes d'exportation de pétrole du pays).

Même si l'on observe, depuis la fin des années 1980, une augmentation du poids relatif des prélèvements fiscaux et non fiscaux et donc une diminution de celui des recettes des entreprises publiques, le Mexique reste aujourd'hui un pays dans lequel la mobilisation des ressources fiscales est faible. On peut du reste s'interroger sur les inconvénients d'une fiscalité mexicaine largement dépendante d'impôts directs sur le revenu des personnes et des entre-

Tableau 16. **Revenus du gouvernement mexicain en pourcentage du PIB, 1982-92**

En pour cent du PIB	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992
Revenus publics totaux	26.9	28.9	32.2	30.4	30.4	29.6	26.9
Revenus fiscaux et non fiscaux	10.5	9.2	8.7	9.3	10.9	12.1	13.1
Revenus des entreprises publiques	16.4	19.7	23.5	21.1	19.5	17.5	13.8

Source : Banco de Mexico.

prises (plus de la moitié des recettes fiscales en 1992), dans un pays où l'activité et les revenus informels restent très importants. La dernière « Étude économique » de l'OCDE sur le Mexique (OCDE, Études économiques 1997 : Mexique) reprend les résultats de différentes études qui établissent que la plupart des travailleurs dans le secteur agricole et qu'entre un cinquième et un tiers de l'emploi urbain opèrent dans le secteur informel, et il faut souligner, de plus, que ces chiffres seraient en train d'aller en s'accroissant. Les projets de développement de la fiscalité indirecte, assise sur la base de la consommation permettra probablement, à l'avenir, d'améliorer les performances fiscales, aujourd'hui très médiocres, du pays. En 1996, la taxe sur la valeur ajoutée s'est accrue de 10 à 15 % et la part des impôts directs s'est accrue en 1996 et 1997.

*Contrairement à ce que l'on pourrait attendre d'une fédération, les États-Unis du Mexique sont un pays relativement peu décentralisé.* Le tableau 17 offre des éléments de comparaison chiffrés entre différents pays industriels. Trois indicateurs permettent de mieux qualifier la situation relative du Mexique en terme de fédéralisme fiscal. La décentralisation n'est en effet pas un mécanisme univoque. On peut imaginer une forte décentralisation des dépenses publiques accompagnée du maintien d'une forte centralisation des recettes budgétaires. Enfin, le degré d'autonomie fiscale (le poids des recettes propres, hors transferts, dans les recettes locales)

Tableau 17. **L'État de la décentralisation financière publique au Mexique et dans des pays choisis<sup>1</sup>**

Pays	Année	Ratio 1 Décentralisation fiscale	Ratio 2 Décentralisation des dépenses	Ratio 3 Autonomie fiscale
Mexique	1992	12	17	54
Allemagne	1991	28	53	45
Australie	1991	18	65	38
Belgique	1991	5	30	33
Brésil	1991	35	66	44
Espagne	1990	13	50	46
États-Unis	1987	32	60	48
France	1992	10	30	49
Italie	1989	3	48	32
Portugal	1990	4	12	50
Royaume-Uni	1991	4	42	31
Suède	1992	34	74	29

Note : Ratio 1 = Taxes locales et régionales/total des taxes du pays × 100.

Ratio 2 = Dépenses régionales et locales/total des dépenses publiques × 100.

Ratio 3 = Ressources régionales et locales hors dotations/total des ressources régionales et locales.

1. Rémy Prud'homme, R. (1995) *Assignment of expenditures and taxes between levels of Government for the Republic of South Africa*, OEIL/IUP Université Paris XII, Créteil, Polyg. 10 pages.

Source : Prud'homme, R. (1995), d'après données FMI.

est une troisième dimension permettant de qualifier l'état de décentralisation d'un pays. Ce troisième ratio ne découle pas arithmétiquement du premier, du fait de l'existence de recettes liées à des propriétés ou des exploitations possédées par les gouvernements locaux (ce qui est, on le verra, très largement le cas des États et municipalités mexicains).

La part des recettes levées par les États et les municipalités n'est que de 20 pour cent de l'ensemble des prélèvements levés dans le pays et la part de leurs dépenses dans les dépenses publiques du pays. Si elle est supérieure de presque moitié, du fait du poids des dotations de l'État, elle reste plutôt inférieure à ce que l'on trouve dans les autres pays. Si l'on combine cette information avec celle que l'on indiquait plus haut, concernant le faible poids des prélèvements publics dans le PIB mexicain, on peut affirmer que le secteur public local du pays est pauvre en même temps que peu décentralisé. C'est ce que montre le tableau 18 : les impôts décentralisés ne représentent qu'à peine 5 pour cent des impôts levés nationalement, soit 0.5 pour cent du PIB mexicain.

Tableau 18. **Recettes publiques par niveau de gouvernement au Mexique, 1993**

	Millions de nouv. pesos	En pourcentage du total fédéral	En pourcentage du PIB
<b>Recettes gouvernement fédéral</b>	203 417	100.0	13.0
Impôts	149 164	73.3	9.5
Autres recettes	54 253	26.7	3.5
<b>Recettes États</b>	51 885	25.5	3.3
Dotations globales (« participaciones »)	25 262	12.4	1.6
Impôts	1 584	0.8	0.1
Autres recettes	25 039	12.3	1.6
Dotations globales en pour cent des recettes	49 %		
<b>Recettes district fédéral</b>	12 251	6.0	0.8
Dotations globales (« participaciones »)	5 500	2.7	0.4
Impôts	3 048	1.5	0.2
Autres recettes	3 703	1.8	0.2
Dotations globales en pour cent des recettes	45 %		
<b>Recettes municipalités</b>	12 749	6.3	0.8
Dotations globales (« participaciones »)	6 104	3.0	0.4
Impôts	2 599	1.3	0.2
Autres recettes	6 645	3.3	0.4
Dotations globales en pour cent des recettes	48 %		

Source : Calcul d'après INEGI et Banco de Mexico.

Si la théorie peut aider à définir les effets des différentes caractéristiques d'un système décentralisé, la complexité même de la notion de décentralisation ne permet pas une application mécanique au cas d'un pays particulier. Plusieurs rapports du groupe de travail « Politique régionale » de l'OCDE ont déjà abordé la question de la contribution de la décentralisation au développement territorial<sup>5</sup> et ont montré que la décentralisation est un phénomène composite, à plusieurs dimensions. Le tableau 18, plus haut, donnait trois de ces dimensions, en introduisant une distinction entre taux de décentralisation des dépenses, des taxes, ou d'autonomie fiscale.

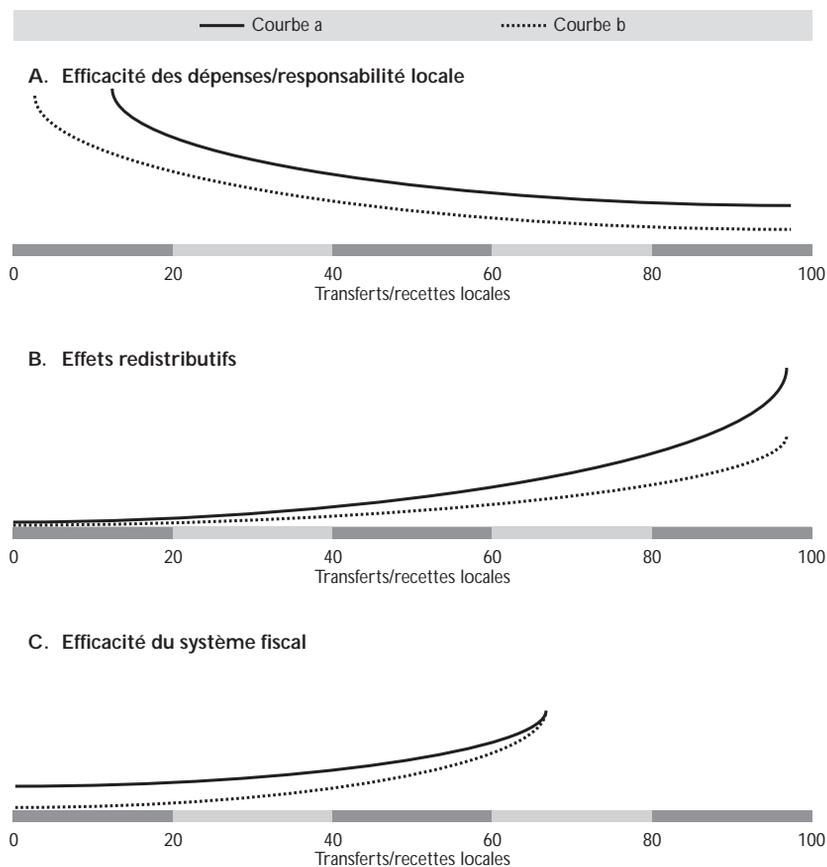
La plupart des gouvernements des pays du monde ont entrepris de décentraliser leurs administrations publiques. L'objectif est partout le même : s'appuyer sur le vote des contribuables-électeurs locaux pour réformer des services publics inefficaces, stimuler une émulation entre gouvernements infranationaux, faciliter une meilleure allocation de moyens financiers rares. Il reste que les formes que prend la décentralisation dans les différents pays sont très différentes. Il faut voir dans cette diversité internationale de mise en œuvre de la décentralisation un certain déficit de doctrine sur les caractéristiques concrètes que doit réunir une décentralisation réussie. Pourtant la décentralisation, ou certaines modalités de décentralisation, ne sont pas sans risques<sup>6</sup> et ne garantissent pas toujours une meilleure croissance économique<sup>7</sup>.

Mettre en place un système décentralisé suppose que soit tranché le dilemme entre d'une part, plus de responsabilité locale et donc d'efficacité des dépenses, et d'autre part plus de redistribution et de meilleurs effets allocatifs du système fiscal. Les figures ci-dessous schématisent les termes de ce dilemme et ne prennent pas en compte la faible capacité de collecte des entités décentralisées. On peut examiner la situation de la décentralisation mexicaine au regard des trois mécanismes que décrivent ces schémas.

L'efficacité de la décentralisation dépend largement du poids des impôts locaux dans les recettes locales plus d'impôts, plus de responsabilité, plus de transferts, moins de responsabilité (schéma 12a). Mais, la capacité redistributive du système fiscal dépend largement du poids des transferts dans les recettes locales. Un système de décentralisation fiscale absolue (dans lequel les dépenses locales seraient intégralement financées par des impôts locaux) ne permet pas de compenser les déséquilibres territoriaux de base fiscale (schéma 12b). Enfin, de façon générale, presque tous les types d'impôts introduisent plus de distorsions quand ils sont levés localement plutôt que nationalement, et posent des problèmes aux politiques macro-économiques de stabilisation (schéma 12c).

Dans le schéma 12a, on voit que le bénéfice principal attendu de la décentralisation dépend de la part des dépenses qui sont financées par des impôts locaux. Dans un système dans lequel la totalité des dépenses locales seraient financées par des subventions gouvernementales, la population des électeurs

◆ Graphique 12. *Les principaux arbitrages liés à la décentralisation financière*



Source : OCDE.

locaux et celle des contribuables finançant la dépense locale sont pratiquement disjointes. La sanction électorale des décideurs locaux ne dépend pas directement de la qualité de leur gestion, du rapport coût-efficacité des actions qu'ils engagent. Ils sont plutôt une sorte de guichet de distribution de l'argent du gouvernement central, leur rôle politique consiste à maximiser le montant des transferts qu'ils peuvent obtenir pour leur circonscription. La sanction électorale de qualité de la gestion d'un argent venu d'ailleurs est faible. La différence entre

la courbe a et la courbe b décrit les différences que peuvent introduire des considérations sociologiques, du reste souvent liées entre elles : le niveau de compétence technique des décideurs, le niveau de corruption locale, la culture démocratique, la liberté de la presse... A l'inverse, dans le cas où l'intégralité des dépenses sont financées localement, le contrôle exercé par le contribuable - électeur est beaucoup plus important, le décideur est sanctionné directement sur la qualité de sa gestion. La situation mexicaine, à cet égard, où les transferts du gouvernement fédéral représentent, en moyenne, à peu près la moitié des recettes des gouvernements locaux (États comme municipalités), semble en position intermédiaire.

Un aspect important du système actuel en vigueur au Mexique limite d'emblée l'efficacité de cette relation de l'électeur contribuable à l' élu : les élus ne peuvent occuper de fonctions exécutives dirigeantes qu'une seule fois. Ce principe qui part du vœu de faire prévaloir l'intérêt de la collectivité sur celui du dirigeant et de la protéger des dérives du pouvoir personnel, a pour effet de limiter considérablement toute possibilité de sanction des élus par le vote, même si le caractère politique des élections, à tous les échelons, permet une sanction des organisations politiques au pouvoir.

Il faut cependant nuancer cette première observation sur le poids réel de la fiscalité proprement locale et d'État. En effet, les impôts ne constituent qu'une petite partie des recettes propres des États et des municipalités (voir tableau 19). Une sorte d'illusion comptable dans la présentation des budgets tend à sous-estimer l'importance réelle des transferts du gouvernement fédéral aux États et municipalités.

Tableau 19. **La structure des recettes budgétaires des États et des municipalités, 1992**

Milliers de nouveaux pesos			Milliers de nouveaux pesos		
		%			%
Recettes totales États	51 885 182	100	Total municipalités	12 748 592	100
Impôts	1 584 238	3	Impôts	2 599 489	20
<i>dont</i> : directs	1 306 695	2.5	<i>dont</i> : directs		
indirects	277 520	0.5	indirects	-	-
Dotations globales	25 262 507	49	Dotations globales	6 104 274	48
Droits	1 704 387	3	Droits	1 030 640	8
Produits	1 896 233	4	Produits	575 185	5
Recettes occasionnelles	3 783 016	7	Recettes occasionnelles	1 007 553	8
Dette publique	5 796 986	11	Dette publique	573 945	5
Compte de tiers	10 814 728	21	Compte de tiers	556 882	4
Disponibilités	1 043 087	2	Disponibilités	300 634	2

Source : INEGI.

Un calcul, sur une base ajustée<sup>8</sup>, de la part des transferts dans les recettes totales (hors comptes pour tiers et disponibilités), donne un pourcentage de près de 90 pour cent pour les États et de 65 pour cent pour les municipalités. On se trouve donc plutôt, au Mexique, dans le cas de figure du « guichet », évoqué plus haut. Même en intégrant, au même titre que les impôts, d'autres recettes locales comme les produits d'exploitations publiques, dont les montants varient avec la qualité de la gestion locale, on reste, plus encore pour les États que les municipalités, dans un univers de faible décentralisation fiscale.

La déconcentration récente du budget de l'éducation et d'une part importante du programme de lutte contre la pauvreté ne se traduit pas par un renforcement de la responsabilisation des élus face aux populations qu'ils administrent. En revanche, il a été mis fin en 1996 au système de garantie quasi-automatique, sur les dotations du gouvernement fédéral, d'emprunts des États et des collectivités locales. Ce mécanisme pervers aboutissait à ce que de nombreux choix d'investissement n'étaient finalement sanctionnés ni par le marché bancaire ni par les électeurs locaux, car garantis, au terme d'arbitrages difficiles à évaluer, par le gouvernement fédéral. Ces garanties d'emprunts pouvaient aussi avoir pour effet d'équilibrer les comptes d'exploitations d'entreprises publiques déficitaires par défaut de gestion (notamment du fait du non recouvrement des coûts auprès des usagers).

Le schéma 12*b* montre que plus les subventions du gouvernement central sont importantes, plus le principe de redistribution, ou de péréquation des ressources publiques locales, peut être satisfait. Et qu'à l'inverse, un système dans lequel l'intégralité des ressources publiques locales sont collectées localement ne permet pas de péréquation et aboutit à d'importants déséquilibres entre les collectivités locales. Mais le résultat redistributif dépend aussi de la progressivité<sup>9</sup> du système de transfert (ce qui explique la différence entre la courbe a et la courbe b, dans le schéma b). Les subventions du gouvernement central peuvent être assises sur des clefs de répartition assurant une forte redistribution entre les collectivités locales, et donner plus aux gouvernements les plus pauvres, par exemple avec des clefs de répartition liés aux niveaux de développement, ou par une dotation par habitant égale dans toutes les régions qui ont pour effet d'aider relativement plus les régions plus pauvres par rapport aux plus riches. Elles peuvent au contraire abonder les inégalités de revenu public en étant assises, par exemple, sur le niveau de dépense des gouvernements locaux.

Malheureusement, dans de nombreux pays, comme au Mexique, l'objectif territorial recherché à travers les systèmes de répartition des dotations sont composites, mélangent plusieurs objectifs parfois contradictoires, et finalement sont peu clairs sur leurs résultats territoriaux. Le système mexicain de répartition

des dotations globales (« participaciones ») aux États et municipalités est officiellement un partage de la fiscalité nationale. 20 pour cent des impôts collectés par le gouvernement fédéral sont redistribués entre les États, 5.5 pour cent sont redistribués au profit des municipalités, via les États, 05 pour cent sont versés à un fonds bénéficiant aux villes. Les clefs de répartition utilisées sont complexes, mais reviennent à répartir 45 pour cent des montants au prorata du nombre d'habitant, 45 pour cent en fonction de la capacité de recouvrement des impôts par les États (qui collectent des impôts fédéraux pour le compte du gouvernement), 10 pour cent en fonction d'indicateurs de pauvreté. Il faut préciser que si les dotations globales du gouvernement fédéral aux États se font sur la base des clefs objectives de répartition que nous venons de citer, la part des dotations qui transite par les États vers les municipalités est répartie, au sein des États, selon une formule qui prend en compte la population de chaque État, les entrées fiscales collectées par le gouvernement fédéral et, entre autres, les niveaux sociaux-économiques des États mexicains<sup>10</sup>, ce qui met les municipalités en position de dépendance presque absolue vis-à-vis du pouvoir de l'État et laisse un large espace pour le développement de pratiques clientélistes.

Pour mieux apprécier la capacité redistributive du système de dotation globale du gouvernement fédéral, on s'est livré à un calcul, sur l'ensemble des États, de la corrélation entre le niveau de développement des États et municipalités (PIB par habitant) et d'une part le niveau de dotation par habitant, d'autre part le niveau de recettes publiques par habitants. Les résultats sont dans le tableau 20. On voit que de façon générale, les transferts par habitant sont liés au revenus par habitant, pour les États comme pour les municipalités. Cela signifie que le système est proche d'un système de subvention proportionnelle : mis à part les régions les plus pauvres, plus on est riche, plus on reçoit, et inversement.

On peut tirer deux autres observations de ce tableau. D'abord, il faut noter que les dotations sont moins liées au revenu dans les États et qu'elle le sont plus dans les municipalités. Ce qui signifie que le système est plus redistributeur

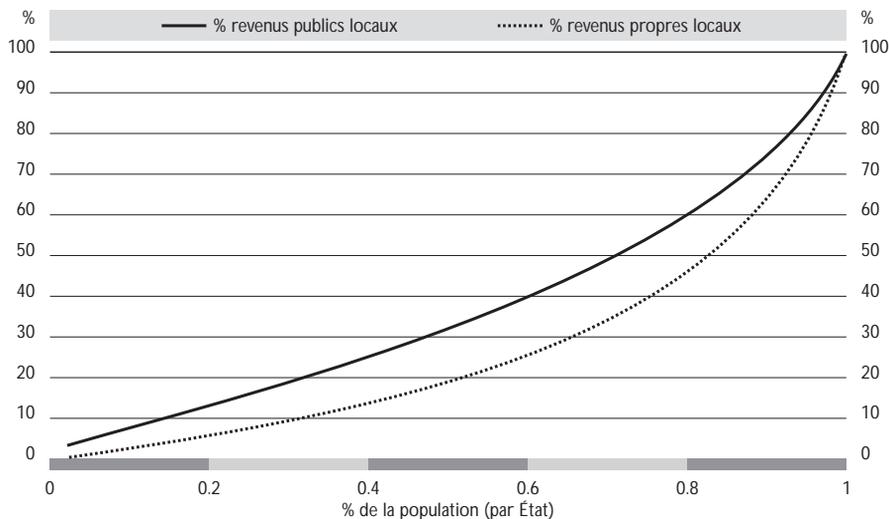
Tableau 20. **Dotations globales, recettes publiques et PIB par habitant**

Coefficients de corrélation : États et municipalités regroupés par État, 1988 et 1992

	États		Municipalités		Total	
	1988	1992	1988	1992	1988	1992
Dotations globales/hab. vs PIB/hab.	0.36	0.43	0.47	0.66	0.39	0.45
Recettes locales totales vs PIB/hab.	0.42	0.54	0.42	0.62	0.49	0.56

Source : Calculs d'après données INEGI.

◆ Graphique 13. *Courbes de concentration des recettes publiques locales au Mexique*  
Analyse par États, 1992



Source : INEGI.

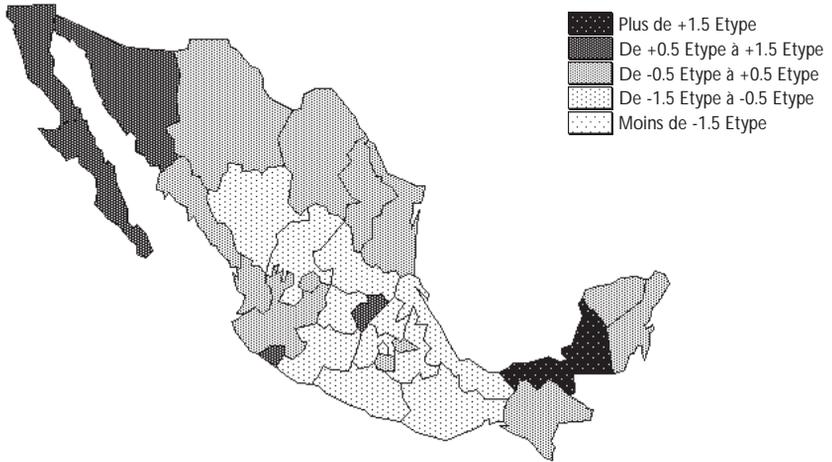
entre les États qu'entre les municipalités. D'autre part, on voit qu'aussi bien pour les États que pour les municipalités, le mécanisme redistributeur s'est affaibli entre 1988 et 1992. Le lien des dotations avec le revenu par habitant apparaît en effet se raffermir durant la période.

Pour autant, même si les municipalités et les États des zones les plus pauvres apparaissent clairement bénéficier de moins de dotations que ceux des zones les plus riches, le mécanisme reste puissamment redistributeur. Comme on l'a signalé plus haut, un mécanisme de subvention proportionnel peut être redistributif, si les autres recettes locales sont plus liées encore au revenu que les dotations, comme le suggèrent sur le cas mexicain des coefficients de corrélation supérieurs pour les recettes totales que pour les dotations. En bref, le système inégalitaire des dotations globales vient compenser le caractère très inégalitaire de la répartition des recettes propres des gouvernements locaux ! C'est ce que montrent les courbes de concentration ci-dessous. Le coefficient de Gini mesurant l'inégalité des ressources financières publiques par habitant, en 1992, avant et après dotations globales diminue de 26 pour cent.

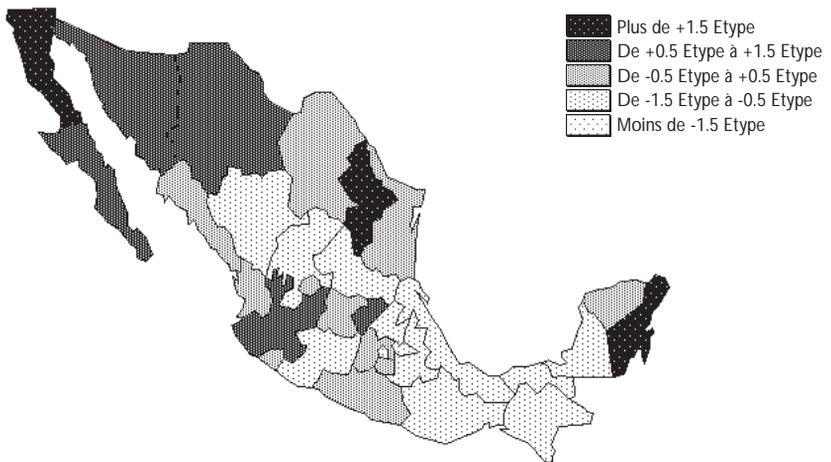
Le paradoxe est donc que même si les subventions accordées par le gouvernement central ont tendance à favoriser les régions riches par rapport aux régions

◆ Cartes 19 et 20. **Dotations globales et impôts, par habitant, 1992**  
États et municipalités, hors District Fédéral  
(Mexique = 100)

Carte 19. **Dotations globales par habitant**



Carte 20. **Impôts par habitant**

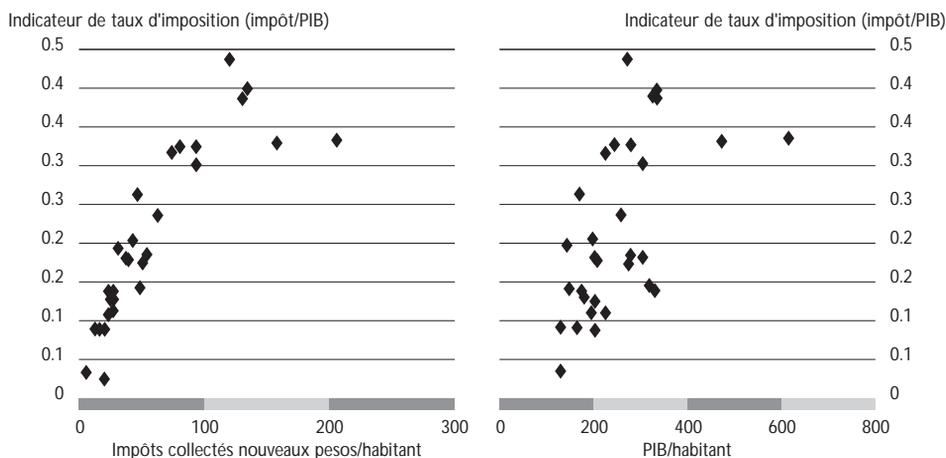


pauvres, elles viennent quand même compenser une partie significative de la disparité de recettes propres des gouvernements locaux mexicains (voir cartes 19 et 20).

Plusieurs raisons s'opposent à une décentralisation significative des impôts (graphique 12c) : pratiquement tous les impôts locaux ont, dans une perspective nationale, des effets allocatifs fâcheux qui compensent les effets allocatifs heureux qui en sont attendus localement. C'est d'ailleurs une des principales justifications de l'existence de subventions des gouvernements centraux aux collectivités locales, qui permettent un ajustement entre un niveau souhaitable de décentralisation des dépenses et un niveau raisonnable de décentralisation des impôts. La plupart des impôts locaux incitent les facteurs de production (travail, capital) mobiles à se localiser là où les taux sont les plus faibles, et pas forcément là où ils sont le plus économiquement efficaces, ce qui peut entraîner le pays dans une spirale de déséquilibres territoriaux. L'inégale répartition des ressources fiscales entre les différentes collectivités locales va avoir des effets sur l'inégale fourniture de services, ce qui va attirer encore plus de richesses, et accroître encore les bases fiscales... Enfin, d'un point de vue de la régulation macro-économique, le transfert d'une part importante de la fiscalité à des autorités locales parfois difficiles à contrôler peut faire perdre au gouvernement central sa capacité à opérer des stabilisations macro-économiques.

◆ Graphique 14. *La fiscalité locale – États et municipalités*

*Relations entre montants prélevés par habitant, taux de pression fiscale et PIB/habitant*



1. L'indicateur de pression fiscale est un ratio entre des montants collectés par habitants en nouveaux pesos courants et des PIB/habitant en pesos constants 1980.

Source : INEGI.

Les recettes fiscales des gouvernements locaux mexicains sont directement liées aux revenus locaux. Le coefficient de corrélation entre les recettes fiscales locales et le PIB, par habitant, en 1992, est de 0.6. Ce qui suggère que cette relation serait encore plus forte si on la calculait avec des revenus disponibles des habitants (en effet, le PIB par habitant, comme nous l'avons signalé plus haut, donne une représentation surévaluée du revenu réel des habitants, par exemple dans des régions pétrolières comme Campeche).

Ce qui est frappant dans le cas mexicain, c'est que le taux d'imposition<sup>11</sup> augmente avec le PIB par habitant des régions, alors qu'on pourrait penser que des États riches auraient tendance à profiter de bases fiscales plus importantes pour alléger leurs taux. Les écarts de PIB/habitant vont de 1 à 7, alors que les écarts de montants prélevés vont de 1 à 50 ! On peut penser que ce phénomène est symptomatique d'une part de la grande disparité des capacités contributives des régions et d'autre part du caractère sous développé de la fiscalité locale dans le pays. La combinaison de ces deux fait appeler, pour le décentralisateur une attention particulière et suggère un traitement différencié des questions financières publiques locales. Dans les régions les plus pauvres, comme le Chiapas ou Oaxaca, l'impôt moyen par habitant est de l'ordre de 5 à 10 nouveaux pesos de 1992, et de 130 à 150 dans des États comme le Nuevo León, Sonora ou les États de Californie (voir carte 20). De tels écarts, et d'une telle régularité, ne peuvent sûrement pas s'expliquer par les seules variations dans les taux de collecte des impôts (encore qu'il serait intéressant de les étudier). Elles suggèrent plutôt un clivage profond entre des régions qui ont un revenu inférieur à un seuil autorisant une augmentation de l'effort fiscal, et d'autres dont le développement dégagerait doré et déjà des capacités contributives autorisant le développement d'une véritable fiscalité locale.

La fiscalité locale mexicaine, dont nous avons déjà souligné la faiblesse, repose de plus largement sur des impôts directs personnels (qui représentent les trois quarts des impôts collectés par les États). On a déjà souligné le problème que pose ce type d'impôt dans un pays (et plus encore dans certaines de ses régions) où le travail informel reste un secteur d'activité majeur. Une fiscalité à large base, facilement repérable et d'une collecte peu coûteuse (et moins vulnérable à l'évasion) serait évidemment bien préférable. L'impôt foncier, qui a généralement la préférence des économistes comme impôt local, pose de nombreux problèmes techniques (tenue de cadastres), sociaux (taxation de propriétaires – ou par translation de leurs locataires – dont les revenus les situent souvent en dessous du seuil de pauvreté) et politico-techniques de réactualisation des bases fiscales. C'est du reste l'une des principales des – faibles – recettes fiscales actuelles des municipalités. Des impôts sur les véhicules, les carburants, les boissons alcoolisées, et plus généralement sur la consommation, par exemple, ont l'inconvénient d'avoir souvent des effets régressifs, mais

ont l'avantage d'être facilement collectables et de faire varier marginalement les prix de produits achetés par de clients solvables appartenant au secteur formel comme informel.

Il faut noter que le gouvernement fédéral prend actuellement des mesures allant dans le sens d'une plus grande décentralisation fiscale, notamment par le reversement aux États et municipalités de 20 pour cent de l'impôt spécial sur la production et les services, d'une taxe hôtelière, de taxes sur l'alcool, la bière et les cigarettes et par l'instauration d'une taxe sur les véhicules neufs, d'autre part, la décentralisation en cours permet aux États et aux municipalités un plus libre usage des fonds dans la politique sociale régionale (chapitre 26 du budget et, par exemple, programme «PROGRESA» Programa de educación, salud y alimentación) ainsi que dans le domaine de l'agriculture, de l'éducation et la santé.

En conclusion, de cet examen de la décentralisation fiscale mexicaine, un certain nombre de points apparaissent qui peuvent aider à orienter une réflexion sur un approfondissement de la décentralisation du pays<sup>12</sup>, dans une perspective de développement territorial.

- L'effet principal attendu de la décentralisation, au Mexique comme ailleurs, est une meilleure efficacité de la gestion publique. Cette amélioration est attendue d'une plus grande responsabilité des élus face à la sanction de leurs électeurs-contribuables. Il convient donc qu'existe un montant significatif de fiscalité prélevée et supportée localement. Il n'y a que peu à attendre d'une décentralisation sans impôts locaux. A cet égard, avec quelque chose comme 5 pour cent des impôts nationaux, soit 0.5 pour cent du PIB du pays, les élus locaux mexicains ne sont encore que peu incités à la responsabilisation devant leurs électeurs-contribuables.
- Pour autant, l'inconvénient, en terme de déséquilibres territoriaux d'une montée en puissance de la fiscalité locale ne peut être corrigé que par des mécanismes péréquateurs ou redistributeurs liés aux subventions. De fait, dans le Mexique d'aujourd'hui, ce sont les transferts (dotations globales formelles mais aussi transferts de toutes natures moins transparents) qui constituent le plus gros des ressources des collectivités locales. Les subventions globales («*participaciones*») jouent un rôle redistributif paradoxal : réparties proportionnellement aux revenus des habitants des collectivités locales, sur la base d'une clef composite dont l'objectif politique est peu explicite, elles jouent quand même un rôle redistributif marqué, en diminuant d'un quart les disparités de revenu public locaux entre les États.
- Il est frappant de constater que l'inégalité des recettes fiscales locales provient plus encore des disparités de taux d'imposition que des disparités – pourtant réelles – de richesses des États. C'est du reste cette

inégalité des recettes fiscales qui explique le rôle finalement redistributeur des subventions globales. Cette décomposition des effets expliquant cette inégalité des ressources fiscales suggère que certains gouvernements locaux, trop pauvres, sont incapables de tirer parti du peu de fiscalité qui leur est accordé.

Le gouvernement mexicain doit procéder à des arbitrages notamment entre plus d'efficacité de la gestion publique et plus de solidarité et d'équilibre du développement social territorial. Ces arbitrages dépendent largement de la situation spécifique de chaque pays et des objectifs politiques qu'il s'est fixé. Par ailleurs, il semble clair qu'il existe, comme le soulignent certains auteurs, plusieurs Mexique, et que l'arbitrage allocation-redistribution ne peut prendre les mêmes formes dans tous les espaces mexicains.

La question de l'efficacité de la gestion publique et de la démocratie est au premier rang des préoccupations du pays. Cela suggère que le principe d'allocation, plus encore que celui de redistribution, doit être privilégié dans les réformes à effectuer et qu'il convient de doter les États et les municipalités mexicaines de véritables impôts locaux<sup>13</sup>.

Augmenter les recettes fiscales locales peut certes se traduire par un renforcement des inégalités territoriales qui ont par ailleurs tendance à se développer spontanément par les effets du marché. Il semble clair que certains impôts, décentralisés, pourraient permettre dans certaines régions de mobiliser des fonds nécessaires au développement et peu ou pas dans les régions les plus pauvres. Il y a là un risque qu'il faut en partie accepter et contre lequel on peut aussi se prémunir. Dans un pays où les écarts de développement sont aussi importants, entre des régions économiquement sous développées et d'autres économiquement modernes, il n'est pas possible d'imaginer mettre en œuvre des politiques de péréquation ou une égalité de traitement sur l'intégralité du territoire.

Il faut distinguer trois types d'intervention du gouvernement central pour réduire les disparités :

- Une stratégie «solidaire» ou «sociale», qui vise à lutter contre l'extrême pauvreté, en visant les revenus des ménages. C'est la stratégie du programme de Solidarité financée sur les revenus fédéraux.
- Une stratégie «d'offre de service», qui met l'accent sur la réduction des disparités de consommation de services publics, comme l'éducation, la santé ou la sécurité. C'est ce que visent à la fois la décentralisation et les mécanismes de redistribution territoriale liés au budget fédéral.
- Une stratégie «productive» qui vise les disparités de niveau de production et à stimuler le développement de la productivité et de la valeur ajoutée des régions, notamment pas des infrastructures à vocation produc-

tives (réseaux de transport, télécommunication, centres de transferts de technologie...). C'est encore ce que visent les dépenses fédérales et la décentralisation. Certaines régions, aujourd'hui pauvres, mais qui, comme par exemple les États de Veracruz, Tabasco ou Hidalgo, connaissent un début de développement productif dans certaines parties de leur territoire qu'il serait raisonnable de soutenir.

Ces trois stratégies peuvent se combiner, et du reste on voit que les canaux financiers permettant de les mettre en œuvre sont parfois les mêmes. Mais peut-être faut-il considérer que leurs efficacités respectives ne sont pas les mêmes dans tous les contextes régionaux et qu'il convient de pondérer différemment ces trois stratégies en fonction de l'état de développement des régions. La stratégie «solidaire» a surtout de l'effet dans les régions les plus pauvres dans lesquelles les revenus des populations doivent d'abord être améliorés, les stratégies «d'offre de service» ont une efficacité légèrement croissante avec le niveau de développement des régions (notamment pour des effets d'échelles liés à la plus ou moins forte urbanisation), et les stratégies «productives» sont surtout efficaces dans les régions qui ont déjà franchi un certain seuil de développement économique.

Il semble clair que la politique régionale la plus efficace, qui permette le meilleur usage des fonds publics, restera pour longtemps encore la politique sociale et secondairement la politique d'offre de services (sociaux, éducatifs...). Ces politiques ont été servies par le Programme national de solidarité<sup>14</sup>, par les effets généraux de transferts interrégionaux liés au budget fédéral, mais elles auraient pu être abordées par une correction, dans le sens d'une plus grande redistribution, des dotations globales.

Pour finir, l'amélioration de l'exercice de la décentralisation au Mexique ne peut seulement procéder de mesures financières et fiscales. Il ne peut y avoir d'amélioration significative de l'efficacité de la gestion publique du pays si un certain nombre de réformes du système constitutionnel n'accompagnent pas les évolutions en cours et à venir de la décentralisation fiscale du pays.

Comme cela a été souligné devant le groupe de travail, la décentralisation au Mexique doit d'abord être un processus constitutionnel. La constitution régit au Mexique des domaines extrêmement nombreux, sans commune mesure avec ce que connaissent les autres pays Membres de l'OCDE. Dans le domaine de la décentralisation comme dans beaucoup d'autres domaines de la vie économique du pays, il est nécessaire que soient apportées de nombreuses réformes, notamment du point de vue du découpage actuellement arbitraire des municipalités (la taille moyenne des municipalités, par État, varie entre 4 500 habitants pour les 600 municipalités du Oaxaca et 600 000 pour les 4 municipalités de Basse-Californie !), de la promotion l'autonomie du pouvoir local à l'égard du pouvoir des États (les municipalités sont actuellement totalement subordonnées aux

décisions de l'État : leur création ou disparition, la suspension de l'administration locale, le montant de dotation globale dont elles bénéficient, le taux de leurs taxes... sont décidées par le Congrès de l'État), ou dans celui de la loi électorale (allongement et renouvellement possible des mandats qui sont aujourd'hui limités à trois ans non renouvelables).

Les régions qui peuvent le mieux tirer parti des effets positifs de la décentralisation fiscale sont celles qui d'ores et déjà sont engagées dans le développement économique. Qu'une même fiscalité puisse ne pratiquement rien rapporter dans des régions très pauvres et assistées alors que d'autres peuvent fonder sur elles des politiques de développement local n'est pas choquant, et peut-être au contraire souhaitable. Cela suppose d'accepter, sinon dans le droit mais dans la réalité, qu'un même dispositif fiscal décentralisé pour tous les gouvernements locaux ait des effets différenciés dans l'espace et dans le temps, que l'expérience de la démocratie locale effective (la constitution d'un couple élu responsable-électeur contribuable), se développe plus rapidement dans les régions et les villes les plus développées, mais aussi là où elle est le plus souhaitable, alors que d'autres territoires n'évolueront que plus lentement vers un plein exercice de décentralisation.

## **LES CONSÉQUENCES TERRITORIALES DE LA PRIVATISATION**

La privatisation au Mexique a été menée dans ses premières phases indépendamment de toute considération de politique régionale. Ses buts étaient de moderniser l'outil de production et les infrastructures et de rendre ainsi les entreprises plus compétitives. La privatisation a également contribué à la modernisation des rouages de la fédération. L'expérience tirée de la crise du peso a conduit les autorités mexicaines à intégrer davantage les préoccupations territoriales dans les opérations récentes. Des progrès indéniables ont été accomplis en ce sens, même si l'on tient compte du fait que les marges de manœuvre des États et des municipalités sont restreintes dans ce domaine.

### **Premières étapes du processus de privatisation**

Dans ses premières étapes la privatisation a été menée indépendamment de considérations régionales. La privatisation a débuté dès 1982. Le Mexique lançait alors un ambitieux programme de privatisation des entreprises publiques. Le mouvement a débuté par la privatisation des compagnies aériennes. Les infrastructures n'ont été privatisées qu'à partir de 1988. A partir de 1991, le mouvement s'intensifiait et touchait plus largement le secteur bancaire, les services et les infrastructures<sup>15</sup>. La privatisation visait en priorité la restauration de la

compétitivité, l'assainissement budgétaire et la modernisation des règles juridiques qui encadraient le fonctionnement de la Fédération.

### 1. La restauration de la compétitivité

- Pour faire face à la mondialisation et pour résoudre les problèmes résultant de l'accroissement des écarts de développement avec les États d'Amérique du Nord, la nécessité d'ouvrir plus largement de nombreux secteurs de l'activité économique à la concurrence s'est imposée. La vétusté des infrastructures et la faible compétitivité des entreprises nécessitaient un effort de modernisation vigoureux. La privatisation et l'ouverture aux capitaux étrangers ont constitué le moyen privilégié de cette modernisation.
- Les réformes législatives nécessitées par une opération de cette envergure étaient d'ailleurs devenues nécessaires du fait de l'adhésion du Mexique à l'ALENA, aux règles de l'OMC et aux codes de l'OCDE qui se sont traduites par l'adoption d'instruments réglementant la concurrence, les échanges, les investissements directs et les mouvements de capitaux. Ces instruments supposent l'ouverture des marchés et le démantèlement de réglementations faussant la concurrence.
- Avec l'introduction d'un degré de concurrence plus élevé et la perspective d'un marché sur lequel des économies d'échelle importantes pouvaient être exploitées, un important gisement de compétitivité était trouvé. Encore fallait-il privatiser à leur tour les infrastructures qui en raison de leur faible productivité, alourdissaient les coûts pour les entreprises. Le gouvernement mexicain a donc procédé à la privatisation des infrastructures par étapes. Dans cette opération, l'ouverture au capital étranger était d'autant plus nécessaire qu'il s'agit d'investissements coûteux et que l'on a cherché à relier ces infrastructures aux grandes voies nord-américaines.
- Les retombées attendues de la privatisation<sup>16</sup> sont considérables. La modernisation du marché devrait se traduire par une baisse des prix et accroître ainsi les gains en bien-être pour la population. D'autre part, les investissements engagés devraient générer de nombreux emplois, produire des effets keynésiens sur la croissance de nombreux territoires et favoriser leur développement endogène.
- Enfin, le renouvellement du capital et la modernisation des infrastructures devrait favoriser transfert technologique et améliorer la qualification de la main-d'œuvre.

## 2. L'assainissement budgétaire et la nécessité de retrouver des marges de manœuvre

- Avant de lancer la privatisation des entreprises publiques et des infrastructures, le gouvernement mexicain s'est trouvé confronté à un dilemme. D'une part, les investissements avaient été longtemps négligés en raison du manque de ressources budgétaires et des plans d'austérité, les prix avaient été maintenus à un niveau anormalement bas pour des raisons sociales et la structure des tarifs était devenue inadéquate, ce qui a rendu les activités peu rentables déficitaire empêché toute modernisation ultérieure. D'autre part l'absence de rentabilité des entreprises publiques conduisaient le gouvernement à leur consacrer des sommes importantes sous forme de transferts.
- La privatisation permettait de sortir de ce cercle vicieux. En plus des importantes recettes qu'elle permettait de dégager lors de mises en vente ou de concessions, elle aboutissait à réduire substantiellement les concours de l'État aux entreprises publiques. Ceux-ci sont passés à 12.7 pour cent du PIB en 1982 à 2.5 pour cent en 1991. L'État devrait également accroître ses recettes sous forme de recettes fiscales sur les sociétés (le prélèvement est fixé à 35 pour cent des profits) et indirectement sur les autres composantes de la valeur ajoutée.
- Ces recettes ont permis au gouvernement mexicain de retrouver des marges de manœuvre budgétaires. Une large part a été consacré au remboursement de la dette. Une autre partie a servi à financer la politique sociale et les programmes de lutte contre la pauvreté.

## 3. La modernisation de la Fédération

- La privatisation était un moyen indirect de contribuer à la modernisation de la Fédération par l'important travail de renouvellement des cadres constitutionnel, législatif et réglementaire sur lesquels elle s'appuie, la mise en place de nouvelles règles de répartition des concessions (règles du jeu qui mettent sur un pied d'égalité les entreprises) et les règles de contrôle qu'elle impliquait.

Les premières phases de la privatisation n'intégraient que de manière indirecte les retombées territoriales

- En développant ses programmes sociaux, le gouvernement mexicain n'a pas cherché à anticiper les conséquences sociales négatives de la privatisation dans les régions où elles pouvaient être les plus vives. Les critères de la politique sociale ciblent d'ailleurs davantage des populations (populations indigènes, petites villes, développement rural) que des régions.

- De même, les questions d'équilibre territorial sont davantage le résultat d'un renforcement des politiques d'offre (amélioration du dynamisme des entreprises et de bons réseaux d'infrastructure) que comme le résultat d'investissements publics coûteux et volontaristes. Une fois les concessions accordées, le gouvernement fédéral a choisi de n'intervenir que modérément sur les infrastructures, en ciblant davantage son action sur les régions les plus défavorisées et les régions à fort chômage et en laissant les États de la Fédération qui disposent de budgets déconcentrés les autres investissements.
- Le problème particulier de Mexico City en est une illustration. Il n'existe pas de politique territoriale appropriée sur le territoire de l'aire métropolitaine. La privatisation, par les sources de dynamisme économique qu'elle génère dans d'autres parties du territoire est perçue comme un accompagnement des décolonisations d'entreprises qui se commencent à s'exercer.

## Évolution du processus

### *Dérégulation et simplification administrative*

*Dérégulation des activités commerciales* : en Novembre 1995, le gouvernement fédéral a édicté une Résolution administrative sur la dérégulation des activités commerciales<sup>17</sup> qui indique les critères que doivent satisfaire les standards et les normes afin de rester en vigueur. Les 31 États ont édicté des instruments analogues à la Résolution administrative sur la dérégulation des activités commerciales aux fins d'application à leurs champs et à leurs juridictions respectifs

*Amélioration du fonctionnement des marchés* : La loi fédérale sur la concurrence a été renforcée. Le nombre d'enquêtes portant les concentrations industrielles et les pratiques visant à restreindre la concurrence sont passées de 30 à 38 entre 1995 et 1996. Les recours portant sur les pratiques non-concurrentielles se sont accrues de 27 pour cent<sup>18</sup>.

*Financement de l'habitation à Mexico City* : le 29 avril 1996, le Congrès mexicain a approuvé une loi qui définit les procédures légales visant à réduire les coûts d'emprunts des sociétés et des particuliers et de permettre l'accroissement de financements pour de nouvelles habitations à Mexico City. Une des réformes les plus importantes contenues dans la loi a été celle du Code civil du Distrito Federal. La réforme devrait promouvoir l'habitat en général, mais plus spécialement celui des personnes à faible revenus.

### **Privatisation des infrastructures**

La crise du Peso de décembre 1994 a mis en évidence les lacunes du processus et conduit à intégrer davantage les aspects territoriaux. En décembre 1993, le ministère des Communications et des Transports publiait un rapport intitulé « opportunités d'investissement dans les infrastructures de base pour la période 1993-200 ». Les besoins d'investissements étaient alors estimés à 35 milliards de dollars. Le document estimait à 60 pour cent les montants pouvant être sollicités auprès du secteur privé national ou étranger.

En dollars :

- 15 milliards pour les routes;
- 2.4 milliards pour les chemins de fer;
- 770 millions pour les ports;
- 1.25 milliards pour les aéroports;
- 9.03 milliards pour le secteur électrique;
- 5.04 milliards pour l'eau.

De nombreuses lacunes sont apparues lors de la mise en œuvre du processus de privatisation<sup>19</sup> :

- a) Mauvaise capacité d'évaluation et problèmes de coordination sectorielle<sup>20</sup>
  - Les règles d'évaluation *a priori* se sont révélées mauvaises : tracés inadéquats, mauvaise évaluation des gains attendus (notamment les prévisions de trafic). Le cadre réglementaire des privatisations a été insuffisamment élaboré : le manque d'indépendance des évaluateurs (qui étaient aussi les opérateurs dans de nombreux cas) et le manque de transparence ont été souvent soulignées. Dans certains cas on a vu des entreprises contrôlées par l'État se porter acquéreur lors d'opérations de privatisation.
  - Les règles de financement (montages financiers) manquaient également de clarté et l'État a accordé trop généreusement ses garanties. Les mécanismes prévoyant le partage des responsabilités financières en cas de conflit ont été peu efficaces, l'État ayant dû pour l'essentiel assurer le renflouement des entreprises
  - A ce stade, les schémas étaient conçus au niveau des ministères techniques ne prévoyaient pas des mécanismes efficaces de consultation des collectivités et n'intégraient pas de réflexion sur la complémentarité des infrastructures. De plus les privatisations de cette première vague ont été réalisées sans que la structure des tarifs ait été

modifié et que les lois concernant les droits des usagers été réformées.

*b)* Les concessions ont été attribuées sans avoir de vision de long terme.

- Les opérateurs ont voulu rentabiliser trop rapidement leur projet. Le cas de la privatisation du système routier en est un exemple. Les schémas manquaient visiblement d'une analyse rigoureuse de l'impact des opérations de privatisation sur la croissance et la prise en compte des coûts sociaux était insuffisante.
- La crise de 1994, la forte dépréciation de la monnaie et la brusque montée des taux d'intérêt ont pris de plein fouet l'État mexicain et ceux auxquels les premières concessions avaient été attribuées, en particulier les concessionnaires d'autoroutes.

A la suite de la crise de décembre 1994, le cap des privatisations est maintenu, mais avec une plus grande prudence et avec une volonté d'intégrer des préoccupations d'ordre régional.

- a)* A la suite de la crise, le gouvernement a du lancer en 1996 un plan de sauvetage financier sous forme de programmes de soutien aux banques et aux débiteurs dont le coût est estimé à 8 pour cent du PIB (rapport annuel Mexique 1997). La part imputable aux lacunes du processus de privatisation est difficile à établir. Notons cependant que la restructuration financière des autoroutes s'élevait à elle seule à 0.6 pour cent du PIB.
- b)* Des opérations de privatisation ont été manifestement réussies : c'est le cas de la privatisation des télécommunications (Telefonos de Mexico). Dès mai 1994, l'État vendait sa participation dans Telmex. En avril 1995, le Congrès approuvait une loi sur les Télécommunications qui établit le cadre pour un environnement totalement ouvert à la concurrence. Les opérateurs américains peuvent offrir des services de longue distance au Mexique. La concurrence devrait aboutir à une baisse des prix de 25 pour cent dès 1997. En contrepartie, Telmex a obtenu d'opérer aux États-Unis.
- c)* Le gouvernement a recherché une ouverture plus grande et un renforcement de la concurrence entre les opérateurs : dans le cas des ports et des aéroports il ne s'agit plus seulement de privatiser la gestion, ou d'accorder des concessions restreintes pour construire de nouveaux terminaux, ce qui était le cas dès 1991, mais de privatiser l'autorité portuaire et d'ouvrir l'ensemble du secteur à la concurrence. La privatisation peut concerner des schémas intermodaux, ce qui permet d'effectuer des raccordements rail-route. (voir section sur la privatisation des chemins de fer)

- d) Pour surmonter les objections portant sur la perte de souveraineté, le gouvernement a dû redéfinir ce qu'il entendait par intérêts nationaux. Dans le cas de la pétrochimie, l'État a procédé par étapes :
- Ventes d'entreprises sous le contrôle direct de l'État. Cette politique qui a été conduite dès la fin des années 90 a réduit considérablement le nombre d'entreprises sous tutelle. A la mi-1993, il n'en subsistait plus que 160 contre 1 155 en 1982. Ces ventes avaient procuré 26-27 milliards de dollars de revenus.
  - En avril 1995, le gouvernement adopte un projet de loi autorisant des entreprises privées à distribuer du gaz naturel au Mexique, ce qui mettait fin au monopole de PEMEX.
  - En octobre 1996 le nombre de produits pour lesquels il assure la production exclusive a été réduit en même temps qu'il lançait un nouveau plan de privatisation de la pétrochimie secondaire.
- e) Enfin, le gouvernement a incité les niveaux sub-centraux à privatiser, qui ont eux-mêmes commencé à le faire.

## **Le bilan**

Malgré les améliorations introduites récemment, le volet régional des privatisations reste insuffisamment développé.

- a) Les effets de la déréglementation restent encore difficiles à évaluer en particulier en termes de baisse des prix et d'amélioration du niveau de vie car plusieurs événements ont produit des effets sur la structure des prix : déductions fiscales, politique de libre-échange, ajustement macro-économique.
- b) Introduction d'organismes de coordination au niveau régional
- dans ses dernières opérations de privatisation, le gouvernement fédéral a créé des instances de coordination représentant les intérêts des secteurs privés et publics afin d'intégrer des considérations d'ordre régional dans les décisions des opérateurs. Les États qui ont maintenant la tutelle d'importants budgets déconcentrés sont ainsi consultés (voir section sur la privatisation des ports et l'exemple du port de Veracruz). Bien qu'il s'agisse d'un progrès indéniable dans la gestion des conséquences de la privatisation, on ne peut parler de véritable politique régionale au sens où les États sont limités dans leurs moyens d'action, leurs budgets déconcentrés sont pré affectés.
- c) L'organisme financier chargé des infrastructures BANOBRAS insiste davantage sur la formation des acteurs (entreprises, collectivités) en met-

tant à leur disposition des banques de données et en les formant aux techniques d'évaluation.

d) Liens avec le processus de décentralisation et de déconcentration.

- La privatisation et les processus de décentralisation/déconcentration ont été menés en même temps, sans que les implications de l'un sur l'autre n'aient été bien mesurées. L'achèvement du cadre légal réglant les transferts de compétences aurait permis de mieux comprendre la stratégie et les responsabilités des États et des municipalités ainsi que leurs marges de manœuvre financières. Une période d'observation du fonctionnement du nouveau cadre juridique aurait aussi été nécessaire pour le rôder et pour comprendre les pratiques. L'assimilation des nouvelles règles aurait permise ainsi aux candidats au rachat d'entreprises publiques de mieux se positionner.
- Sur la plupart des infrastructures, il s'agit davantage de déconcentration que de décentralisation. Les choix d'investissement sont dirigés du centre et les États et les municipalités ont eu une influence limitée sur les schémas d'ensemble qui concernent le territoire de la Fédération.

e) La privatisation ne s'est pas accompagnée de transferts financiers accrus en faveur des États; ceux-ci n'ont pas la libre disposition des budgets déconcentrés. Le gouvernement fédéral a dû réduire ses propres investissements<sup>21</sup>. Au niveau des États et des municipalités, il n'y a pas eu le même effort de privatisation; il y a d'ailleurs très peu de moyens pour évaluer les projets et par voie de conséquence, peu de projets éligibles.

## Les conséquences territoriales

Les privatisations affectent les différentes parties du territoire Mexicain.

a) Les États frontaliers : Sonora, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas Nuevo León.

- Ces États profitent du dynamisme des échanges et du commerce transfrontalier. Les concessions routières ou ferroviaires attribuées seront ici les plus rentables. Ces régions possèdent par ailleurs des recettes fiscales leur permettant de financer leurs propres infrastructures et d'offrir aux entreprises locales et aux industries *maquiladoras* des réseaux de transport et de communication performant.
- Ce type de développement exerce cependant peu de retombées sur le reste du pays, car les *maquiladoras* utilisent des produits importés et ne font pas de sous-traitance. De plus, les grandes entreprises compétitives au niveau mondial sont hautement capitalistiques et

n'utilisent qu'une main-d'œuvre réduite. La part du secteur manufacturier dans le PIB (enquête de 1993) n'avoisine 30 pour cent que dans l'État de Coahuila spécialisé dans la sidérurgie et dans l'État de Nuevo León qui a développé une large gamme d'activités industrielles et dont la capitale Monterrey abrite les quartiers généraux des grandes entreprises industrielles mexicaines. Dans les autres États elle ne représente que 17 pour cent de la valeur ajoutée.

b) États se situant entre les États frontaliers et la couronne du Distrito Federal : Aguascalientes, Guanajuato, Zacatecas, Durango, San Luis Potosí, Querétaro.

- Un développement est envisageable le long des grandes infrastructures qui mènent à la frontière. Les États de Zacatecas et Durango sont principalement agricoles, l'amélioration des infrastructures leur permettrait de développer davantage leurs productions (bois dans le cas de Zacatecas et bétail et produits agricoles dans le cas de Durango).

c) États se situant autour du Distrito Federal : México, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos.

- Ces États bénéficient de bonnes infrastructures que les privatisation ont modernisé. Ces États sont reliées par autoroute à Mexico et sont bien desservis en voies routières et ferroviaires Nord-Sud et Est-Ouest. Ils disposent de bonnes voies d'accès sur le port de Veracruz.

- Ces États bénéficient de la saturation de l'aire Métropolitaine et des délocalisations. La population du secteur métropolitain a cessé de croître et un mouvement de délocalisation des entreprises est sensible. Le secteur manufacturier y est davantage développé que dans le reste du pays (la part du secteur manufacturier représente entre 25 et 30 pour cent du PIB).

d) États côtiers à infrastructure portuaire : Sur le Pacifique : Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Colima, Michoacán Baja California Sur et sur l'Atlantique et les Caraïbes : Veracruz et Yucatán.

- Il y a des ports importants sur les deux côtes, dont certains ont été construits ou modernisés dans les années 80 (ce qui correspondait déjà à une première tentative d'équilibrer le territoire), mais arriveront-ils à reprendre des parts de marchés sur les ports étrangers concurrents par lesquels une grande part des importations mexicaines parviennent ? les opérations de privatisation devraient renforcer leur dynamisme (voir section sur la privatisation des ports).

- Au-delà d'impacts immédiats sur l'emploi, il est nécessaire de penser au développement côtier : il y a trois ports dans l'État de Veracruz, ce

qui nécessite une spécialisation des infrastructures portuaires). La prospective du développement côtier devrait d'ailleurs intégrer les côtes des États-Unis et des caraïbes. D'autre part, le renforcement de l'intermodalité est nécessaire (connexions avec le rail et la route) pour développer les ports.

- e) États bénéficiant des retombées du secteur pétrolier. Campeche, Tabasco.
  - Bien que le PIB/h de ces États soit parmi les plus élevés de la Fédération, les retombées sur le niveau de vie de la population sont encore faibles. Les capacités pétrochimiques sont installées dans d'autres parties du territoire et le secteur manufacturier n'est pas très développé.
- f) États ruraux ou enclavés : Chiapas, Durango, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo.
  - Ces États sont handicapés par leur éloignement du centre et par la faiblesse de leurs infrastructures. Les programmes de modernisation et de privatisation se concentrent sur un nombre réduit de voies (autoroute Acapulco-Cuernavaca, route Tuxtla Gutierrez-Cosoleacaque). La plupart de ces États sont aussi handicapés par une force de travail limitée et d'une extrême pauvreté.

## **HISTORIQUE DE LA PRIVATISATION DES ROUTES, AUTOROUTES, PORTS ET AÉROPORTS**

### **État du système routier avant les privatisations**

La densité routière du Mexique (km par millions d'habitants) est dix à vingt fois plus faible que les autres pays de l'OCDE. Elle se situe cependant à des niveaux comparables à celle d'autres pays d'Amérique latine, tels que le Brésil ou l'Argentine. Davantage que la faible densité, c'est la mauvaise qualité du système routier et l'inefficacité de la flotte de transports de marchandises qui sont préoccupants.

Dans une économie où 80 à 90 pour cent du transport de marchandises et de voyageurs s'effectue par les routes et autoroutes, ces facteurs handicapent gravement l'économie en alourdissant les coûts et rendent les territoires plus inertes en ralentissant la mobilité et la modernisation.

Sur les grands axes routiers, en 1994, 61 pour cent des routes étaient de mauvaise qualité, 29 pour cent de qualité moyenne et seulement 10 pour cent étaient satisfaisantes. Quant au fret, le transport par route est effectué avec plus de 100 000 opérateurs qui pour la plupart ne possèdent qu'un camion. Après la dérégulation du transport par route en 1989, le trafic s'est accru de 23 pour cent

Tableau 21. **Kilomètres de routes revêtues**

	Total	Fédéral	États	Rural	Vicinal
1990	239 235	47 504	61 108	97 503	33 120
1991	241 962	48 485	61 108	99 249	33 120
1992	243 856	49 278	61 736	99 722	33 120
1993	245 183	49 954	61 998	100 111	33 120
1994	303 414	49 273	56 149	147 456	50 536
1995	307 983	49 518	56 936	150 927	50 602
95/90	5.18	0.83	-1.40	9.13	8.85

Source : INEGI.

par an dans la période 1989-92 qui a suivi. Cependant, le rythme de construction de nouvelles infrastructures est resté insuffisant.

Au cours des années 90-95, l'accroissement des capacités routières fédérales et des États a été très inférieure à l'accroissement du PIB en volume correspondant à cette période (2.6 pour cent). Cette situation montre d'évidence que les opérations de privatisation de portions de grands axes routiers décidée par le gouvernement mexicain n'ont pas eu d'effet d'entraînement sur le développement du système routier.

### Les opérations de privatisation

Les grands axes routiers représentent 95 000 km de routes revêtues dont la moitié sont à la charge du gouvernement fédéral, l'autre moitié étant à la charge des États de la Fédération. Ils concentrent 85 pour cent des échanges intérieurs commerciaux et 99 pour cent du trafic inter-villes. Actuellement, le gouvernement mexicain porte son effort sur dix axes routiers principaux sur lesquels des tronçons ont été privatisés sous forme de concessions.

De 1988 à 1994, 5 800 km (3 600 miles) d'autoroutes à péage ont été attribuées sous forme de concessions à un prix de 15 milliards de dollars. Sept cent kilomètres sont en construction. Neuf cent kilomètres sont également gérés par une entité de l'État fédéral (CAMINOS Y PUENTES FEDERALES (CAPUFE)). Ces concessions représentent environ la moitié des voies sur lesquelles le trafic est le plus dense.

Les contrats de concessions spécifiaient les tarifs maxima pouvant être perçus ainsi que les clauses d'indexation. Le secrétariat des Communications et des Transports garantissait en retour un flux de trafic minimum et prévoyait une révision de la période de concession selon l'évolution du trafic.

Carte 21. *Système routier mexicain*



Source : INEGI.

Tableau 22. Grands axes routiers

Grands axes routiers	Km	Modernisés	Autres
Mexico – Guadalajara – Tepic – Mazatlán – Guaymas – Hermosillo – Nogales avec les branches Lázaro Cárdenas et Tijuana	3 036	1 976	1 060
Mexico – Querétaro – San Luis Potosí – Monterrey – Nuevo Laredo avec les branches Piedras Negras et Reynosa	1 816	1 108	708
Querétaro – Irapuato – Leon – Lagos de Moreno – Aguascalientes – Zacatecas – Torreon – Chihuahua – Ciudad Juárez	1 610	1 293	317
Acapulco – Cuernavaca – Mexico – Tuxpan – Tampico – Matamoros	1 044	202	842
Mexico – Puebla – Coatzacoalcos – Capeche – Mérida – Cancún avec les branches Oaxaca et Chiapas	2 427	1 592	835
Mazatlán – Durango – Torréon – Saltillo – Monterrey – Reynosa – Matamoros	753	388	365
Manzanillo – Guadalajara – Lagos de Moreno – San Luis Potosí – Tampicoi	908	381	527
Acapulco – Cuernavaca – Puebla – Veracruz	446	344	102
Veracruz – Tampico – Monterrey	737	192	545
Transpeninsular – Baja California	1 738	200	1 538
<b>Total</b>	<b>14 515</b>	<b>7 676</b>	<b>6 839</b>

Source : Mexico IMF/World Bank Special Edition, septembre 1996.

Une réforme institutionnelle en trois volets venait appuyer cette opération de privatisation :

- décentralisation de la responsabilité administrative, technique et financière aux États pour les voies qui ne sont pas du ressort fédéral;
- décentralisation des opérations qui étaient du ressort du ministère des Communications et des Transports à des offices locaux;
- renforcement des capacités de planification au niveau fédéral.

Ces réformes n'ont pas été jugées satisfaisantes dans leur mise en œuvre et manquaient de clarté.

Pour les concessionnaires, plusieurs facteurs ont contribué à ce que cette opération se traduise en échec financier : manque de clarté dans les contrats, mauvaises études de tracé, prévision de trafic erronées, dérive des prix de construction : les coûts effectifs ont dépassé les coûts projetés de plus de 50 pour cent en moyenne, (l'autoroute qui relie Cuernavaca à Acapulco a coûté 2.1 milliards de dollars, soit plus du double des estimations). A ces facteurs, il faut ajouter l'insuffisance d'équipement connexes, (stations-service, hôtels, équipements de sécurité), et des coûts d'entretien élevés. La Banque mondiale estime que la qualité des estimations et du travail technique de projection du trafic et

de coûts était loin de répondre aux besoins d'une telle entreprise; elle attribue également une part de responsabilité importante aux banques d'État prêteuses qui n'ont pas exercé les fonctions normale d'examen minutieux et d'évaluation des projets.

D'autre part, le gouvernement a accepté que les constructeurs soient aussi des gestionnaires. Les dépassements ont donc été répercutés dans les tarifs. Ceux-ci ont été renchérissés par la volonté des exploitants d'amortir dans un temps court par crainte de ne pouvoir obtenir que des financements à court terme, mais aussi par la volonté de mener l'entreprise à bien avant l'expiration de l'administration en fonction, ce qui a abouti à réduire la durée des concessions sur les autoroutes à péage à 10-15 ans. En 1995, avant la dévaluation, le voyage Mexico-Acapulco coûtait environ 63 dollars. Les péages ont été en moyenne, cinq à dix fois plus élevés qu'aux États-Unis pour des distances comparables.

La rentabilité de ces projets a été gravement altérée. Le taux de rendement interne des projets d'autoroute à péage ressortissait à 2 pour cent (alors que les études tablaient sur un TRI de 26 pour cent). Nombre d'exploitants qui se sont endettés en dollars, alors qu'ils étaient rémunérés en pesos ont été confrontés à de graves difficultés financières.

L'opération s'est également traduite par des difficultés financières pour les États. Confrontés à des péages trop élevés, les camionneurs ont préféré utiliser les routes en accès libre. Il s'en est suivi une dégradation accélérée des voies et un gonflement des coûts de maintenance qui ont pesé sur les sources de financement des États.

Début 1995, le gouvernement a dû soutenir 48 des 52 concessions pour sauver les entreprises concessionnaires de la faillite, ce qui s'est traduit par un apport représentant 0.6 pour cent du PIB. Les concessions ont été portées de 10 ou 15 ans à 30 ans, des tronçons ont été regroupés sous une direction unique. Il est envisagé d'interdire les véhicules lourds sur l'ancien réseau routier. Enfin, le 6 décembre 1995, le gouvernement a réduit le coût de transport pour les transport commerciaux de 60 pour cent.

Des initiatives ont été également prises pour accroître le trafic transfrontalier. Depuis décembre 1996, les camions mexicains et américains peuvent opérer dans les États frontaliers. TMM (Transportación Marítima Mexicana) et JB Hunt ont signé un accord de joint venture pour faire du transport de porte à porte entre le Mexique et les États-Unis. Un premier contrat a été signé avec Nissan et Volkswagen pour le transport d'automobiles, des deux côtés de la frontière. Un tel commerce devrait fournir 30 pour cent des bénéfices de TMM.

*Conclusion : malgré un bilan qui s'avère coûteux à court terme pour le budget fédéral, les privatisations auront des retombées positives potentielles pour les États frontaliers mais elles accroîtront aussi les inégalités entre États.*

Tous les projets de privatisation de grands axes routiers aboutissent aux villes frontalières, soit à partir de Mexico, soit à partir des voies côtières. Cette configuration favorise prioritairement les États frontaliers. Les États qui se situent sur les voies d'acheminement peuvent bénéficier des retombées de ces opérations. Mais par ailleurs, dans la période actuelle de restriction budgétaire, le désengagement de la Fédération et la déconcentration des budgets vers les États risque de se traduire par des difficultés croissantes à assurer un rythme d'investissement et d'entretien sur les autres parties de la voirie, ce qui handicaperait les parties du territoire négligées et leurs activités.

### **PRIVATISATION DES CHEMINS DE FER**

Avec 12 pour cent des flux de marchandise entre villes et 2 pour cent du transport de passagers, le réseau ferroviaire mexicain est considéré comme l'infrastructure de transport la moins performante. En 1990, le ratio km de voies ferrées par million de dollars de PIB était de 90, alors que le ratio correspondant pour les autres pays de l'OCDE était alors deux à deux fois et demi plus élevé. Comme pour les routes, c'est davantage la faible productivité du réseau des équipements et de la main-d'œuvre qui sont en cause que la densité.

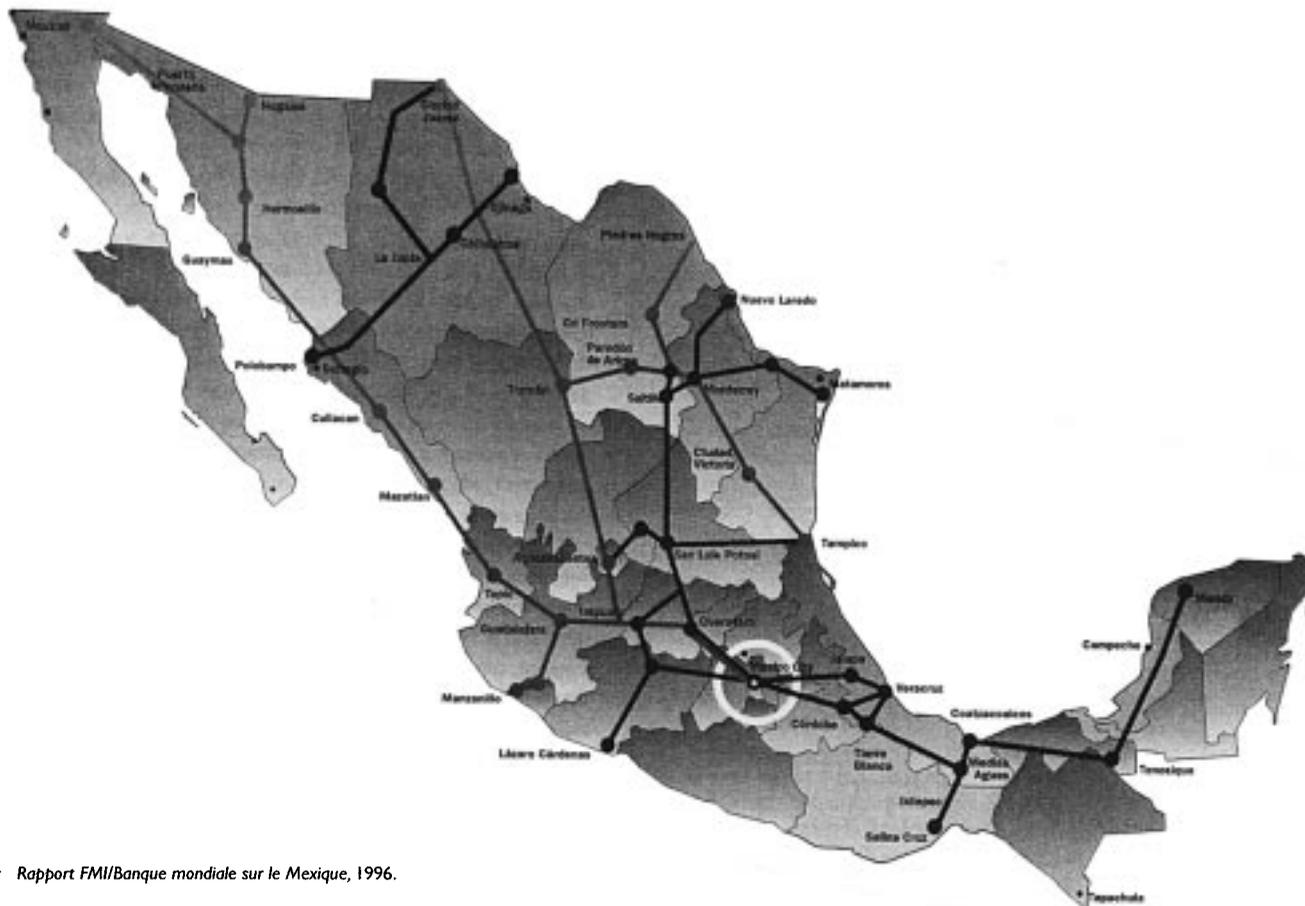
Le mauvais état des équipements est patent : en 1990, on estimait que seulement 64 pour cent des locomotives diesels sont en fonctionnement sur le réseau, alors que le ratio correspondant pour les autres pays de l'OCDE varie entre 80 et 90 pour cent. Mais à cela il faut ajouter, les problèmes de délai et de sécurité et l'inefficacité des équipements de chargement/déchargement.

La dérégulation du transport routier s'est traduite par une baisse du prix des transports sur route et un détournement d'une partie du trafic ferroviaire. Entre 1985 et 1991, le trafic ferroviaire a diminué. Les pertes des chemins de fer mexicains qui représentaient en 1986, 9,8 pour cent de leur chiffre d'affaire se sont considérablement creusées pour atteindre 55 pour cent en 1991.

Pour pallier ces difficultés, le gouvernement mexicain a décidé d'ouvrir ce secteur à la privatisation. Le travail législatif étant achevé, le gouvernement en définit actuellement les étapes et les modalités.

Auparavant, d'importantes renégociation avaient eu lieu dans la domaine social. La compagnie, qui employait encore 84 000 personnes en 1992, a procédé à la renégociation de contrats, incité à des départs volontaires et redéployé les effectifs. Actuellement le personnel est réduit à 48 000 employés. D'autre part, des lignes ont été fermées. Des 100 routes existantes pour le transport de passager, il n'en subsiste plus que 35.

◆ Carte 22. **Le réseau ferré du Mexique**



Source : *Rapport FMI/Banque mondiale sur le Mexique, 1996.*

Tableau 23. **Quelques données sur le système ferroviaire mexicain, 1994**

Lignes principales	20 445 km (dont 40 pour cent sont modernes)
Lignes secondaires	4 460 km
Lignes privées	1 540 km
Fret total	53 millions de tonnes (cad 15 pour cent du fret au Mexique)
Voiture de fret	35 300 (dont 26 800 en fonctionnement)
Locomotives	1 426
Voitures de passagers	1 029
Emploi	48 000

Source : *Ferrocarriles nacionales de Mexico*, FNM.

### Caractéristiques de l'opération de privatisation

La privatisation a cherché à créer des compagnies régionales en fonction d'un zonage qui est actuellement à l'étude. Les investisseurs auront la possibilité de choisir entre une gamme étendue de concessions, allant des lignes ferroviaires existantes, la construction de nouvelles routes et la modernisation de l'infrastructure ferroviaire, particulièrement la signalisation et les télécommunications ferroviaires. Le gouvernement privilégie l'efficacité des moyens ferroviaires (grâce au transfert d'expérience) à l'obtention de nouvelles recettes. L'opération devrait se dérouler sur deux ans afin d'éviter une vague de chômage brutale. Quatre réseaux régionaux devraient être privatisés.

- Nord-Est, avec 2 200 km de voies ferrées. C'est la plus importante des quatre régions parce qu'elle inclut des routes importantes conduisant à la frontière des États-Unis. Les principaux tronçons sont Querétaro-Nuevo Laredo, Monterrey-Matamoros, Aguascalientes-Tampico.
- Sud-Est, avec 2 200 km de voies ferrées comprenant des routes importantes telles que Mexico City-Veracruz, Mérida-coatzacoalcos, Coatzacoalcos-Salina Cruz.
- Pacifique Nord, avec 6 200 km de voies reliant Guadalajara à Manzanillo, Tampico, Monterrey à Torreón et Irapuato à Ciudad Juárez. Ce devrait être la première concession à être privatisée.
- Vallée de Mexico, avec un nombre limité de voies ferrées. Cette concession devrait comprendre les services de d'interconnexion dans la zone métropolitaine de Mexico.

La privatisation touche ainsi plus de la moitié des lignes principales. Elle devrait permettre de moderniser les équipements (le coût de ma modernisation est évalué à environ 2 milliards de dollars), de porter la part de marché du

transport de marchandises de 12 à 18 ou 20 pour cent et de développer les connexions avec d'autres modes de transport. De plus le découpage par grande région permet de prendre en compte des préoccupations d'ordre territorial et environnemental.

Lors de l'annonce de la privatisation 174 groupes se sont montrés intéressés. Les compagnies mexicaines auraient du mal à soumissionner seules du fait de la perte de valeur du peso. Elles ont donc cherché des alliances avec les compagnies maritimes et des possibilités de joint venture avec les sociétés américaines devraient rendre l'opération plus attractive.

Les chemins de fer Nord américains devraient jouer un rôle particulier en raison des économies d'échelle qui permettraient de capitaliser les gains provenant du commerce en expansion lié à l'ALENA. Southern Pacific a transporté en 1994 176 000 chargements de voitures de part et d'autre de la frontière (8 pour cent de son chiffre d'affaire). Kansas City Southern Railroad s'est allié avec la plus grande compagnie de transport maritime mexicaine Transportacion Maritima Mexicana. Union Pacific détient 55 à 60 pour cent de tout le fret US avec le Mexique (Laredo, Brownsville, El Paso). Le trafic a atteint 350 millions de dollars en 1994. Mais les dirigeants considèrent que la croissance ne pourra se poursuivre sans modernisation de l'infrastructure.

A la fin de 1996, le cadre légal réglementant les opérations des chemins de fer était adopté, mais la mise en vente des réseaux n'était pas encore annoncée.

*Conclusion : une opération davantage soucieuse de ses conséquences territoriales, mais un pari qui n'est pas gagné*

Le partage du réseau ferroviaire en zones permet d'intégrer des considérations territoriales. Les parties du réseau qui relient le Distrito Federal et sa couronne aux noeuds de communication compris entre Monterrey et les villes frontalières (Matamoros, Nuevo Laredo, Piedras Negras) sont de loin les plus rentables. L'amélioration des connexions avec les ports situés sur le golfe du Mexique (Matamoros, Tampico, Veracruz) peut potentiellement dynamiser cette région.

Les autres villes frontalières sont desservies par des réseaux moins denses. Les opérateurs américains auraient d'ailleurs préféré que la privatisation porte sur l'ensemble du réseau et non pas sur des parties prédéterminées.

Les régions les plus pauvres ne possèdent qu'une ligne, et certaines (Quintana Roo, Chiapas) ne sont pas concernées par la privatisation, alors que leur développement est très faible.

Les candidats sont concernés par les risques écologiques et dégagent toute responsabilité sur les dommages écologiques qui auraient été causés par la compagnie nationale de chemins de fer avant la privatisation.

Les aspects sociaux sont également invoqués par les candidats. Bien qu'il y ait déjà eu une réduction de 41 pour cent de la masse salariale au travers de licenciements et retraites, FNM a encore trois fois plus de salariés que Southern Pacific. Le coût lié à la mise en retraite d'effectifs supplémentaires fera certainement l'objet d'une discussion serrée.

## **PRIVATISATION DES PORTS**

Avec 10 000 km de côtes, le Mexique possède 85 ports dont 22 ont des connections internationales. De 1990 à 1994, le trafic portuaire s'est accru de 2.3 pour cent par an en moyenne annuelle passant de 169 à 185 millions de tonnes et la croissance a été particulièrement forte dans le secteur container (14 pour cent). Le transport maritime représentent 31 pour cent du transport mexicain de marchandise et 70 pour cent du commerce extérieur non pétrolier. Il n'y a pas de contraintes en termes de capacité, même si il y a eu une forte croissance de la demande.

En 1991, 25 pour cent des imports provenant du Bassin Pacifique entraient au Mexique via Los Angeles/Long Beach. Les taux de fret à destination des ports américains étaient souvent inférieurs avec des fréquences de ligne plus nombreuses, du fait d'un volume de commerce trans-pacifique à destination des États-Unis plus élevé. De plus, les pertes et les délais sont beaucoup plus élevés dans les ports mexicains, d'après les entreprises étrangères installées au Mexique. Les petites entreprises ont du mal à utiliser les facilités portuaires (délais d'inspection et procédures pour les marchandises non conteneurisées).

La restructuration du secteur a débuté en 1989 avec la réunion des ports (qui dépendaient auparavant de multiples tutelles) sous l'autorité de Puertos Mexicanos. La participation du secteur privé a débuté en 1991. Des premières concessions des services de manutention ont été alors attribuées à des sociétés privées dans lesquelles des transporteurs maritimes avaient pris des participations.

En 1993, de nouvelles reformes permettaient la possibilité de concéder l'administration portuaire pour une durée de 50 ans (API : Administracion Portuaria integral), cette administration pouvant ensuite concéder des opérations portuaires à des entités privées. En 1995, 17 Administrations portuaires intégrées devaient être créées. Une coordination générale des Autorités portuaires a été alors créée sous l'autorité du ministère des Communications et des Transports pour coordonner l'activité des autorités portuaires.

L'administration portuaire est une entreprise commerciale qui est détenue par les gouvernements de l'État et les municipalités. Les parts des API<sup>22</sup> peuvent être vendues à des entreprises privées avec une participation étrangère ne pouvant excéder 49 pour cent. Chaque port est gouverné par un Comité de

direction réunissant à parité représentants du gouvernement central, de l'État et du secteur privé. Cette structure devrait permettre de renforcer la coordination avec d'autres modes de transport, de mieux utiliser les économies d'échelle et d'intégrer progressivement les considérations régionales et environnementales.

Ces réformes se sont accompagnées d'une déréglementation de l'activité du travail pour les dockers. Les opérations de chargement/déchargement sont réalisées par des sociétés privées proposant des contrats de travail assurant une relation plus étroite entre le salaire et la productivité. Ainsi la productivité a été multipliée par deux dans le port de Veracruz entre 1991 et 1994.

Le gouvernement estime que la privatisation est réussie. Le transport par container est maintenant géré à 80 pour cent par le secteur privé, la productivité a augmenté et les coûts ont baissé.

### **Le port de Veracruz**

Parmi les ports mexicains, le port de Veracruz est l'un des plus importants avec 22 pour cent du transport maritime de marchandise et 39 pour cent du transport conteneurisé. C'est le premier port dans les opérations de chargement/déchargement avec 7 millions de tonnes de marchandises en 1994. Son activité principale consiste en l'importation de grains (35 pour cent des importations mexicaines de grains), leur acheminement à des terminaux sur des docks spécialisés où ils sont stockés ou chargés directement pour être transportés par chemins de fer à l'intérieur du pays.

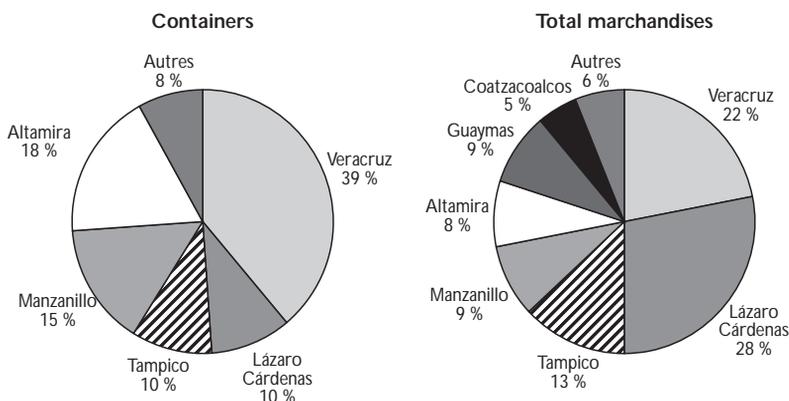
Les opérations de privatisations du port de Veracruz ont débuté dès 1991. L'autorité portuaire a été créée en février 1994. Celle-ci a mis en place un plan d'aménagement qui prévoit 200 millions de dollars d'investissements avec une forte participation du secteur privé. Des investissements d'une valeur de 20 millions de dollars sont actuellement en cours de réalisation pour accroître la surface du port de 30 ha destinés à des terminaux de containers.

Des concessions ont été attribuées pour les opérations relatives aux terminaux et les installations portuaires. La privatisation inclut les terminaux pour containers, des surfaces de réparation de containers, des silos, des entrepôts frigorifiques, des terminaux ferroviaires pour les marchandises et d'autres services, notamment les services touristiques.

L'intermodalité est rendue possible par la construction d'un tronçon d'auto-route reliant Veracruz à Mexico (celle-ci devrait permettre d'effectuer le trajet en 4h et demi) et l'existence d'une ligne de chemins de fer à deux voies qui arrive jusqu'au port.

Si l'on examine les résultats de la privatisation ceux-ci semblent positifs : la croissance des activités portuaires a été, en rythme annuel, de 20 pour cent

◆ Graphique 15. *Parts de marché du Port de Veracruz en 1995*



Source : Administración portuaria integral de Veracruz.

entre 1992 et 1996. L'objectif de l'autorité portuaire est de tripler la capacité du port de 7 à 22 millions de tonnes d'ici l'an 2000.

## PRIVATISATION DES AÉROPORTS

Le Mexique possède le plus important système d'aéroports en Amérique latine avec 1700 aires. Sept aéroports concentrent 70 pour cent du trafic. L'augmentation du trafic nécessite maintenant d'importants investissements pour lesquels le gouvernement mexicain prévoit la participation du secteur privé.

Suivant le schéma adopté pour la privatisation des ports, des concessions vont être attribuées pour l'administrations d'une partie des 58 aéroports qui étaient encore gérés par le gouvernement. Le processus devrait débiter par la privatisation d'aéroports de taille moyenne. Le premier aéroport à être privatisé est Puerto-Vallarta. Les trois types de concessions peuvent concerne les services techniques (entretien des pistes, des tours de communication et services de sécurité), les services complémentaires (bagages, vente de carburant, billetterie) et les services commerciaux (restaurants, boutiques). Les concessions devraient être attribuées pour 50 ans et la participation du secteur étranger pourrait atteindre 49 pour cent dans ce secteur.

Des plans sont en cours pour la construction d'un second aéroport desservant Mexico, City dont l'aéroport actuel devrait avoir atteint la saturation en l'an 2000.

## NOTES

1. CCE (1977), Rapport du Groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne, Bruxelles.
2. L'hypothèse est celle d'un budget équilibré ayant les grandes caractéristiques du budget fédéral mexicain en 1993 : prélèvements représentant 16 pour cent du PIB mexicain, constitués pour  $\frac{3}{4}$  de prélèvements fiscaux, pour  $\frac{1}{4}$  de revenus pétroliers-pétrochimiques. Dépenses : 50 pour cent de fonctionnement, 15 pour cent d'investissement, 15 pour cent d'interventions sociales, 20 pour cent de transferts aux États et municipes. Les prélèvements fiscaux sont répartis entre les États au prorata des recettes fiscales décentralisées, les revenus des entreprises publiques au prorata de la population des États. Les dépenses de fonctionnement au prorata du nombre de fonctionnaires, les transferts et investissements au prorata des « participations », les interventions sociales au prorata de la mortalité infantile.
3. Enrique Cabrero Mendoza, Tendencias financieras y estrategias innovadoras en las haciendas municipales. Una aproximación metodológica para su estudio, in Enrique Cabrero Mendoza, Coordinador, « Los Dilemas de la Modernización Municipal : Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México ». México, Miguel Ángel Porrua, octobre 1996, pp. 17-102.
4. Les données financières publiques locales ne sont disponibles que jusqu'en 1992 (*El Ingreso y El Gasto Publico en Mexico*, Edicion 1994, INEGI, Mexico City, 1995).
5. Voir notamment : OCDE (IND/WP6/(87)5) La contribution des différents niveaux d'administration au développement régional, Paris. et OCDE (DSTI/IND6/88.13), Clarification du rôle des différents niveaux d'administration dans le développement régional et les moyens d'harmoniser les responsabilités. OCDE, 1988. Paris.
6. Rémy Prud'homme The Dangers of Decentralization The World Bank Observer, vol. 10, n° 2 (August 1995), pp. 201-220.
7. Heng-fu Zou & Hamid Davoodi Fiscal Decentralization and Economic Growth, Working Paper n° 680-02C, Policy Research Department, Public Economics Division, World Bank, 1996.
8. L'essentiel des recettes propres des gouvernements locaux sont constituées de a) transferts du gouvernement fédéral (dette publique et subventions spécifiques fédérales ou intergouvernementales qui sont enregistrées sous le terme de « recettes occasionnelles »), b) de droits dont le montant n'est pas fixé localement, c) de revenus liés à des exploitations publiques d) de comptes de tiers et de disponibilités. La part des véritables impôts locaux est donc très faible (tableau 18).

9. De la même façon que l'on parle de progressivité d'un système fiscal, qui est mesurée par le ratio impôt/revenu du contribuable, on peut parler de progressivité d'un système de transfert avec le ratio transfert/revenu du bénéficiaire.
10. La formule actuelle et son évolution ont été décrites par Rogelio Arellano Codena dans «Necesidades de cambio en las relaciones haciendarias intergubernamentales en Mexico», Ledusas 83. Mexico Hacia un nuevo federalismo fiscal, Gobierno del Estado de Puebla 1997.
11. Le taux d'imposition évoqué ici est en fait le poids de l'impôt local dans le PIB par habitant des États.
12. On trouvera une analyse détaillée des problèmes institutionnels et financiers de la gestion locale au Mexique et des orientations pour son amélioration dans OECD (1997) Territorial Development, Infrastructures in Mexico. A new Public Policy for Development. TDS. Paris.
13. Il ne s'agit bien entendu pas de transférer des impôts fédéraux dont le taux est fixé à Mexico City – on aurait alors affaire à des subventions déguisées.
14. Ce programme n'existe plus maintenant.
15. Entre 1990 et la mi-1992, la privatisation des entreprises publiques a rapporté 20.23 milliards \$US. Treize milliards \$US provenaient de la vente des banques commerciales et 6.2 milliards \$US de la vente de la compagnie des Téléphones. Ces montants ont été utilisés pour réduire la dette publique.
16. Galal Ahmed, Jones Leroy, Tandon Pankaj et Vogelsang Ingo « Les effets de la cession d'entreprises publiques sur le bien-être général », BIRD/Banque mondiale, 1997.
17. Cette résolution s'applique aussi aux agences publiques. Toutes les procédures et formulaires sont analysés par le Conseil de dérégulation économique, qui est composé de représentants des secteurs publics et privés et du monde du travail. En 1996, le Conseil a analysé et révisé des listes qui avaient été établies par 11 ministères fédéraux, le Département du District fédéral et leurs agences correspondantes qui concernaient les normes et standards à respecter pour ouvrir un commerce. Sur la base de cette analyse et des mesures de dérégulation déjà mises en œuvre, le Registre du commerce fédéral a été remis à jour et publié. Tout nouveau standard, toute nouvelle norme doivent être approuvés par le Conseil pour être insérée dans le Registre et entrer en vigueur.
18. Banco de México, *op. cit.*, pp. 25-27.
19. Mexico Country economic memorandum « fostering private sector development in the 1990s », Banque mondiale 1994.
20. *Regulatory Reform : a Country Study of Mexico*, OCDE/DAFFE 1996.
21. Le gouvernement fédéral a dû couper les dépenses d'investissement de 22.3 pour cent alors que le Président avait promis un accroissement de l'investissement en infrastructure de 25 pour cent dès la première année de son mandat.
22. Les API peuvent louer les sols concédés. Pour les quatre principaux ports Manzanilla, Lazaro Cardenas, Altamira et Veracruz, les terminaux seront privatisés à 100 pour cent.

Annexe

## LES RÉGIONS MEXICAINES DANS LA BASE DE DONNÉES TERRITORIALES DE L'OCDE<sup>1</sup>

Le Mexique est une république fédérale composée de 31 États et un Distrito Federal. Au Mexique, les régions ne sont pas des institutions, mais des zones géographiques dont le découpage résulte du regroupement d'entités institutionnelles élémentaires que sont les *municipios* (communes). Un regroupement des 2418 *municipios* en 209 régions a été ainsi réalisé sur la base de critères socio-économiques. Pour chacune d'entre elles, il est possible d'obtenir des données telles que la population, l'éducation, la santé, le revenu, l'équipement ou la sécurité. La carte présentée ci-après illustre ce découpage. Aucune région n'est à cheval entre deux ou plusieurs États.

Pour établir des comparaisons internationales entre unités territoriales infra-nationales, les données doivent être recueillies et présentées sur la base d'une trame territoriale harmonisée utilisant les mêmes définitions. Selon la finalité de l'analyse, la trame doit être plus ou moins détaillée. Pour évaluer les politiques régionales dans le cadre d'une analyse des grands déséquilibres d'un pays donné, un découpage en vastes unités territoriales est plus adapté. L'intégration des données régionales mexicaines dans la base de données territoriales de l'OCDE a été réalisée en collaboration entre l'Institut mexicain INEGI et l'OCDE. Ce travail permet ainsi de comparer les régions mexicaines à d'autres régions de pays membres de l'OCDE<sup>2</sup>.

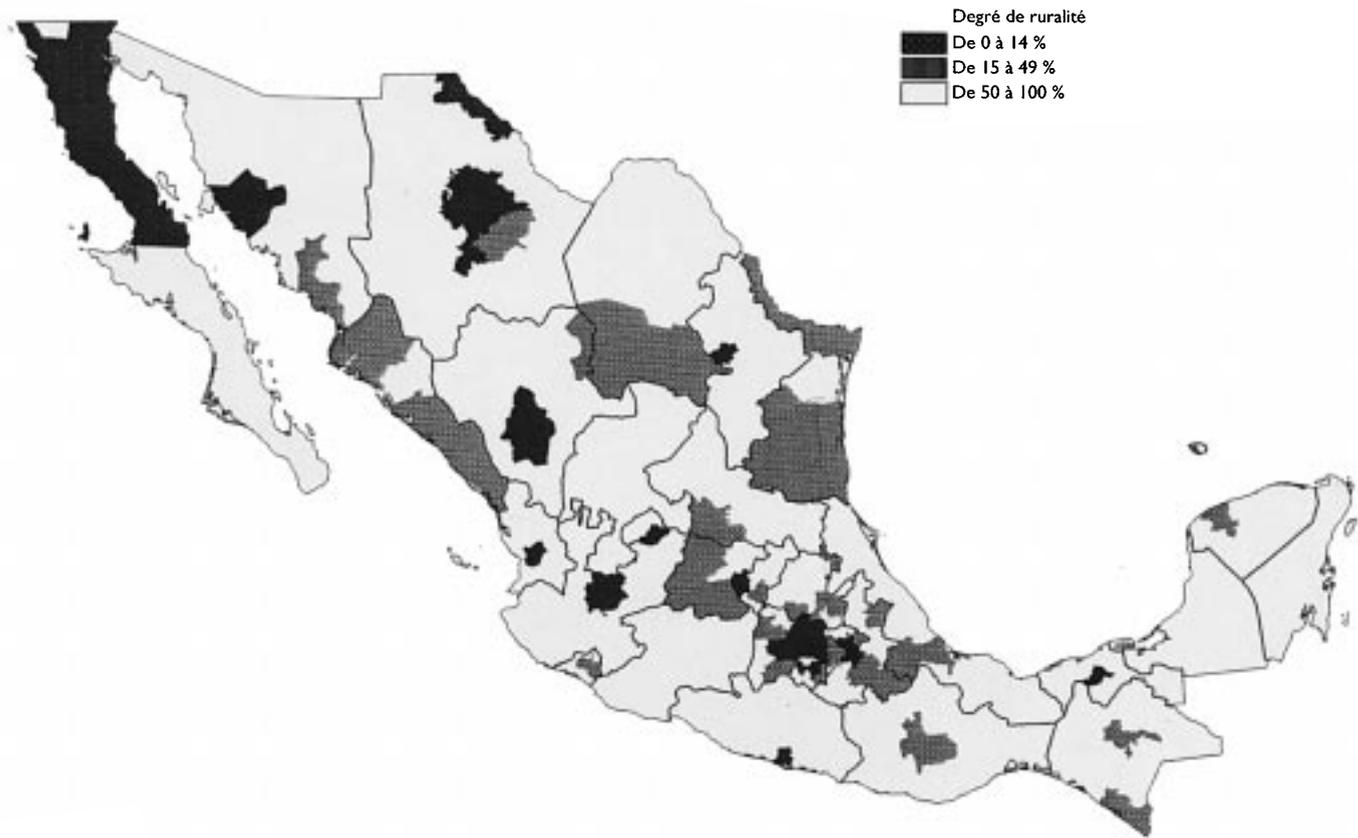
Le tableau A1 montre la répartition actuelle de la population au sein des pays de l'OCDE. Pour la zone OCDE dans son ensemble, plus d'un quart de la population, soit 240 millions de personnes, vit dans des régions essentiellement rurales, qui couvrent plus de 80 pour cent de la superficie globale du territoire OCDE. A l'autre extrême, 345 millions sont concentrés sur moins de 5 pour cent de la superficie, dans des régions urbanisées. Le dernier tiers (275 millions) réside dans les régions intermédiaires.

L'importance des différents types de région varie sensiblement d'un pays à l'autre. Dans la plupart des pays scandinaves, la grande majorité de la population

◆ Carte A1. *Découpage régional*



◆ Carte A2. **Mexique : découpage régional selon le degré de ruralité, 1980-90**  
(Mexique = 100)



Source : INEGI.

Tableau A1. **Population rurale dans les pays de l'OCDE, 1990**

En pourcentage de la population nationale

	Population dans les communes rurales <sup>1</sup>	Population par type de région		
		A prédominance rurale	Significativement rural	A prédominance urbaine
Turquie	59	58	30	12
Norvège	59	51	38	11
Suède	43	49	32	19
Finlande	55	43	37	20
Danemark	42	40	38	22
Autriche	42	40	39	22
<b>Mexique</b>	<b>41</b>	<b>38</b>	<b>24</b>	<b>38</b>
États-Unis	44	36	34	30
Canada	40	33	23	44
Australie	30	23	22	55
Nouvelle-Zélande	49	47	25	28
Islande	39	35	8	57
Irlande	43	47	15	38
Grèce	37	42	24	34
Portugal	36	35	22	43
République tchèque	29	15	57	28
France	37	30	41	29
Espagne	30	17	46	37
Italie	22	9	44	47
Japon	27	22	35	43
Suisse	19	13	25	62
Allemagne	21	8	26	66
Royaume-Uni	13	1	27	72
Luxembourg	30	–	100	–
Belgique	9	2	18	80
Pays-Bas	8	–	15	85

Notes : – Non applicable.

Typologie des régions selon la part de la population régionale vivant dans des communes rurales :

A prédominance rurale, plus de 50% ; « Significativement rurale », entre 15 et 50% ;

A prédominance urbaine, en dessous de 15%.

Les données pour la Hongrie, la Pologne, et la Corée ne sont pas disponibles.

1. Population des communes ayant une densité de population inférieure à 150 habitants/km<sup>2</sup>, (500 habitants/km<sup>2</sup> dans le cas du Japon).

Source : Base de données territoriale, Service du développement territorial, OCDE.

vit dans des régions essentiellement rurales. Ailleurs – en Belgique, en Allemagne, au Royaume-Uni ou au Japon – c'est dans les régions urbanisées que la proportion de la population est la plus forte. D'autres pays se caractérisent par une structure duale, avec des pourcentages de population importants aux deux extrémités (Canada, Grèce, Irlande, Portugal). En France, en Italie et en Espagne, la plus grande partie de la population réside dans les régions intermédiaires. Le

Mexique est une région à prédominance rurale : 41 pour cent de la population vit dans des communes rurales. Le Mexique se classe aussi parmi les pays de l'OCDE ayant une proportion de régions à prédominance urbaine élevée. La carte qui suit le tableau illustre cette situation.

## NOTES

1. Voir à ce sujet « indicateurs territoriaux de l'emploi » OCDE, 1996 et « dynamiques territoriales de l'emploi » par Heino von Meyer et Philippe Muheim, *L'Observateur de l'OCDE* n° 203, décembre 1996-janvier 1997.
2. Pour analyser les zones rurales et les zones urbanisées dans un contexte international, l'OCDE a mis au point une approche à deux niveaux, combinant données locales et régionales. Dans un premier temps, les communautés locales sont répertoriées comme étant rurales ou urbaines. Le critère retenu ici est la densité de population – plus ou moins de 150 habitants au kilomètre carré. Généralement, il s'agit d'unités administratives simples, comme des municipalités ou des « districts ». La zone OCDE compte plus de 70 000 de ces structures locales. Dans un deuxième temps, l'OCDE classe les petites régions en fonction de leur degré de ruralité (ou d'urbanisation) – la part de la population vivant dans des communautés rurales. Idéalement, la taille des unités régionales correspond au découpage des marchés de l'emploi tel qu'il se dégage des mouvements pendulaires de la population. C'est-à-dire qu'elles sont généralement plus petites que les grandes régions administratives, États ou provinces. Pour faciliter l'analyse, ces 2 300 petites régions de la zone OCDE sont regroupées en trois catégories. Les régions où la majorité de la population vit en milieu rural sont qualifiées d'« essentiellement rurales ». Si moins de 15 pour cent de la population régionale vivent en milieu rural, la région est considérée comme « essentiellement urbanisée ». Les régions « intermédiaires » sont donc celles où la part de la population rurale par rapport à la population totale se situe entre 15 et 50 pour cent.

**MAIN SALES OUTLETS OF OECD PUBLICATIONS  
PRINCIPAUX POINTS DE VENTE DES PUBLICATIONS DE L'OCDE**

**AUSTRALIA – AUSTRALIE**

D.A. Information Services  
648 Whitehorse Road, P.O.B 163  
Mitcham, Victoria 3132 Tel. (03) 9210.7777  
Fax: (03) 9210.7788

**AUSTRIA – AUTRICHE**

Gerold & Co.  
Graben 31  
Wien I Tel. (0222) 533.50.14  
Fax: (0222) 512.47.31.29

**BELGIUM – BELGIQUE**

Jean De Lannoy  
Avenue du Roi, Koningslaan 202  
B-1060 Bruxelles Tel. (02) 538.51.69/538.08.41  
Fax: (02) 538.08.41

**CANADA**

Renouf Publishing Company Ltd.  
5369 Canotek Road  
Unit 1  
Ottawa, Ont. K1J 9J3 Tel. (613) 745.2665  
Fax: (613) 745.7660

**Stores:**

71 1/2 Sparks Street  
Ottawa, Ont. K1P 5R1 Tel. (613) 238.8985  
Fax: (613) 238.6041

12 Adelaide Street West  
Toronto, QN M5H 1L6 Tel. (416) 363.3171  
Fax: (416) 363.5963

Les Éditions La Liberté Inc.  
3020 Chemin Sainte-Foy  
Sainte-Foy, PQ G1X 3V6 Tel. (418) 658.3763  
Fax: (418) 658.3763

Federal Publications Inc.  
165 University Avenue, Suite 701  
Toronto, ON M5H 3B8 Tel. (416) 860.1611  
Fax: (416) 860.1608

Les Publications Fédérales  
1185 Université  
Montréal, QC H3B 3A7 Tel. (514) 954.1633  
Fax: (514) 954.1635

**CHINA – CHINE**

Book Dept., China National Publications  
Import and Export Corporation (CNPIEC)  
16 Gongti E. Road, Chaoyang District  
Beijing 100020 Tel. (10) 6506-6688 Ext. 8402  
(10) 6506-3101

**CHINESE TAIPEI – TAIPEI CHINOIS**

Good Faith Worldwide Int'l. Co. Ltd.  
9th Floor, No. 118, Sec. 2  
Chung Hsiao E. Road  
Taipei Tel. (02) 391.7396/391.7397  
Fax: (02) 394.9176

**CZECH REPUBLIC –  
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE**

National Information Centre  
NIS – prodejna  
Konviktská 5  
Praha 1 – 113 57 Tel. (02) 24.23.09.07  
Fax: (02) 24.22.94.33

E-mail: nkposp@dec.niz.cz

Internet: http://www.nis.cz

**DENMARK – DANEMARK**

Munksgaard Book and Subscription Service  
35, Nørre Søgade, P.O. Box 2148  
DK-1016 København K Tel. (33) 12.85.70  
Fax: (33) 12.93.87

J. H. Schultz Information A/S,  
Herstedvang 12,  
DK – 2620 Albertslung Tel. 43 63 23 00  
Fax: 43 63 19 69

Internet: s-info@inet.uni.c.dk

**EGYPT – ÉGYPTÉ**

The Middle East Observer  
41 Sherif Street  
Cairo Tel. (2) 392.6919  
Fax: (2) 360.6804

**FINLAND – FINLANDE**

Akateeminen Kirjakauppa  
Keskuskatu 1, P.O. Box 128  
00100 Helsinki  
Subscription Services/Agence d'abonnements :  
P.O. Box 23  
00100 Helsinki Tel. (358) 9.121.4403  
Fax: (358) 9.121.4450

**\*FRANCE**

OECD/OCDE  
Mail Orders/Commandes par correspondance :  
2, rue André-Pascal  
75775 Paris Cedex 16 Tel. 33 (0)1.45.24.82.00  
Fax: 33 (0)1.49.10.42.76  
Telex: 640048 OCDE  
Internet: Compte.PUBSINQ@oecd.org

Orders via Minitel, France only/  
Commandes par Minitel, France  
exclusivement : 36 15 OCDE

OECD Bookshop/Librairie de l'OCDE :  
33, rue Octave-Feuillet  
75016 Paris Tel. 33 (0)1.45.24.81.81  
33 (0)1.45.24.81.67

Dawson  
B.P. 40  
91121 Palaiseau Cedex Tel. 01.89.10.47.00  
Fax: 01.64.54.83.26

Documentation Française  
29, quai Voltaire  
75007 Paris Tel. 01.40.15.70.00

Economica  
49, rue Héricart  
75015 Paris Tel. 01.45.78.12.92  
Fax: 01.45.75.05.67

Gibert Jeune (Droit-Économie)  
6, place Saint-Michel  
75006 Paris Tel. 01.43.25.91.19

Librairie du Commerce International  
10, avenue d'Iéna  
75016 Paris Tel. 01.40.73.34.60

Librairie Dunod  
Université Paris-Dauphine  
Place du Maréchal-de-Lattre-de-Tassigny  
75016 Paris Tel. 01.44.05.40.13

Librairie Lavoisier  
11, rue Lavoisier  
75008 Paris Tel. 01.42.65.39.95

Librairie des Sciences Politiques  
30, rue Saint-Guillaume  
75007 Paris Tel. 01.45.48.36.02

P.U.F.  
49, boulevard Saint-Michel  
75005 Paris Tel. 01.43.25.83.40

Librairie de l'Université  
12a, rue Nazareth  
13100 Aix-en-Provence Tel. 04.42.26.18.08

Documentation Française  
165, rue Garibaldi  
69003 Lyon Tel. 04.78.63.32.23

Librairie Decitre  
29, place Bellecour  
69002 Lyon Tel. 04.72.40.54.54

Librairie Sauramps  
Le Triangle  
34967 Montpellier Cedex 2 Tel. 04.67.58.85.15  
Fax: 04.67.58.27.36

A la Sorbonne Actual  
23, rue de l'Hôtel-des-Postes  
06000 Nice Tel. 04.93.13.77.75  
Fax: 04.93.80.75.69

**GERMANY – ALLEMAGNE**

OECD Bonn Centre  
August-Bebel-Allee 6  
D-53175 Bonn Tel. (0228) 959.120  
Fax: (0228) 959.12.17

**GREECE – GRÈCE**

Librairie Kauffmann  
Stadiou 28  
10564 Athens Tel. (01) 32.55.321  
Fax: (01) 32.30.320

**HONG-KONG**

Swindon Book Co. Ltd.  
Astoria Bldg. 3F  
34 Ashley Road, Tsimshatsui  
Kowloon, Hong Kong Tel. 2376.2062  
Fax: 2376.0685

**HUNGARY – HONGRIE**

Euro Info Service  
Margitsziget, Európa Ház  
1138 Budapest Tel. (1) 111.60.61  
Fax: (1) 302.50.35  
E-mail: euroinfo@mail.matav.hu  
Internet: http://www.euroinfo.hu/index.html

**ICELAND – ISLANDE**

Mál og Menning  
Laugavegi 18, Pósthólf 392  
121 Reykjavik Tel. (1) 552.4240  
Fax: (1) 562.3523

**INDIA – INDE**

Oxford Book and Stationery Co.  
Scindia House  
New Delhi 110001 Tel. (11) 331.5896/5308  
Fax: (11) 332.2639  
E-mail: oxford.publ@access.net.in  
17 Park Street  
Calcutta 700016 Tel. 240832

**INDONESIA – INDONÉSIE**

Pdii-Lipi  
P.O. Box 4298  
Jakarta 12042 Tel. (21) 573.34.67  
Fax: (21) 573.34.67

**IRELAND – IRLANDE**

Government Supplies Agency  
Publications Section  
4/5 Harcourt Road  
Dublin 2 Tel. 661.31.11  
Fax: 475.27.60

**ISRAEL – ISRAËL**

Praedicta  
5 Shatner Street  
P.O. Box 34030  
Jerusalem 91430 Tel. (2) 652.84.90/1/2  
Fax: (2) 652.84.93

R.O.Y. International  
P.O. Box 13056  
Tel Aviv 61130 Tel. (3) 546 1423  
Fax: (3) 546 1442  
E-mail: royil@netvision.net.il

Palestinian Authority/Middle East:  
INDEX Information Services  
P.O.B. 19502  
Jerusalem Tel. (2) 627.16.34  
Fax: (2) 627.12.19

**ITALY – ITALIE**

Libreria Commissionaria Sansoni  
Via Duca di Calabria, 1/1  
50125 Firenze Tel. (055) 64.54.15  
Fax: (055) 64.12.57  
E-mail: licosa@ftbcc.it  
Via Bartolini 29  
20155 Milano Tel. (02) 36.50.83

Editrice e Libreria Herder  
Piazza Montecitorio 120  
00186 Roma Tel. 679.46.28  
Fax: 678.47.51

Libreria Hoepfli  
Via Hoepfli 5  
20121 Milano  
Tel. (02) 86.54.46  
Fax: (02) 805.28.86

Libreria Scientifica  
Dott. Lucio de Biasio 'Aeiuo'  
Via Coronelli, 6  
20146 Milano  
Tel. (02) 48.95.45.52  
Fax: (02) 48.95.45.48

**JAPAN – JAPON**  
OECD Tokyo Centre  
Landic Akasaka Building  
2-3-4 Akasaka, Minato-ku  
Tokyo 107  
Tel. (81.3) 3586.2016  
Fax: (81.3) 3584.7929

**KOREA – CORÉE**  
Kyoobo Book Centre Co. Ltd.  
P.O. Box 1658, Kwang Hwa Moon  
Seoul  
Tel. 730.78.91  
Fax: 735.00.30

**MALAYSIA – MALAISE**  
University of Malaya Bookshop  
University of Malaya  
P.O. Box 1127, Jalan Pantai Baru  
59700 Kuala Lumpur  
Malaysia  
Tel. 756.5000/756.5425  
Fax: 756.3246

**MEXICO – MEXIQUE**  
OECD Mexico Centre  
Edificio INFOTEC  
Av. San Fernando no. 37  
Col. Toriello Guerra  
Tlalpan C.P. 14050  
Mexico D.F.  
Tel. (525) 528.10.38  
Fax: (525) 606.13.07  
E-mail: ocde@rtn.net.mx

**NETHERLANDS – PAYS-BAS**  
SDU Uitgeverij Plantijnstraat  
Externe Fondsen  
Postbus 20014  
2500 EA's-Gravenhage  
Voor bestellingen:  
Tel. (070) 37.89.880  
Fax: (070) 34.75.778

Subscription Agency/Agence d'abonnements :  
**SWETS & ZEITLINGER BV**  
Heereweg 347B  
P.O. Box 830  
2160 SZ Lisse  
Tel. 252.435.111  
Fax: 252.415.888

**NEW ZEALAND – NOUVELLE-ZÉLANDE**  
GPLegislation Services  
P.O. Box 12418  
Thorndon, Wellington  
Tel. (04) 496.5655  
Fax: (04) 496.5698

**NORWAY – NORVÈGE**  
NIC INFO A/S  
Ostensjoveien 18  
P.O. Box 6512 Etterstad  
0606 Oslo  
Tel. (22) 97.45.00  
Fax: (22) 97.45.45

**PAKISTAN**  
Mirza Book Agency  
65 Shahrah Quaid-E-Azam  
Lahore 54000  
Tel. (42) 735.36.01  
Fax: (42) 576.37.14

**PHILIPPINE – PHILIPPINES**  
International Booksources Center Inc.  
Rm 179/920 Cityland 10 Condo Tower 2  
HV dela Costa Ext cor Valero St.  
Makati Metro Manila  
Tel. (632) 817 9676  
Fax: (632) 817 1741

**POLAND – POLOGNE**  
Ars Polona  
00-950 Warszawa  
Krakowskie Przedmiescie 7  
Tel. (22) 264760  
Fax: (22) 265334

**PORTUGAL**  
Livraria Portugal  
Rua do Carmo 70-74  
Apart. 2681  
1200 Lisboa  
Tel. (01) 347.49.82/5  
Fax: (01) 347.02.64

**SINGAPORE – SINGAPOUR**  
Ashgate Publishing  
Asia Pacific Pte. Ltd  
Golden Wheel Building, 04-03  
41, Kallang Pudding Road  
Singapore 349316  
Tel. 741.5166  
Fax: 742.9356

**SPAIN – ESPAGNE**  
Mundi-Prensa Libros S.A.  
Castelló 37, Apartado 1223  
Madrid 28001  
Tel. (91) 431.33.99  
Fax: (91) 575.39.98  
E-mail: mundiprensa@tsai.es  
Internet: <http://www.mundiprensa.es>

Mundi-Prensa Barcelona  
Consell de Cent No. 391  
08009 – Barcelona  
Tel. (93) 488.34.92  
Fax: (93) 487.76.59

Libreria de la Generalitat  
Palau Moja  
Rambla dels Estudis, 118  
08002 – Barcelona  
(Suscripciones) Tel. (93) 318.80.12  
(Publicaciones) Tel. (93) 302.67.23  
Fax: (93) 412.18.54

**SRI LANKA**  
Centre for Policy Research  
c/o Colombo Agencies Ltd.  
No. 300-304, Galle Road  
Colombo 3  
Tel. (1) 574240, 573551-2  
Fax: (1) 575394, 510711

**SWEDEN – SUÈDE**  
CE Fritzes AB  
S-106 47 Stockholm  
Tel. (08) 690.90.90  
Fax: (08) 20.50.21

For electronic publications only/  
Publications électroniques seulement  
**STATISTICS SWEDEN**  
Informationsservice  
S-115 81 Stockholm  
Tel. 8 783 5066  
Fax: 8 783 4045

Subscription Agency/Agence d'abonnements :  
Wennergren-Williams Info AB  
P.O. Box 1305  
171 25 Solna  
Tel. (08) 705.97.50  
Fax: (08) 27.00.71

Liber distribution  
International organizations  
Fagerstagatan 21  
S-163 52 Spanga

**SWITZERLAND – SUISSE**  
Maditec S.A. (Books and Periodicals/Livres  
et périodiques)  
Chemin des Palettes 4  
Case postale 266  
1020 Renens VD 1  
Tel. (021) 635.08.65  
Fax: (021) 635.07.80

Librairie Payot S.A.  
4, place Pépînet  
CP 3212  
1002 Lausanne  
Tel. (021) 320.25.11  
Fax: (021) 320.25.14

Librairie Unilivres  
6, rue de Candolle  
1205 Genève  
Tel. (022) 320.26.23  
Fax: (022) 329.73.18

Subscription Agency/Agence d'abonnements :  
Dynamapre Marketing S.A.  
38, avenue Vibert  
1227 Carouge  
Tel. (022) 308.08.70  
Fax: (022) 308.07.99

See also – Voir aussi :  
OECD Bonn Centre  
August-Bebel-Allee 6  
D-53175 Bonn (Germany) Tel. (0228) 959.120  
Fax: (0228) 959.12.17

**THAILAND – THAÏLANDE**  
Suksit Siam Co. Ltd.  
113, 115 Fuang Nakhon Rd.  
Opp. Wat Rajabophit  
Bangkok 10200  
Tel. (662) 225.9531/2  
Fax: (662) 222.5188

**TRINIDAD & TOBAGO, CARIBBEAN TRINITE-ET-TOBAGO, CARAÏBES**  
Systematics Studies Limited  
9' Watts Street  
Curepe  
Trinidad & Tobago, W.I. Tel. (1809) 645.3475  
Fax: (1809) 662.5654  
E-mail: tobe@trinidad.net

**TUNISIA – TUNISIE**  
Grande Librairie Spécialisée  
Fendri Ali  
Avenue Haffouz Imm El-Intilaka  
Bloc B 1 Sfax 3000  
Tel. (216-4) 296 855  
Fax: (216-4) 298.270

**TURKEY – TURQUIE**  
Kültür Yayinlari Is-Türk Ltd.  
Atatürk Bulvari No. 191/Kat 13  
06684 Kavaklıdere/Ankara  
Tel. (312) 428.11.40 Ext. 2458  
Fax : (312) 417.24.90

Dolmabahce Cad. No. 29  
Besiktas/Istanbul  
Tel. (212) 260 7188

**UNITED KINGDOM – ROYAUME-UNI**  
The Stationery Office Ltd.  
Postal orders only:  
P.O. Box 276, London SW8 5DT  
Gen. enquiries  
Tel. (171) 873 0011  
Fax: (171) 873 8463

The Stationery Office Ltd.  
Postal orders only:  
49 High Holborn, London WC1V 6HB  
Branches at: Belfast, Birmingham, Bristol,  
Edinburgh, Manchester

**UNITED STATES – ÉTATS-UNIS**  
OECD Washington Center  
2001 L Street N.W., Suite 650  
Washington, D.C. 20036-4922  
Tel. (202) 785.6323  
Fax: (202) 785.0350

Internet: [washcont@oecd.org](mailto:washcont@oecd.org)

Subscriptions to OECD periodicals may also be placed through main subscription agencies.

Les abonnements aux publications périodiques de l'OCDE peuvent être souscrits auprès des principales agences d'abonnement.

Orders and inquiries from countries where Distributors have not yet been appointed should be sent to: OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Les commandes provenant de pays où l'OCDE n'a pas encore désigné de distributeur peuvent être adressées aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

12-1996

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE

(04 97 05 2 P) ISBN 92-64-25687-3 – n° 49836 1998