



**Études économiques  
de l'OCDE**

**MEXIQUE**





# Études économiques de l'OCDE

## Mexique

2007



# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

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

*Cette étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.*

*Publié également en anglais*

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

© OCDE 2007

---

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com) ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com).

---

## *Étude économique de L'OCDE – Mexique 2007 :* **ADDENDUM**

L'*Étude économique du Mexique* a été finalisée en juillet 2007. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement de l'OCDE a débattu du projet d'*Étude* le 2 juillet 2007. Ce projet a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité le 18 juillet 2007.

L'*Étude* n'a pas été mise à jour pour tenir compte des évolutions survenues au Mexique après la finalisation de l'*Étude* en juillet. La plus importante est indubitablement l'approbation par le Congrès d'un projet de loi de réforme fiscale le 14 septembre 2007.

La réforme fiscale constitue un élément clé de la vaste réforme des finances publiques soumise au Congrès par le gouvernement en juin 2007. La réforme des finances publiques comprenait quatre piliers principaux : i) renforcer l'administration de l'impôt ; ii) améliorer le cadre institutionnel qui régit la dépense publique ; iii) redéfinir les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration ; iv) et engager une réforme fiscale qui renforce les finances publiques et assure des sources de revenu plus stable. Le chapitre 2 de l'*Étude* présente un examen détaillé de la proposition de réforme, ainsi qu'une évaluation et des recommandations sur ces divers éléments.

Les principales composantes de la réforme qui a été approuvée sont les suivantes :

1. Introduction du IETU (*Impuesto Empresarial a Tasa Unica*). Il s'agit d'un impôt sur le revenu des entreprises et des activités professionnelles appliqué au revenu de l'entreprise provenant de la vente de biens, la prestation de services et l'octroi temporaire de l'utilisation de biens, après déduction des dépenses de capital. Comme pour la contribution (CETU) proposée initialement (voir chapitre 2, encadré 2.2 de l'*Étude*), le IETU fonctionne comme impôt minimum pour l'impôt sur le revenu des entreprises. Il sera comparé à l'impôt sur les sociétés et à l'impôt retenu pour des tiers, dont le crédit d'impôt pour l'emploi, et le montant le plus élevé sera payable. L'impôt sur l'actif est aboli. Le taux du IETU a été fixé à 17.5 % (suivant une augmentation graduelle depuis 16.5 % en 2008, 17 % en 2009, puis 17.5 % en 2010). Ceci est légèrement inférieur au taux proposé pour le CETU (19 %).
2. Introduction d'un impôt sur les dépôts en espèces supérieurs à 2 500 dollars EU (ce seuil est légèrement plus élevé que le seuil initialement proposé de 2 000 dollars. Les entreprises et activités professionnelles dans le secteur formel peuvent créditer le montant payé au titre de cet impôt sur les montants dûs au titre des autres impôts auxquels ils sont assujettis.
3. Modification du régime fiscal de la compagnie pétrolière publique, PEMEX. Le changement vise à réduire les impôts que PEMEX paye sur l'extraction des hydrocarbures, de 79 % à 74 % en 2008 (ceci est différent de la proposition initiale). L'impôt sera de nouveau réduit de 0.5 % par an en 2009-2011 et de 1 % en 2012. On estime

que ce changement pourrait fournir environ 2.8 milliards de dollars de ressources additionnelles à PEMEX en 2008, et jusqu'à environ 5 milliards de dollars dans 3 ou 4 ans. Par ailleurs, l'entreprise devra mettre en œuvre un programme pour améliorer l'efficacité opérationnelle pour atteindre les standards internationaux ; et les ressources devront être utilisées pour la recherche et la modernisation, plutôt que les dépenses courantes.

4. Introduction d'un nouvel impôt sur l'essence et le fuel, de 5.5 % qui sera mis en place graduellement sur 18 mois (cette mesure ne faisait pas partie de la proposition initiale. Les revenus de cet impôt seront distribués entièrement aux gouvernements des États.

Arrivant après une longue période d'inaction en matière de réforme des impôts, cette réforme est bienvenue. Elle va aider à renforcer les finances publiques du Mexique, en diminuant la dépendance sur les recettes pétrolières et en fournissant des sources de revenus plus stables pour financer des dépenses essentielles. La réforme fiscale devrait permettre d'augmenter les recettes fiscales d'un montant équivalent à environ 2.3 % du PIB en 2012. Ceci est un montant significatif, même s'il est légèrement en deçà des recettes escomptées de la réforme qui avait été proposée initialement (environ 2.9 % du PIB).

Comme on l'indique dans l'*Étude*, à plus long terme, il faudra envisager de nouvelles mesures fiscales, notamment dans le domaine de l'impôt sur la consommation, où la TVA demeure préoccupante en raison du grand nombre d'exonérations et de la forte proportion de biens et services taxés à taux zéro, ce qui entraîne des distorsions et complique l'administration de cet impôt.

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Performance économique et principaux enjeux</b> .....	23
Perspectives à court terme .....	24
Accélérer la croissance du Mexique à moyen terme .....	29
Renforcer les finances publiques .....	31
Tirer le meilleur parti de l'intégration à l'économie mondiale .....	34
Améliorer les infrastructures .....	38
Créer des emplois plus nombreux de meilleure qualité et lutter contre la pauvreté .....	40
Conclusion .....	44
Notes .....	44
Bibliographie .....	45
Annexe 1.A1. Bilan des réformes structurelles .....	47
<b>Chapitre 2. Consolider l'assise des finances publiques</b> .....	49
Les résultats budgétaires du Mexique sont bons .....	50
La situation budgétaire sous-jacente laisse encore à désirer .....	53
Des mesures destinées à renforcer les finances publiques devraient être prises sans délai .....	56
Conclusion .....	67
Notes .....	69
Annexe 2.A1. Activités d'exploration et de production et problèmes de gouvernance de la PEMEX .....	71
<b>Chapitre 3. Tirer profit au maximum de l'intégration dans l'économie mondiale</b> .....	75
Commerce extérieur .....	77
Renforcer la croissance tirée par l'extérieur .....	85
Politique commerciale : réduire encore les barrières tarifaires et non tarifaires .....	88
Suppression des obstacles à l'IDE et renforcement des interactions avec l'économie mexicaine .....	99
Conclusions .....	105
Notes .....	106
Bibliographie .....	108
Annexe 3.A1. Résultats en parts de marché constantes .....	110
Annexe 3.A2. Règles d'étiquetage – encore un obstacle au commerce .....	111
Annexe 3.A3. Restrictions à l'IDE .....	113
<b>Chapitre 4. Améliorer l'infrastructure au Mexique</b> .....	117
Aperçu des problèmes de concurrence et de réglementation .....	119
Améliorer l'infrastructure et les services de transport .....	122

La concurrence dans le secteur des télécommunications .....	133
Le secteur de l'électricité .....	140
Le gaz naturel .....	144
Conclusion .....	145
Notes .....	148
Bibliographie .....	150
Annexe 4.A1. Améliorer les infrastructures et la gestion dans le secteur de l'eau .....	152
Annexe 4.A2. L'instrument de l'OCDE pour l'évaluation d'impact sur la concurrence .....	156
Annexe 4.A3. Tarification de l'accès aux installations essentielles .....	158
Chapitre 5. <b>Créer des emplois meilleurs et plus nombreux et réduire la pauvreté</b> .....	161
Aperçu général .....	162
Interventions des pouvoirs publics pour améliorer les résultats du marché du travail .....	168
Politique sociale et réduction de la pauvreté .....	181
Conclusions .....	190
Notes .....	193
Bibliographie .....	196
Annexe 5.A1. programmes de formation .....	198

## Encadrés

1.1. La gestion des recettes pétrolières .....	27
2.1. Réformer le système de sécurité sociale des fonctionnaires fédéraux .....	54
2.2. L'impôt minimum sur les activités d'entreprise (CETU) .....	63
2.3. Enseignements sur la réforme de la TVA tirés de l'expérience d'autres pays .....	66
2.4. Principales recommandations en vue de renforcer les finances publiques .....	68
3.1. Le secteur automobile au Mexique : importance, évolution et enjeux .....	79
3.2. Détournement des courants d'échanges, productivité et emploi .....	86
3.3. Complémentarité des politiques, échanges et investissement .....	87
3.4. Questions agricoles et échanges .....	93
3.5. L'État de droit au Mexique .....	103
3.6. Principales recommandations concernant le commerce et l'IDE .....	105
4.1. Applicabilité du droit de la concurrence et réglementation des réseaux .....	121
4.2. Traverser la frontière entre le Mexique et les États-Unis .....	125
4.3. Tarifs des télécommunications : comparaison internationale .....	134
4.4. La Cour suprême face à la loi sur les télécommunications et à la loi sur la radiotélévision .....	137
4.5. Réduire le pouvoir de marché et intensifier la concurrence dans les télécommunications mobiles .....	139
4.6. Principales recommandations pour améliorer l'infrastructure .....	146
5.1. La croissance et le piège de la pauvreté .....	167
5.2. Incitations au travail et protection sociale .....	171
5.3. Impact de la législation protectrice de l'emploi sur la situation du marché du travail .....	174
5.4. La protection contre la perte d'emploi en Autriche et au Chili .....	175
5.5. <i>Oportunidades</i> : le programme de transferts conditionnels pour la réduction de la pauvreté .....	183
5.6. <i>Seguro Popular</i> : la mise en place d'une assurance maladie de base .....	184
5.7. La « banque sociale » au Mexique .....	187
5.8. Principales recommandations en vue de rendre l'emploi formel plus attractif et de réduire la pauvreté .....	191

**Tableaux**

1.1.	Perspectives économiques à court terme .....	26
1.2.	Indicateurs économiques pour le Mexique et cinq pays en voie de convergence .....	32
2.1.	Comparaison entre le système fiscal du Mexique et ceux d'autres économies de l'OCDE .....	61
3.1.	Principales catégories d'exportations de produits manufacturés, en valeur. ....	78
3.2.	Résultats d'une analyse à parts de marché constantes .....	84
3.3.	Résumé des restrictions à la propriété applicables à l'IDE .....	100
3.4.	Indice de restrictivité de la réglementation applicable à l'IDE au Mexique, par secteur .....	100

**Graphiques**

1.1.	La croissance mexicaine : comparaison .....	25
1.2.	Résultats d'inflation .....	27
1.3.	Les origines d'un écart persistant de revenu réel .....	30
1.4.	Le PIB par habitant : comparaison des performances .....	31
1.5.	Recettes fiscales et niveau de revenu : comparaison .....	33
1.6.	Croissance des exportations de produits manufacturés : comparaison .....	35
1.7.	Les investissements directs étrangers bruts au Mexique .....	36
1.8.	Investissements directs étrangers bruts : comparaison .....	37
1.9.	Indicateurs pour les infrastructures .....	39
1.10.	Indicateurs du marché du travail .....	41
1.11.	Niveau d'instruction de la population d'âge actif .....	42
1.12.	Incidence de la pauvreté dans un certain nombre de pays .....	43
2.1.	Agrégats budgétaires du secteur public .....	51
2.2.	Cours du pétrole et hypothèses budgétaires, de 1997 à 2007. ....	52
2.3.	Recettes pétrolières du secteur public. ....	55
2.4.	Répartition de la « subvention » implicite liée à la TVA, en 2005 .....	65
2.A1.1.	La production pétrolière .....	72
3.1.	Échanges du Mexique avec des pays signataires d'accords commerciaux régionaux .....	78
3.2.	Indicateurs d'ouverture aux échanges commerciaux .....	81
3.3.	Taux de change réel .....	83
3.4.	Parts de marché de quelques pays dans les importations de produits manufacturés des États-Unis .....	84
3.5.	Barrières commerciales totales (tarifaires et non tarifaires) : comparaison .....	89
3.6.	Droits de douane appliqués : 1986-2006 .....	90
3.7.	Répartition des droits de douane par niveau .....	91
3.8.	Les droits de douane mexicains par catégorie de produit .....	94
3.9.	Temps nécessaire pour les formalités d'importation et d'exportation : comparaison .....	96
3.10.	Mesures antidumping en vigueur au 30 juin 2006. ....	99
3.11.	Indice de restrictivité concernant l'investissement direct étranger .....	100
3.12.	Entrées brutes d'IDE par secteur .....	101
3.13.	Indicateur de l'État de droit, 2006. ....	104
4.1.	Importance des réglementations restrictives dans les industries de réseau en 2003 .....	119
4.2.	Le transport des marchandises .....	122
4.3.	Structure de l'offre dans le secteur des transports routiers en 2004 .....	123
4.4.	Tarifs d'acheminement et qualité de l'infrastructure portuaire .....	131
4.5.	Évolution du fret aérien et qualité de l'infrastructure .....	133
4.6.	Tarifs téléphoniques dans les pays de l'OCDE .....	135

4.7. Les indicateurs d'infrastructure électrique : une comparaison internationale .....	141
5.1. Taux d'activité, 1994-2004 .....	163
5.2. La pauvreté au Mexique .....	166
5.3. Coin fiscal total selon le niveau de revenu, 2006 .....	169
5.4. Législation sur la protection de l'emploi (LPE), 2003 .....	173
5.5. Proportion de jeunes quittant l'école sans qualification, 2003 .....	176
5.6. Dépenses sociales publiques : comparaison internationale, 2003 .....	181
5.7. Couverture maladie et vieillesse, par décile de revenu .....	188

*Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.*

*La situation économique et les politiques du Mexique ont été évaluées par le Comité le 2 juillet 2007. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 18 juillet 2007.*

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Bénédicte Larre, David Haugh et Bruno Rocha sous la direction de Stefano Scarpetta. La recherche statistique a été assurée par Roselyne Jamin.*

*L'étude précédente du Mexique a été publiée en novembre 2005.*

### Ce livre contient des...



**StatLinks** 

**Accédez aux fichiers Excel®  
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

# STATISTIQUES DE BASE DU MEXIQUE

2006

## LE PAYS

Superficie (km <sup>2</sup> )	1 964 375	Nombre d'habitants dans les principales villes, 2005	
Terres cultivées (km <sup>2</sup> ) (1990)	394 000	(agglomérations), millions	
		Mexico City	19.3
		Guadalajara	4.2
		Monterrey	3.7

## LA POPULATION

Population (milliers)	104 748	Emploi <sup>1</sup> (milliers)	42 342
Habitants par km <sup>2</sup>	53.3		
Taux de croissance annuel (1990-2006)	1.6		

## PRODUCTION

Structure de la production (en pourcentage du PIB, prix de 1993)		PIB (milliards de dollars EU)	839.7
Agriculture	5.2	PIB par habitant (dollars EU, PPA)	11 547
Industrie	25.9	Formation brute de capital fixe (en pourcentage du PIB, prix de 1993)	21.8
dont : secteur manufacturier	18.8		
Services	68.8		

## L'ÉTAT

Indicateurs du secteur public (en pourcentage du PIB)		Composition du Parlement (décembre)	Sénat	Chambre des députés
Dépenses totales du secteur public	24.6	PAN	52	206
Recettes totales du secteur public	24.7	PRI	33	106
Revenus du pétrole	9.4	PRD	26	127
Dette nette du secteur public (décembre)	20.3	Autres	17	61
		Total	128	500

## LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de marchandise (en pourcentage du PIB)	29.8	Importations de marchandise (en pourcentage du PIB)	30.5
Principales exportations (en pourcentage du total)		Principales importations (en pourcentage du total)	
Produits manufacturés	81.1	Biens intermédiaires	73.6
Produits pétroliers	15.6	Biens d'équipement	11.9
Agriculture	2.7	Biens de consommation	14.4

## LA MONNAIE

Unité monétaire : Peso		Unités monétaires par dollar des États-Unis, moyenne des données journalières	
		Année 2006	10.9031
		Juin 2007	10.8378

1. Population économiquement active sur la base des résultats de l'Enquête nationale sur l'emploi.

## Résumé

Ces dix dernières années, le Mexique a beaucoup progressé vers la stabilité macroéconomique et a lancé d'importantes réformes structurelles pour ouvrir davantage son économie aux échanges et à l'investissement, améliorer le fonctionnement de ses marchés de biens et de services et développer le secteur financier. Cet effort a donné des résultats plutôt satisfaisants. Après la bonne performance de 2006, la croissance de la production devrait être proche de son niveau potentiel ces deux prochaines années, entre 3½ et 4 %. Mais la croissance potentielle du PIB est bien trop faible pour combler le large écart de niveau de vie par rapport aux pays de l'OCDE les plus riches et pour remédier à une pauvreté encore largement répandue. Pour placer l'économie sur une trajectoire de croissance plus forte et durable, un nouvel effort de réforme sur un large front est indispensable.

**Le raffermissement des finances publiques demeure prioritaire.** La situation budgétaire est saine et la loi de responsabilité budgétaire et financière de 2006 a contribué à renforcer le cadre budgétaire. Mais la situation sous-jacente des finances publiques n'est pas encore confortable, le budget étant extrêmement tributaire de recettes pétrolières incertaines. Des mesures s'imposent pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques. De plus, une profonde réforme fiscale demeure prioritaire pour accroître les ressources qui permettront de faire face à certaines dépenses essentielles. Enfin, il faudra revoir les relations budgétaires entre niveaux d'administration afin de responsabiliser davantage les autorités infranationales. Le gouvernement du Mexique récemment a soumis au Congrès une proposition pour une vaste réforme des finances publiques, qui si elle est approuvée, constituerait une avance notable.

**Il faut libéraliser encore les échanges et les investissements internationaux tout en réformant la réglementation.** Le Mexique a engagé de profondes réformes dans le secteur des échanges, notamment grâce à la conclusion d'accords commerciaux régionaux avec un grand nombre de pays, et les droits de douane ont été abaissés par rapport aux autres pays, même s'ils demeurent au dessus des niveaux en vigueur dans l'OCDE. De nouvelles réductions des tarifs douaniers seraient vraisemblablement très bénéfiques, car elles ouvriraient aux entreprises d'autres possibilités d'accès à des produits compétitifs et à des technologies qui font défaut. Il importe également de réduire les obstacles non tarifaires, notamment les procédures douanières inefficaces et les prescriptions techniques trop tatillonnes qui entravent les échanges. De même, on pourrait assouplir les restrictions aux investissements directs étrangers, en particulier dans les télécommunications, les transports terrestres intérieurs, la navigation côtière et les aéroports.

**Le Mexique a également besoin d'une plus vive concurrence et d'une réglementation de meilleure qualité pour accélérer sa productivité et sa croissance.** De nets progrès ont déjà été accomplis, mais il serait possible d'améliorer encore les réglementations et l'application de la politique de la concurrence. Dans les services postaux, le gaz naturel et l'électricité, la concurrence reste entravée par des réglementations trop restrictives. Pour les aéroports, les chemins de fer et les télécommunications, une réglementation appropriée concernant la tarification de l'accès aux installations essentielles est nécessaire pour favoriser l'entrée de nouveaux participants et renforcer leur capacité concurrentielle. Les régulateurs sectoriels n'ont pas toujours

suffisamment de pouvoirs pour remplir efficacement leur mission. Enfin, de longs procès font souvent obstacle à la mise en œuvre de la politique de la concurrence et des réglementations sectorielles.

**La politique du marché du travail et la politique sociale ont un grand rôle à jouer.** Le chômage déclaré est faible, mais de nombreux travailleurs exercent un emploi peu productif et faiblement rémunéré. Il faudrait revoir la façon dont s'articulent la fiscalité et les prestations sociales, surtout pour améliorer l'efficacité et la fiabilité des services de sécurité sociale. Cela contribuerait à renforcer les incitations à travailler dans l'économie formelle, notamment pour les travailleurs à bas revenus. Il faudrait aussi instaurer un plus juste équilibre entre la flexibilité du marché du travail et la protection des travailleurs qui perdent leur emploi. En outre, une coordination plus étroite entre la politique du marché du travail et la politique sociale, de même qu'un effort plus intense d'amélioration du capital humain, sont nécessaires pour aider efficacement les individus les plus vulnérables et libérer ceux qui sont tombés dans le piège de la pauvreté.



## Évaluation et recommandations

---

### *La croissance du Mexique reste insuffisante pour que l'écart de revenu s'amenuise*

---

Dès la fin des années 80, le Mexique a mis en œuvre un grand nombre de réformes pour libéraliser son économie et l'ouvrir aux échanges et aux investissements internationaux. Sa performance macroéconomique s'est nettement améliorée et la croissance de son PIB atteint en moyenne 3.6 % par an depuis la crise du peso de 1995. En 2006, la croissance a été vive, à 4.8 %, à la faveur d'exportations très soutenues et d'un investissement en forte hausse. Mais l'activité devrait ralentir cette année et l'an prochain, avec une croissance du PIB avoisinant son taux potentiel et estimée à 3½-4 %. Ce taux de croissance, compte tenu de l'augmentation de la population, de l'ordre de 1.3 % par an, est trop faible pour que le revenu par habitant rattrape celui des pays de l'OCDE les plus avancés. En 2005, le revenu moyen de la population mexicaine restait l'un des plus bas de la zone OCDE et n'atteignait qu'un quart environ de celui des États-Unis (à parité de pouvoir d'achat). Le taux d'utilisation de main-d'œuvre n'est pas loin de la moyenne OCDE, mais la productivité du travail progresse trop lentement, vu son niveau de départ, pour qu'il y ait rattrapage.

---

### *Le cadre de politique macroéconomique est solide dans l'ensemble*

---

Des politiques monétaire et budgétaire saines ont contribué à la stabilité macroéconomique. Pour ce qui est de la politique monétaire, la Banque du Mexique a su acquérir une grande crédibilité et les anticipations inflationnistes ont convergé vers l'objectif qu'elle s'est fixé. Toutefois, une série de chocs sur l'offre, qui se sont produits depuis le milieu de 2006, ont accéléré l'inflation. Depuis septembre, la hausse des prix à la consommation oscille juste au-dessus de 4 % (en glissement annuel), niveau qui est supérieur aux 3 % fixés par la Banque centrale et qui se situe à l'extrémité supérieure de l'intervalle de variabilité de plus ou moins 1 point. L'inflation tendancielle a elle aussi augmenté, tandis que les anticipations inflationnistes restaient quasiment inchangées à 3½ pour cent. La Banque a réagi préventivement en relevant en avril son taux d'intérêt afin d'éviter que la recrudescence de l'inflation ne se propage sur les anticipations inflationnistes. Le ralentissement prévu de l'activité devrait atténuer les tensions inflationnistes. En attendant, il faudrait s'en tenir à une politique de rigueur monétaire. Sur le plan budgétaire, le bilan du Mexique est bon, puisque les objectifs budgétaires sont atteints depuis de nombreuses années. Grâce à la progression des recettes pétrolières depuis 2002, le besoin de financement du secteur public s'est établi à moins de 1 % du PIB en 2006. De plus, la loi de responsabilité budgétaire et financière, entrée en vigueur en 2006,

a contribué à renforcer le cadre budgétaire. Malgré tout, la situation sous-jacente des finances publiques n'est pas encore confortable, car le budget reste très tributaire des recettes pétrolières, en partie instables et incertaines. Dans le même temps, le budget est de plus en plus sollicité pour les dépenses essentielles consacrées à l'éducation, à la santé, à la lutte contre la pauvreté et aux infrastructures.

---

*Le principal objectif est de favoriser les gains de productivité et d'accélérer le rythme de croissance économique...*

---

Le Mexique dispose de plusieurs atouts pour améliorer la croissance de sa productivité et de sa production : une population relativement jeune ; sa proximité géographique du marché le plus important de la zone OCDE, avec lequel a été conclu un accord de libre-échange ; un cadre solide de politique macroéconomique ; un système financier sain. Il faut néanmoins remédier à plusieurs faiblesses structurelles, en particulier un bas niveau de capital humain, un secteur informel de grande dimension et une pauvreté largement répandue. De plus, de médiocres infrastructures (y compris dans les transports, les télécommunications, l'énergie et l'eau), certaines réglementations restrictives et une concurrence insuffisante dans plusieurs secteurs freinent la croissance de la productivité. Les grandes entreprises savent généralement contourner de coûteuses formalités administratives et pallier les déficiences des infrastructures. Mais un grand nombre de petites entreprises subissent de lourdes contraintes pour leurs investissements et leur expansion. Les avantages que l'économie dans son ensemble peut tirer de l'ouverture des échanges et des effets de retombée de l'investissement direct étranger (IDE) pourraient être amplifiés. *Il faudrait intensifier le processus de réforme, qui a ralenti ces dernières années, en particulier en ouvrant davantage l'économie pour recueillir tous les fruits de l'intégration internationale et en prenant des mesures complémentaires de nature à améliorer les infrastructures, l'environnement des entreprises et les perspectives qui s'offrent aux travailleurs d'exercer un emploi plus productif.*

---

*... en prenant des mesures énergiques sur un large front*

---

Dans son programme de réformes structurelles, le nouveau gouvernement a retenu parmi ses priorités la viabilité budgétaire et le renforcement de la croissance économique. En effet, la faiblesse sous-jacente des finances publiques exige une vaste stratégie comportant des mesures correctrices aussi bien pour les dépenses que pour la fiscalité. Augmenter le potentiel de croissance du Mexique est aussi un enjeu essentiel qui appelle des mesures dans tous les domaines d'action des pouvoirs publics, notamment l'éducation (voir le chapitre spécial de l'Étude 2005). Une plus forte croissance économique contribuera à faire reculer la pauvreté, mais des programmes ciblés sont également nécessaires dans ce domaine pour sortir du piège de la pauvreté ceux qui en sont victimes. Cette Étude se focalise sur quatre grands défis que le Mexique devra relever pour accélérer la croissance de son PIB par habitant, améliorer son niveau de vie et faire reculer plus vite la pauvreté :

- renforcer les finances publiques ;
- maximiser les gains d'intégration dans l'économie mondiale ;

- intensifier la concurrence et améliorer les infrastructures ;
- accroître l'adaptabilité du marché du travail tout en assurant une protection sociale efficace.

Ces éléments prioritaires comptent parmi les principaux moteurs de croissance dans les pays de l'OCDE qui ont été mis en évidence dans l'étude *Objectif croissance*.

### Il faudrait renforcer les finances publiques

Le Mexique s'est forgé une solide réputation d'orthodoxie budgétaire et la nouvelle loi de responsabilité budgétaire devrait faciliter une gestion prudente. Elle fixe des règles strictes et établit de nouveaux principes pour la répartition des recettes excédentaires et pour les prélèvements sur les divers fonds de stabilisation (le Fonds de stabilisation des recettes des États, le Fonds de stabilisation des investissements de PEMEX et le Fonds de stabilisation pétrolière). Un autre élément a été important pour la solidité des finances publiques : la réforme du régime de retraite des fonctionnaires fédéraux (ISSSTE), pour laquelle le nouveau gouvernement est parvenu à dégager un accord et qui a été approuvée en mars 2007. Cette réforme réduit notablement les engagements de l'État au titre des retraites et instaure la transférabilité des droits à pension de retraite entre le secteur public et le secteur privé. À partir de ces mesures, il faudrait que le nouveau gouvernement réforme maintenant les autres sous-systèmes de sécurité sociale des organismes publics et des entreprises à capitaux publics. D'autres réformes essentielles sont nécessaires pour que le budget soit moins tributaire des recettes pétrolières et qu'il soit mis fin à plusieurs faiblesses fondamentales des finances publiques. Conscient que le cadre budgétaire actuel n'est pas adéquat pour aider le processus de croissance, en juin 2007 le gouvernement a soumis au Congrès une vaste réforme des finances publiques. Le programme de réforme comprend quatre grands piliers :

- Améliorer l'administration de l'impôt pour faciliter le respect des obligations fiscales et combattre efficacement l'évasion et la fraude fiscales.
- Établir une structure institutionnelle qui assure une efficacité et une transparence accrues des dépenses aux trois niveaux d'administration.
- Redéfinir le fédéralisme budgétaire en offrant aux États et aux communes des outils plus efficaces et de meilleures incitations et promouvoir la responsabilité et l'obligation de rendre des comptes à tous les niveaux d'administration.
- Mettre en place les fondations d'un système fiscal qui permette le remplacement des recettes pétrolières par les sources de revenu plus stables.

Si elle est approuvée cette réforme constituerait une avance notable. Elle préparerait le terrain pour les mesures additionnelles qui pourraient s'avérer nécessaires à plus long terme pour renforcer encore les finances publiques.

### ● Renforcer l'administration de l'impôt

En dépit d'améliorations récentes, les modalités de paiement de l'impôt restent relativement lourdes et onéreuses, surtout pour les professions libérales et les petites et moyennes entreprises. De plus, la fraude demeure élevée. Des mesures ont été proposées pour faciliter le respect volontaire des obligations fiscales et combattre la fraude, la contrebande et les activités informelles. Il est important d'afficher des progrès dans ce domaine

*pour la réussite de la réforme générale des finances publiques, car la fiscalité apparaîtra ainsi plus équitable et le programme de réformes sera plus efficace.*

---

- **Accroître l'efficacité des dépenses publiques**

---

Dans le cadre de ces réformes, le gouvernement prévoit de renforcer le système d'évaluation des performances des programmes publics. À partir des progrès réalisés ces dernières années dans la budgétisation et la gestion publique, il s'agit d'introduire des mécanismes permettant une évaluation plus systématique et plus objective de l'impact des programmes publics, en conjonction avec une modernisation de la gestion publique et une rationalisation des services publics. *Accroître l'efficacité des dépenses publiques à tous les niveaux du secteur public contribuerait grandement à limiter les nouveaux besoins de financement. Cela aiderait aussi à améliorer la qualité des services publics tout en consolidant la situation budgétaire.* On peut citer à cet égard deux domaines de réforme des dépenses. *Premièrement, dans le secteur de l'éducation, une proportion accrue des dépenses devrait être consacrée aux postes non salariaux qui sont importants du point de vue de la qualité des services éducatifs, la formation et la sélection des enseignants devant être en outre renforcées. Rééquilibrer la répartition des dépenses et faire en sorte que le dispositif d'incitation financière en place pour les enseignants remplisse sa mission sont deux des options de nature à améliorer les résultats éducatifs. Deuxièmement, il faudrait réduire les subventions accordées dans un grand nombre de secteurs (notamment pour l'eau, l'électricité et l'essence). Elles sont coûteuses pour les finances publiques, ont tendance à avoir un effet régressif et faussent les incitations. En éliminant les subventions et en affectant une partie des économies ainsi réalisées à des transferts directs en espèces au profit des plus défavorisés, on atteindrait simultanément plusieurs objectifs : i) encourager l'investissement dans des secteurs vitaux pour la croissance et pour le niveau de vie (par exemple, l'eau) ; ii) obtenir une distribution des revenus plus satisfaisante grâce à une plus forte progressivité des dépenses publiques ; iii) inciter davantage les consommateurs à se montrer plus efficaces.*

---

- **Réaménager les relations avec les autorités infranationales**

---

Les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration constituent un autre domaine où l'on pourrait accroître l'efficacité des dépenses publiques. La décentralisation des compétences en matière de dépenses au profit des États et des communes s'est faite rapidement, ce processus s'accroissant ces dernières années du fait que les États ont reçu pour leurs investissements des recettes supérieures à celles prévues dans le budget. Avec les ajustements généreux des transferts fédéraux, les administrations infranationales ont été moins incitées à utiliser leurs prérogatives fiscales et à augmenter leurs recettes propres. *Conformément aux recommandations formulées dans l'Étude économique du Mexique publiée par l'OCDE en 2005, le projet de réforme vise à modifier les formules d'attribution des transferts fédéraux aux administrations infranationales pour mieux tenir compte des besoins objectifs et de l'évaluation des résultats. En outre, les administrations infranationales auraient de plus amples possibilités pour augmenter leurs propres impôts. Ce dernier aspect est fondamental si l'on veut responsabiliser davantage les États. Une information de meilleure qualité*

sur les dépenses et les résultats au niveau infranational – comme le prévoit le projet de réforme – aurait aussi un effet de responsabilisation en améliorant la transparence des dépenses.

---

- **Aller de l'avant dans la réforme fiscale et améliorer la discipline fiscale**

---

Afin de consolider les finances publiques et d'améliorer la stabilité des recettes, il est nécessaire de limiter le nombre des dérogations ou des régimes spéciaux et d'élargir l'assiette globale d'imposition. Le projet de réforme du gouvernement envisage l'instauration d'un impôt minimum sur le revenu général des entreprises et des professions libérales, ce qui permettrait de s'attaquer aux exonérations, déductions et régimes préférentiels qui créent actuellement des inégalités sur le plan des incitations et compliquent l'administration de l'impôt sur le revenu. Prises ensemble, les mesures proposées en matière d'administration de l'impôt et la réforme fiscale devraient générer des recettes supplémentaires d'un montant proche de 3 % du PIB à l'horizon 2012. À plus long terme, il conviendra d'envisager d'élargir encore l'assiette de l'imposition en réformant la TVA, qui se caractérise par de multiples exonérations et par une forte proportion de biens et services taxés à taux zéro. Cette réforme atténuerait les distorsions économiques et procurerait des recettes supplémentaires tout en simplifiant l'administration de cet impôt. Comme complément à la réforme de la TVA, des mesures seront peut-être nécessaires pour fournir une compensation aux ménages à bas revenu. Il faudra aussi prendre des mesures pour accroître le très faible rendement de l'impôt immobilier (administré par les communes) et l'aligner sur les niveaux observés dans les autres pays de l'OCDE. Cette initiative contribuerait à augmenter équitablement les recettes fiscales totales tout en renforçant les prérogatives fiscales des administrations infranationales.

---

**Moderniser le gouvernement d'entreprise de PEMEX**

---

Le rendement optimal des ressources pétrolières du Mexique et la stabilité de la production à moyen terme exigent une amélioration de l'efficacité et de la performance financière de PEMEX, ainsi que des décisions d'investissement appropriées et une bonne gestion. Le Mexique devrait réformer le système de gouvernement de PEMEX de façon à renforcer les incitations et l'obligation de rendre des comptes, pour maximiser l'efficacité de l'entreprise. La production future de pétrole dépend pour beaucoup de la réalisation de nouveaux projets qui exigent des investissements lourds. Grâce à un nouveau régime budgétaire adopté en 2006, PEMEX devrait disposer de ressources supplémentaires. Il importera de vérifier si ces ressources sont suffisantes pour que l'entreprise puisse correctement préserver et développer ses champs pétroliers. Un grand nombre d'améliorations seraient possibles même dans le cadre constitutionnel actuel. L'État devrait moins intervenir dans la gestion de PEMEX. Il faudrait modifier le régime de sécurité sociale de cette société afin de l'aligner sur celui du secteur privé (et sur le nouveau régime des fonctionnaires). Enfin, les contrats utilisés actuellement de travaux financés sur fonds publics qui impliquent le secteur privé dans des projets de production paraissent insuffisants pour permettre à PEMEX d'avoir accès aux technologies dont elle a besoin et de mieux gérer ses risques. Dans ce contexte, et sachant qu'il faudrait des réformes plus fondamentales qui ne sont pas actuellement envisagées, il sera probablement nécessaire de modifier tôt ou tard la

réglementation de façon à autoriser les coentreprises avec des sociétés privées pour la prospection et la production de pétrole en eaux profondes.

---

### Ouvrir davantage l'économie aux échanges et à l'investissement

---

Ces vingt dernières années, la stratégie de développement du Mexique a consisté à ouvrir l'économie aux échanges et aux investissements étrangers. Cela s'est traduit par des changements structurels dans le secteur de la production et par une évolution progressive de la spécialisation commerciale de l'économie vers les produits de moyenne et haute technologie. La présence d'entreprises étrangères, par ses effets de retombée et la diffusion des pratiques modernes de gestion, a été très bénéfique, surtout dans les industries manufacturières, mais aussi dans les services, notamment bancaires. L'exemple de plusieurs pays de l'OCDE à forte croissance montre que le Mexique pourrait encore davantage y gagner en conjuguant les réformes destinées à améliorer la concurrence avec une intégration commerciale plus étroite et des entrées d'IDE plus importantes. Réduire les obstacles qui freinent encore les échanges et l'IDE favoriserait une allocation plus efficiente des ressources, permettrait aux entreprises nationales d'obtenir des produits moins chers et de meilleure qualité et intensifierait la concurrence sur le marché intérieur, ce qui serait positif pour la productivité et la croissance à long terme.

---

#### ● Éliminer les obstacles tarifaires et non tarifaires

---

Ces dernières années, le Mexique a réduit ses obstacles tarifaires dans le cadre du régime de la nation la plus favorisée (NPF) et a conclu 12 accords commerciaux régionaux. Néanmoins, les droits NPF moyens restent supérieurs à ceux observés dans la zone OCDE et dans un grand nombre de pays non membres à revenu intermédiaire. *Bien que les droits aient été abaissés en septembre 2006 pour beaucoup de positions tarifaires, il serait possible d'aller plus loin.* Le secteur productif mexicain en tirerait de grands avantages, puisque la baisse des droits de douane élargirait l'accès des entreprises à des produits compétitifs en termes de coût. En limitant les possibilités de corruption et de fraude à la frontière, on réduirait les coûts de transaction du secteur privé. *Il importe également de réduire les obstacles non tarifaires, notamment en ce qui concerne les procédures douanières, qui sont complexes, et les lourdes prescriptions techniques, qui entravent les échanges du Mexique.* Par ailleurs, il faudrait sans doute faciliter les ajustements sur le marché du travail. On pourrait envisager en particulier des dispositifs bien ciblés et limités dans le temps pour faire en sorte que les catégories les plus vulnérables de la population ne supportent pas de coûts trop élevés. Mais la solution la plus prometteuse est d'améliorer plus généralement le fonctionnement du marché du travail (voir ci-après).

---

#### ● Assouplir les restrictions à l'IDE et tirer parti au maximum de cet investissement

---

Le Mexique a beaucoup progressé dans l'assouplissement des restrictions à l'investissement direct étranger (IDE), et les entrées brutes d'IDE, après avoir atteint un niveau record au début des années 2000, se sont stabilisées ces dernières années à un très

bon niveau, proche de 2 % du PIB. Il serait possible néanmoins d'assouplir encore les restrictions, en particulier dans certains secteurs de services et d'infrastructure, notamment les télécommunications, les transports terrestres intérieurs, la navigation côtière et les aéroports. En éliminant les restrictions aux prises de participation étrangères dans ces secteurs, on augmenterait les entrées d'IDE et la productivité en favorisant les retombées technologiques. Si l'on veut tirer parti au maximum d'un IDE en progression, il faudrait agir sur un large front pour améliorer l'environnement des entreprises, notamment dans le cas des petites entreprises, et pour valoriser le capital humain. Cela contribuerait à ancrer davantage dans l'économie intérieure les interactions entre les entreprises étrangères et leurs fournisseurs, de façon à maximiser les effets de retombée technologique. Une augmentation de l'investissement étranger dans les services et dans les infrastructures, en particulier les transports, les télécommunications et l'énergie, serait utile pour que les services utilisés comme consommations intermédiaires par les entreprises mexicaines soient de meilleure qualité et moins chers, ce qui concourrait à la compétitivité de ces entreprises et rendrait le pays encore plus attrayant pour l'IDE. Plus généralement, un renforcement de l'état de droit permettrait de créer un environnement plus favorable aux entreprises tant nationales qu'étrangères.

---

### *Intensifier encore la concurrence*

---

Le Mexique a aussi beaucoup progressé dans l'intensification de la concurrence sur le marché intérieur ; dans la mesure où il poussera les entreprises à innover, ce processus sera l'une des principales sources de croissance économique. Mais, dans de nombreux secteurs, en particulier les industries de réseau, il faut renforcer la concurrence. À cette fin, il faudrait régler un ensemble de grands dossiers se rattachant à la politique de la concurrence et au cadre réglementaire. Dans plusieurs secteurs clés, notamment les services postaux, le gaz naturel et l'électricité, la concurrence demeure entravée par des réglementations trop restrictives. De plus, dans un certain nombre d'activités, les réglementations qui visent à intensifier la concurrence ne sont pas efficaces ou ne peuvent être correctement appliquées. En ce qui concerne, par exemple, les aéroports, les chemins de fer et les télécommunications, des réglementations appropriées concernant la tarification de l'accès aux installations essentielles sont nécessaires pour encourager l'entrée de nouveaux participants ou leur donner la possibilité de livrer concurrence. Les régulateurs sectoriels n'ont pas toujours les pouvoirs suffisants pour obtenir des entreprises les informations sans lesquelles ils ne peuvent agir efficacement. Enfin, l'application de la politique de la concurrence et des réglementations sectorielles est souvent entravée par de longues actions en justice (*amparos*). Il faut prioritairement améliorer les réglementations et la mise en œuvre de la politique de la concurrence. Il faudrait que la Commission fédérale de la concurrence (CFC) ait davantage de ressources, et la coopération entre les régulateurs sectoriels, le gouvernement et la CFC devrait être renforcée. Il faudrait en outre revoir les droits *amparo* et créer des tribunaux spécialisés dans les affaires économiques. Le nouveau gouvernement envisage un réexamen des lois et règlements en vigueur pour éliminer les restrictions inutiles à la concurrence. L'expérience d'autres pays, par exemple le vaste examen de la politique de la concurrence réalisé en Australie sur plusieurs années, montre qu'un bilan global de ce type est important si l'on veut promouvoir la concurrence, moteur clé de la croissance économique. L'Instrument de l'OCDE pour l'évaluation d'impact sur la concurrence pourra servir de cadre à cet effet.

### ● Améliorer les infrastructures de transport

L'efficacité, la qualité et les tarifs des transports influent énormément sur la compétitivité-coûts des entreprises mexicaines, l'attrait du pays pour les investisseurs étrangers et, partant, la croissance de la productivité de l'économie. Le réseau routier et les transports par camion sont inefficients à de nombreux égards et il faudrait régler les problèmes qui se posent aux frontières. Le gouvernement s'est engagé à développer les infrastructures routières par le biais de partenariats public/privé et de l'attribution de concessions pour la construction de routes à péage. *La participation du secteur privé serait facilitée si le gouvernement clarifiait ses plans à long terme. Il faudrait investir le volume limité de ressources publiques là où l'attrait est moindre pour les investisseurs privés, mais où un investissement se justifie économiquement pour faciliter le commerce à l'intérieur des États et entre eux, et aussi pour mieux intégrer les zones rurales excentrées.* Pour promouvoir encore les échanges avec le grand marché des États-Unis, un accord en vue d'un projet pilote à la frontière entre les États-Unis et le Mexique pour les transports par camion a été signé en février 2007, et il faut mettre en œuvre ce projet. Dans les chemins de fer, les privatisations se sont traduites par des gains de productivité, des tarifs en baisse et une qualité en progrès, mais les différends entre concessionnaires privés sur les droits de circulation ont empêché le développement, à l'échelle nationale, du trafic et des services interlignes sur l'ensemble du réseau. *Une réglementation plus ferme est nécessaire pour les droits de circulation et les tarifs d'interconnexion. Il faut aussi s'efforcer d'améliorer l'efficacité des ports, car cela serait très bénéfique pour le développement des échanges.*

### ● Imposer une concurrence effective dans les télécommunications

Il serait possible d'imposer une concurrence effective dans les réseaux de télécommunications, afin de faire baisser les prix et d'améliorer la qualité des services. Malgré des tarifs téléphoniques en forte baisse, le Mexique reste l'un des pays de l'OCDE où ces tarifs sont les plus élevés, surtout pour les entreprises. Sur le marché de la téléphonie mobile, en particulier, l'entreprise dominante exploite son pouvoir de marché pour éliminer les autres acteurs. Le gouvernement est résolu à intensifier la concurrence. *Entre autres mesures indispensables, il faudrait améliorer l'obligation d'accès à la boucle locale (ce qui est important pour le développement du haut débit), réglementer les frais de terminaison pour les communications de fixe à mobile et mettre en place un régime obligatoire d'itinérance en faveur des petits opérateurs de téléphonie mobile, de façon à ce qu'ils puissent utiliser le réseau des grands opérateurs à un tarif réglementé. L'autorité sectorielle de régulation, COFETEL, doit être plus indépendante vis-à-vis des grands opérateurs. Le législateur devrait lui donner le pouvoir de fixer les tarifs d'accès à la boucle locale et à d'autres installations essentielles des réseaux. COFETEL devrait être responsable devant le gouvernement de la conception et de l'application de règles de tarification de l'accès qui favorisent la concurrence.* Il est primordial que les lois et règlements soient clairs si l'on veut limiter les possibilités d'utilisation excessive de l'*amparo*, qui a souvent empêché l'application des dispositions législatives et réglementaires.

### ● Restructurer le secteur de l'électricité

Il serait judicieux d'engager un processus de restructuration du secteur de l'électricité, pour accroître son efficacité et la compétitivité de l'économie dans son ensemble, tout en

renforçant l'incitation à investir dans la production et le transport, de façon à pouvoir faire face à la demande prévisible à moyen terme. L'objectif est d'assurer aux entreprises une offre croissante et fiable d'énergie moins chère. Plusieurs initiatives pourraient être utilement prises pour accroître l'efficacité des entreprises à capitaux publics dans le cadre constitutionnel actuel. *En particulier, il faudrait nettement dissocier la production et le transport. Il faudrait aussi créer un marché de gros de l'électricité, qui serait géré par l'opérateur du réseau constitué en entité indépendante de la CFE, compagnie dominante à capitaux publics. Afin d'améliorer encore les incitations à investir et l'efficacité, il faudra envisager de modifier la législation à un moment ou à un autre pour autoriser les investisseurs privés à vendre directement l'électricité sur le marché de gros.*

---

### Améliorer la performance du marché du travail et faire reculer la pauvreté

---

Un marché du travail qui fonctionne bien et une politique sociale efficace sont également essentiels pour promouvoir une croissance plus forte et plus équitable. Le chômage déclaré est faible, mais l'emploi informel et les activités à faible productivité jouent un grand rôle. Pour que les créations d'emplois soient plus nombreuses et que les emplois ainsi créés soient en particulier plus productifs, il faut agir sur un large front, notamment en développant la formation de capital humain, en améliorant l'environnement des entreprises et en réformant le marché du travail et la politique sociale. *Premièrement, il faut offrir aux travailleurs de meilleures perspectives d'accès à des emplois plus productifs en relevant leur niveau de qualification et en élargissant leurs compétences. Deuxièmement, une plus grande flexibilité du marché du travail, s'accompagnant d'une protection efficace en cas de perte d'emploi (par exemple grâce à des comptes individuels d'épargne), accroîtrait l'efficacité du marché du travail. Troisièmement, tout un éventail de mesures est nécessaire pour lutter contre l'exclusion et une pauvreté largement répandue.*

---

#### ● Améliorer les qualifications et les compétences

---

Le système éducatif peut contribuer de façon décisive à la modernisation du Mexique en faisant en sorte que son économie soit mieux à même de répondre à une demande croissante et évolutive de qualifications dans le nouvel environnement mondial. La médiocrité des résultats éducatifs ne tient pas à des dépenses insuffisantes, mais à une faible efficacité dans ce secteur. *Il faut mieux répartir les ressources éducatives et renforcer l'incitation des enseignants à la performance. De plus, les mesures qui visent à rendre le système éducatif plus performant doivent se doubler d'un nouvel effort de valorisation des compétences de la population active grâce à la formation des adultes.* Les responsables devraient s'attacher à favoriser la formation de source privée et il faudrait poursuivre l'attribution d'aides financières aux stagiaires ou aux entreprises pour stimuler la demande de formation, au lieu de financer les organismes de formation.

---

#### ● Rendre plus attrayant l'emploi dans le secteur formel

---

S'attaquer au problème de l'informalité nécessite aussi de prendre des mesures sur le marché du travail afin de renforcer les incitations à l'emploi formel. Deux réformes

réalisées au début de 2007 devraient améliorer le fonctionnement du marché du travail dans le secteur formel. Premièrement, la réforme du régime de retraite du secteur public (ISSSTE), en instaurant la transférabilité des pensions entre le secteur public et le secteur privé, facilitera la mobilité de la main-d'œuvre. Deuxièmement, la réforme des comptes d'épargne-retraite (SAR), qui a pour but de réduire les frais perçus par les gestionnaires, devrait accroître le rendement net des fonds de pension privés, rendant ainsi plus attrayant l'emploi dans le secteur formel. Mais il faut aller plus loin. Parce que les différentes mesures interagissent, une stratégie globale de réforme est indispensable pour inciter davantage à travailler dans le secteur formel. Les priorités sont les suivantes :

- *Améliorer l'efficacité de la prestation des services de sécurité sociale mais aussi leur qualité, afin de renforcer les incitations à travailler dans le secteur formel, notamment pour la main-d'œuvre à bas revenus.*
- *Accroître la flexibilité du marché du travail en élargissant les motifs admissibles de licenciement tout en protégeant davantage les travailleurs. Afin de faciliter la mobilité dans le secteur formel, il faudrait envisager de remplacer les indemnités de licenciement par des comptes individuels d'épargne. Cela réduirait les coûts de transaction tout en offrant de meilleures garanties de revenu.*
- *Élargir les possibilités de contrat de travail temporaire et d'emploi à temps partiel ; cela contribuerait à créer des emplois dans le secteur formel du marché du travail et favoriserait plus particulièrement l'activité des femmes.*
- *Contrôler plus strictement le respect des obligations fiscales et des obligations en matière de sécurité sociale, ce qui ne peut néanmoins constituer qu'un volet de la stratégie.*

---

#### ● Assurer une protection sociale efficace et lutter contre l'exclusion

---

La pauvreté a reculé ces dernières années, mais elle reste très répandue et les mesures de politique sociale ne sont pas toujours efficaces. D'un côté, il y a au Mexique un système de sécurité sociale de type contributif qui ne couvre qu'environ la moitié de la population. Ce système n'est ni équitable, ni efficient. Le montant des prestations étant supérieur à celui des cotisations, il est subventionné par les prélèvements généraux. D'un autre côté, la population qui ne bénéficie pas de la sécurité sociale a accès, au niveau des États, à des services de santé de médiocre qualité. L'assurance-maladie de base, *Seguro Popular*, a été créée pour élargir la couverture d'assurance-maladie et pour réduire les risques de dépenses exorbitantes que les non-assurés pourraient avoir à supporter. À long terme, mettre en place un système unifié intégrant les services de santé des États et le système de sécurité sociale serait judicieux pour améliorer l'efficacité et l'équité. À court terme, une action énergique est nécessaire en ce qui concerne aussi bien le système de sécurité sociale que la population plus vulnérable qui n'y est pas affiliée. Pour les régimes contributifs d'assurance-maladie, il faudrait accroître l'efficacité des services et assurer la viabilité financière. Pour la population non assurée, il conviendrait d'élargir encore l'assurance *Seguro Popular*, comme on l'a fait récemment, par exemple, avec la création de l'assurance-maladie pour les jeunes, dès lors qu'on pourra s'appuyer sur de solides financements budgétaires. En dehors des services de santé, à mesure que la contrainte budgétaire se desserrera, il faudra veiller à ce que la population la plus vulnérable ait accès à des services corrects d'alimentation et d'enseignement de base. Les aides au revenu pour certaines familles dans le cadre du programme de transferts conditionnels en espèces *Oportunidades* ont donné de bons résultats et il convient de les maintenir.

*Il faudrait accroître encore l'efficacité de ce programme en améliorant la qualité des services de base de santé et d'éducation. Des programmes sociaux à petite échelle ont été mis en place en 2007, mais on ne sait pas très bien s'ils disposeront de ressources financières régulières. Plus généralement, il y aurait lieu de rationaliser les programmes sociaux en place, sur la base d'une évaluation systématique, et de faire en sorte que l'aide sociale dans son ensemble ait un meilleur rapport coût-efficacité, tout en préservant les incitations à travailler.*



## Chapitre 1

# Performance économique et principaux enjeux

*Les réformes entreprises pour libéraliser l'économie ont été payantes. Le PIB par habitant a augmenté et une large stabilité macroéconomique a été obtenue. Malgré un ratio budget/PIB satisfaisant, le Mexique devra moins s'appuyer pour son budget sur les recettes pétrolières. De plus, le niveau de vie reste nettement inférieur à celui observé dans d'autres pays de l'OCDE et la croissance actuelle du PIB n'est pas suffisante pour assurer un rattrapage rapide. Il faut que le Mexique mette en place de nouvelles réformes structurelles pour accélérer la croissance de son PIB par habitant, améliorer son niveau de vie et faire reculer plus vite la pauvreté. On commentera dans ce chapitre les quatre principaux défis que le Mexique doit relever pour atteindre ces objectifs : i) renforcer les finances publiques ; ii) tirer le meilleur parti de l'intégration à l'économie mondiale ; iii) améliorer les infrastructures en faisant jouer davantage la concurrence et en appliquant une réglementation plus adaptée ; iv) favoriser la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité, et lutter contre la pauvreté.*

Ces vingt dernières années, le Mexique a mis en œuvre un large éventail de réformes pour libéraliser son économie et améliorer sa gestion macroéconomique. Ces réformes ont donné de bons résultats en instaurant la stabilité macroéconomique et en accélérant la croissance. À l'heure actuelle, l'inflation est faible, le budget est déficitaire, mais proche de l'équilibre, et le déficit des opérations courantes est très limité et financé sans problèmes par l'investissement direct étranger. Durant les dix années qui ont suivi la crise du peso de 1995, le PIB mexicain par habitant a progressé en moyenne de 2.5 % par an, rythme comparable à la croissance moyenne dans la zone de l'OCDE au cours de la même période.

Malgré ces progrès, le revenu moyen de la population mexicaine n'atteignait encore en 2005 qu'un quart du niveau observé aux États-Unis (à parité de pouvoir d'achat) et une forte proportion de la population vit dans la pauvreté. L'expansion économique n'est pas suffisamment rapide pour qu'il y ait rattrapage du niveau de vie des pays de l'OCDE les plus riches (graphique 1.1). Au total, l'enjeu pour le Mexique est de conforter ses bons résultats à ce jour et d'œuvrer à une croissance plus forte du revenu par habitant pour parvenir plus rapidement à améliorer les niveaux de vie et à faire reculer la pauvreté. À en juger par l'expérience d'autres pays, cela est possible. Plusieurs pays de l'OCDE qui étaient à la traîne, par exemple l'Irlande, la Corée, la Hongrie, la Pologne et la République slovaque, ont enregistré entre 1995 et 2005 une forte croissance et ont nettement progressé dans le rattrapage du pays de référence, les États-Unis.

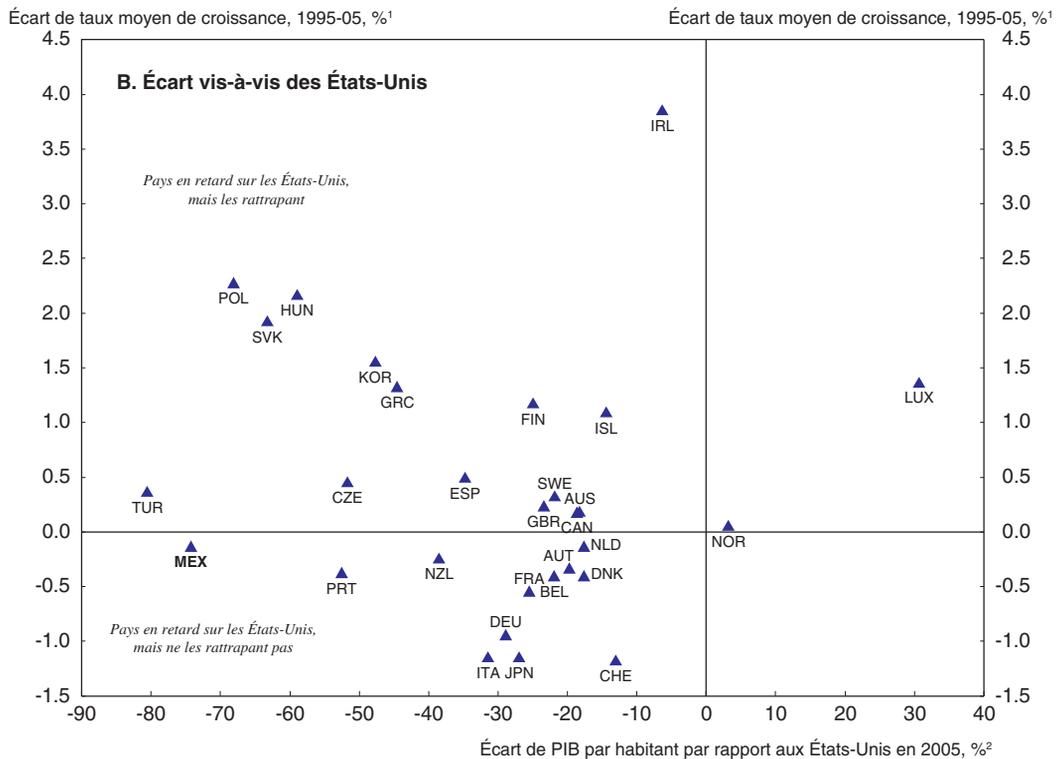
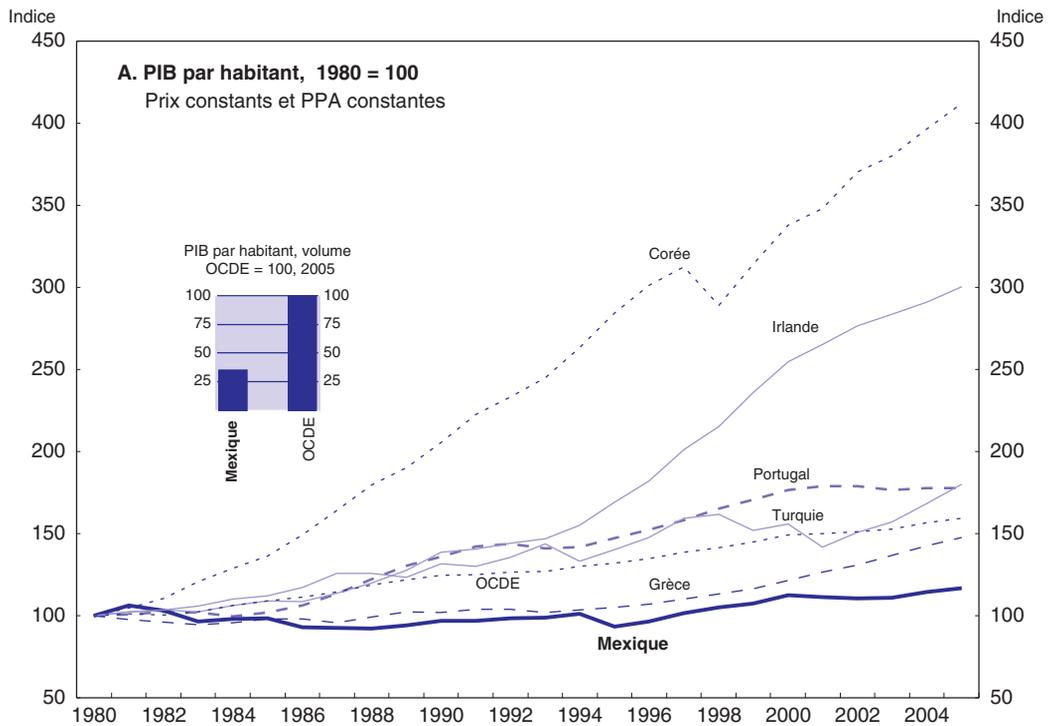
Après avoir passé en revue les perspectives à court terme, on se demandera comment le Mexique pourrait accélérer sa croissance à moyen terme. Sa stabilité macroéconomique lui offre un solide point de départ et une précieuse occasion pour intensifier et élargir la réforme structurelle. Dans cette optique, le Mexique devra en particulier : i) renforcer ses finances publiques ; ii) tirer parti au maximum de son intégration dans l'économie mondiale ; iii) améliorer ses infrastructures en faisant jouer davantage la concurrence et en se dotant d'une réglementation plus adaptée ; iv) favoriser la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité tout en faisant reculer la pauvreté.

### Perspectives à court terme

L'expansion actuelle, qui a débuté en 2002, s'est poursuivie en 2006, avec une vive croissance du PIB, de 4.8 %, malgré un ralentissement au deuxième semestre. L'investissement privé a été l'un des principaux moteurs de la croissance, car la forte progression des exportations en volume et le climat de moindre incertitude politique après les élections ont stimulé la confiance des entreprises. Après un léger ralentissement au début de 2007, dû au fléchissement de la croissance aux États-Unis, les perspectives à court terme vont dans le sens d'une croissance avoisinant le rythme potentiel, estimée à 3½-4 % (tableau 1.1).

Une solide politique monétaire, qui s'appuie sur un dispositif de ciblage de l'inflation, a largement contribué à la stabilité macroéconomique actuelle. La crédibilité de la Banque du Mexique s'est imposée au fil du temps et les anticipations inflationnistes ont convergé à la baisse vers l'objectif d'inflation de la Banque, à savoir 3 % par an (avec un intervalle de

Graphique 1.1. La croissance mexicaine : comparaison



1. Le taux moyen de croissance du PIB par habitant est calculé en volume.

2. Le niveau de PIB par habitant est calculé aux PPA de 2005.

Source : OCDE, base de données des Comptes nationaux ; Objectif croissance 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/103732804466>

Tableau 1.1. **Perspectives économiques à court terme**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Prix courants milliards de pesos	Pourcentage de variation, en volume (prix de 1993)				
Consommation privée	4 736.8	4.1	5.1	5.0	3.4	4.2
Consommation publique	855.7	-0.4	0.4	6.0	-0.1	0.3
Formation brute de capital fixe	1 304.9	7.5	7.6	10.0	6.4	6.5
Demande intérieure finale	6 897.5	4.3	5.2	6.1	3.7	4.3
Variation des stocks <sup>1</sup>	111.2	0.1	-1.6	-0.7	0.1	0.0
Demande intérieure totale	7 008.6	4.4	3.5	5.4	3.8	4.4
Exportations de biens et services	1 916.8	11.6	7.1	11.1	5.3	5.8
Importations de biens et services	2 030.0	11.6	8.6	12.2	6.1	7.1
Exportations nettes <sup>1</sup>	-113.3	-0.3	-0.8	-0.8	-0.6	-0.8
PIB aux prix du marché	6 895.4	4.2	2.8	4.8	3.4	3.7
Déflateur du PIB	..	7.4	5.5	4.5	2.0	3.7
<i>Pour mémoire</i>						
Indice des prix à la consommation	..	4.7	4.0	3.6	4.2	3.5
Déflateur de la consommation privée	..	6.5	3.3	3.4	4.1	3.5
Taux de chômage <sup>2</sup>	..	3.0	3.5	3.6	3.9	3.7
Balance des opérations courantes <sup>3</sup>	..	-0.9	-0.6	-0.1	-0.8	-1.3

1. Contributions aux variations du PIB en volume (en pourcentage du PIB en volume de l'année précédente), montant effectif pour la première colonne.

2. Données établies sur la base de l'enquête nationale sur l'emploi.

3. En pourcentage du PIB.

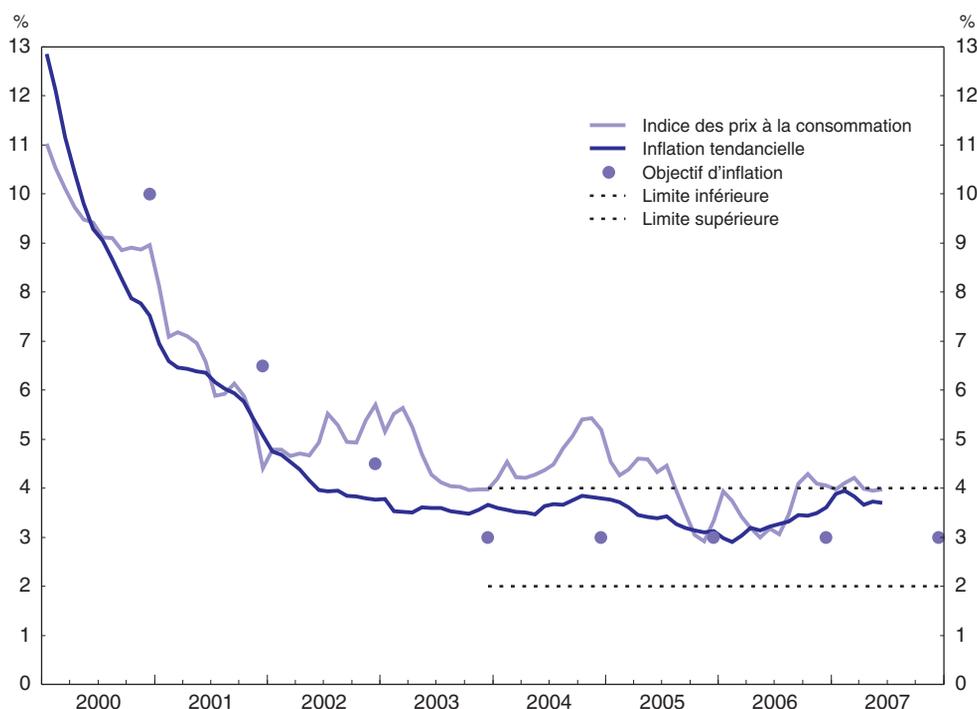
Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 81 (juin 2007).

variabilité de plus ou moins 1 point)<sup>1</sup>. L'écart entre les anticipations et l'objectif d'inflation est du même ordre de grandeur en 2007 que dans les autres pays de l'OCDE qui pratiquent le ciblage de l'inflation, notamment le Royaume-Uni et l'Australie. Mais la hausse des prix à la consommation s'est accélérée après le milieu de 2006, à cause d'une série de chocs sur l'offre qui ont touché certains produits alimentaires (graphique 1.2). L'inflation tendancielle a elle aussi progressé, à un niveau proche de 4 % en mars 2007. Les taux d'intérêt ont baissé entre avril 2005 et avril 2006, puis sont restés quasiment stables jusqu'au premier trimestre de 2007. La Banque a décidé lors de sa réunion d'avril 2007 de relever ses taux d'intérêt d'un quart de point à titre préventif, afin d'empêcher que l'accélération de l'inflation se répercute sur les anticipations inflationnistes. Les taux d'intérêt à court terme sont ainsi passés à environ 7¼ pour cent. Ce durcissement devrait ramener l'inflation d'ici à la fin de l'année à moins de 4 %, dans la fourchette visée par la Banque. Il faudrait néanmoins que la politique monétaire conserve un caractère prospectif, une orientation restrictive s'imposant aussi longtemps qu'il le faudra pour atténuer les tensions inflationnistes.

Les taux de change nominaux et réels sont restés assez stables ces quatre dernières années. Les pressions à la hausse dues à la forte augmentation des envois de fonds des travailleurs émigrés ont été compensées par un ralentissement des exportations de produits manufacturés, qui représentent l'essentiel des exportations. La gestion des recettes pétrolières a évité d'accroître la variabilité du taux de change et de créer d'éventuelles pressions supplémentaires à la hausse sur le taux de change réel (encadré 1.1).

Le budget pour 2007 vise une situation d'équilibre et un besoin de financement du secteur public de 1.7 % du PIB (hors recettes non récurrentes). On peut s'attendre à une stabilité de la consommation publique en volume et à une très faible progression de

Graphique 1.2. **Résultats d'inflation**  
Variation en pourcentage sur 12 mois



Source : Banque du Mexique.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/103832851170>

l'investissement public. Le déficit des opérations courantes était proche de zéro en 2006, sous l'effet du niveau élevé des recettes pétrolières et des transferts de fonds des migrants. Le déficit des opérations courantes devrait légèrement se creuser ces deux prochaines années pour atteindre 1.3 % du PIB en 2008.

### Encadré 1.1. **La gestion des recettes pétrolières**

Entre 2002 et la fin de 2006, les prix du pétrole ont fortement augmenté ; le prix au comptant du WTI a doublé en dollars, en atteignant 62 USD par baril en décembre 2006<sup>1</sup>. Grand exportateur de pétrole, le Mexique a nettement accru ses recettes pétrolières. Dans ce contexte, le problème était de tirer pleinement parti des abondantes recettes pétrolières et de les affecter à l'épargne et à l'investissement. Le niveau élevé des prix du pétrole a également contribué à une accumulation encore rapide des réserves internationales, qui ont atteint ces dernières années des chiffres records. On s'attachera surtout dans cet encadré à la gestion des recettes pétrolières par la banque centrale et aux modifications de la gestion des réserves pour faire face au coût croissant de la détention d'importantes réserves en devises.

#### **Les recettes pétrolières et les opérations de stérilisation de la banque centrale**

Les recettes pétrolières sont injectées dans l'économie mexicaine de la façon suivante : Pemex, la société pétrolière à capitaux publics en situation de monopole, est tenue de céder le produit de ses exportations pétrolières à la banque centrale<sup>2</sup>. Pour que ces opérations n'augmentent pas la liquidité en pesos, la banque centrale stérilise l'impact de ses acquisitions de réserves internationales sur la base monétaire.

### Encadré 1.1. La gestion des recettes pétrolières (suite)

Avec le mécanisme de stérilisation et du fait également de l'augmentation récente des entrées de devises, les réserves internationales du Mexique sont passées de 50 milliards USD environ au début de 2003 à 75 milliards en mars 2007. Cette progression des réserves en devises a contribué à raffermir la confiance des investisseurs dans l'économie mexicaine et a permis au secteur public et au secteur privé mexicains d'avoir accès aux marchés financiers internationaux à des conditions plus favorables. Mais l'accumulation de réserves en devises a un coût pour la banque centrale, puisqu'elle doit rémunérer ses exigibilités (obligations ou dépôts de régulation monétaire) à un taux plus élevé que la rémunération qu'elle perçoit pour le placement des réserves internationales sur les marchés étrangers, bien que cet écart se soit réduit dernièrement en raison de la hausse des taux d'intérêt internationaux.

#### Changements dans les opérations de change de la banque centrale

Après la crise de 1995, la Banque du Mexique a mis en place un mécanisme d'accumulation de réserves en devises. Elle a cessé de l'appliquer en 2001. En mai 2003, la banque centrale a modifié ses modes d'intervention sur le marché des changes. Afin de ralentir l'accumulation de réserves en devises et de réduire le coût de détention des réserves internationales, elle a mis en place un régime d'appel d'offres quotidien pour céder une partie des entrées de devises qui auraient sinon augmenté les réserves. Ce mécanisme a été conçu pour être mis en œuvre automatiquement, quel que soit le niveau du taux de change et son évolution. Chaque trimestre, la Banque du Mexique annonce le montant en dollars qu'elle cédera par appel d'offres durant ce trimestre. Le montant des réserves faisant l'objet de l'appel d'offres quotidien est déterminé en fonction des réserves accumulées les quatre trimestres précédents. Chaque trimestre, la banque centrale cède un huitième des réserves internationales accumulées au cours de chacun des quatre trimestres précédents. De cette manière, la Banque a cédé au bout d'un an 50 % du montant accumulé au cours d'un trimestre donné<sup>3</sup>. Les appels d'offres sont réservés aux établissements de crédit mexicains.

L'atout de ce mécanisme est qu'il n'a aucun caractère discrétionnaire et ne vise pas à influencer sur le taux de change. En outre, en ne cédant sur le marché qu'une partie des réserves et en laissant s'accumuler les réserves de devises, la banque centrale continue d'enrayer les pressions à la hausse s'exerçant sur le taux de change, ce qui ne serait pas le cas si PEMEX cédait directement ses recettes en devises sur le marché. Ce mécanisme permet aussi de lisser les ventes de dollars des États-Unis sur le marché par rapport à une vente directe par PEMEX et contribue ainsi à atténuer l'instabilité du taux de change.

#### L'utilisation des réserves internationales pour réduire la dette

Dans le cadre de la gestion de la dette publique, les autorités s'efforcent de remplacer l'endettement extérieur par un endettement intérieur. Durant le troisième trimestre 2006, le ministère des Finances a acquis 12.4 milliards de dollars des États-Unis auprès de la banque centrale pour le remboursement anticipé d'emprunts extérieurs ; Si l'on y ajoute d'autres opérations, cela s'est traduit par une baisse des réserves internationales de la banque centrale de 11.4 milliards de dollars des États-Unis autour de la même période. Le ministère des Finances a émis à ces effets sur le marché intérieur des emprunts libellés en pesos. Simultanément, la banque centrale a utilisé le produit de la vente de réserves internationales pour réduire d'autant ses propres engagements en pesos. À la suite de ces opérations, le stock de réserves internationales et d'engagements en pesos de la banque centrale a diminué, ce qui réduit le bilan de cette dernière et son coût.

### Encadré 1.1. La gestion des recettes pétrolières (suite)

#### Dispositif budgétaire

À côté de la politique monétaire, la politique budgétaire a elle aussi joué un rôle dans la gestion de recettes pétrolières en hausse et contribué à empêcher la surchauffe de l'économie. Les autorités fédérales ont mis en place des règles et mécanismes budgétaires pour la gestion des recettes lorsqu'elles sont supérieures à celles prévues dans le budget (la part des recettes budgétaires liées au pétrole a atteint 40 % en 2006, une certaine proportion de ces recettes subissant les effets des variations des prix du pétrole). Le cadre budgétaire a été renforcé avec la nouvelle loi sur le budget et la responsabilité budgétaire entrée en vigueur en 2006. Les règles de répartition des plus-values de recettes ont été en particulier légèrement modifiées. Après ajustement pour tenir compte d'un certain nombre d'éventualités favorables, une fraction des recettes qui dépassent les prévisions budgétaires sert à lisser les transferts aux États et aux communes, une autre fraction est affectée à leurs programmes d'investissement et une partie des sommes est également transférée à PEMEX pour ses investissements et au Fonds de stabilisation pétrolière. Grâce à ce dispositif, il est possible de réserver pour l'avenir une partie des recettes courantes supplémentaires que procurent les actifs pétroliers publics, tout en atténuant l'impact qu'un excédent de dépenses pourrait avoir sur l'activité intérieure.

1. Le prix du pétrole mexicain, qui est inférieur, a évolué de la même façon, de 21.52 USD le baril en 2002 à 49.63 USD en décembre 2006.
2. PEMEX est soumis à tout un ensemble de droits et taxes au niveau fédéral. Voir le chapitre 2, annexe 2.A1, en ce qui concerne le régime fiscal de PEMEX.
3. Dans le calcul des réserves faisant l'objet d'un appel d'offres, on ne prend pas en compte la variation des réserves des trimestres précédents due aux ventes réalisées par ce mécanisme. Pour déterminer le montant de l'appel d'offres quotidien, on divise le montant en dollars devant faire l'objet d'un appel d'offres durant le trimestre par le nombre de jours ouvrables de ce trimestre.

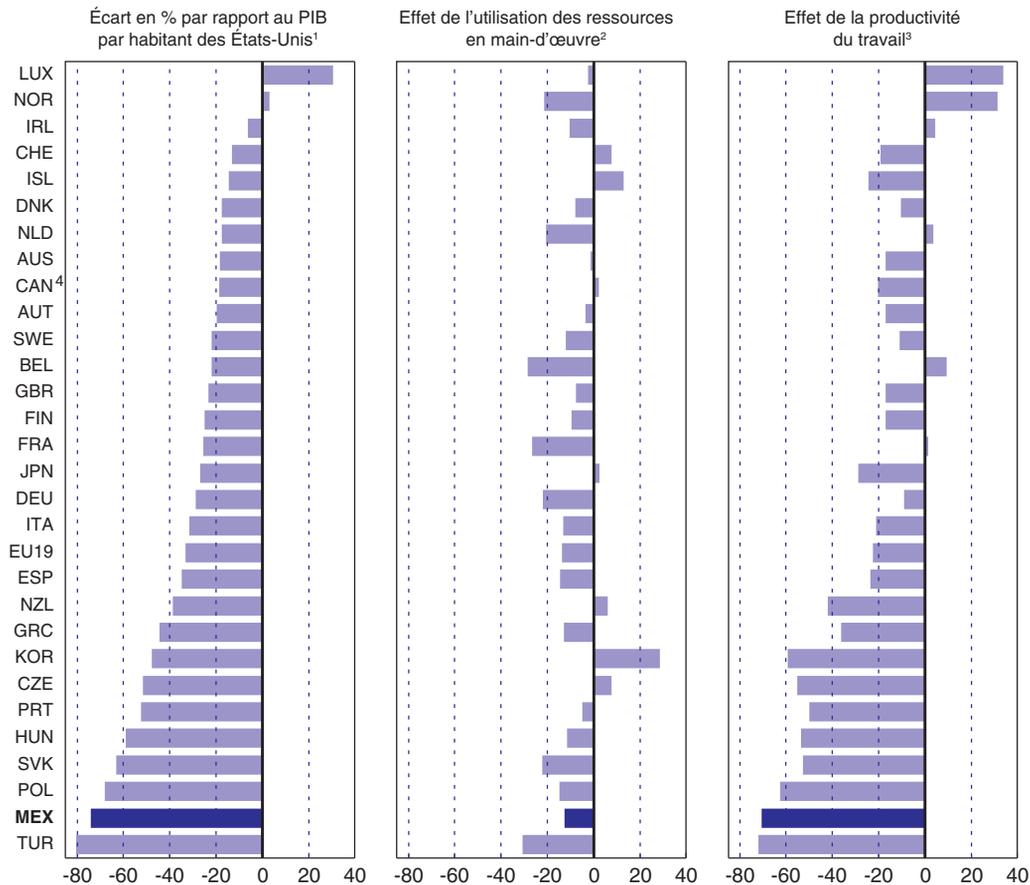
## Accélérer la croissance du Mexique à moyen terme

Le Mexique devrait connaître à court terme une croissance avoisinant son taux potentiel, mais cela ne suffira pas pour combler rapidement l'écart de niveau de vie par rapport aux pays plus riches. Le défi majeur pour le Mexique est bien d'améliorer sa performance à moyen terme. Le PIB par habitant du Mexique, par rapport à celui des États-Unis, se caractérise surtout par une faible productivité du travail et, à un moindre degré, une utilisation des ressources en main-d'œuvre qui est également assez faible (graphique 1.3). Parce que la pauvreté est largement répandue et que les prestations sociales sont limitées, les taux d'activité des jeunes et des travailleurs âgés sont plus élevés que dans la plupart des pays de l'OCDE, mais le taux d'activité des femmes reste relativement bas sur le plan international. Un large éventail de mesures est nécessaire pour améliorer la productivité du travail ; il faut en particulier : relever les niveaux d'instruction ; améliorer les infrastructures matérielles ; faciliter les échanges et l'IDE ; intensifier la concurrence ; réduire les coûts de transaction ; remédier aux rigidités du marché du travail dans le secteur formel, qui incitent à l'activité dans le secteur informel ; créer un système de protection sociale plus efficace pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Ces priorités comptent parmi celles qui sont considérées comme fondamentales pour la croissance dans les pays de l'OCDE (OCDE (2007), *Objectif croissance*).

Le graphique 1.4 illustre l'évolution de la croissance du PIB par habitant du Mexique et d'un certain nombre de pays de l'OCDE (Corée, Hongrie, Pologne, Slovaquie) et d'un autre pays d'Amérique latine (Chili), dont le niveau de vie s'est très sensiblement rapproché de

## Graphique 1.3. Les origines d'un écart persistant de revenu réel

2005



1. À parités de pouvoir d'achat (PPA) de 2005.

2. L'utilisation des ressources en main-d'œuvre correspond au nombre total d'heures travaillées, divisé par la population.

3. La productivité du travail est mesurée en PIB par heure travaillée.

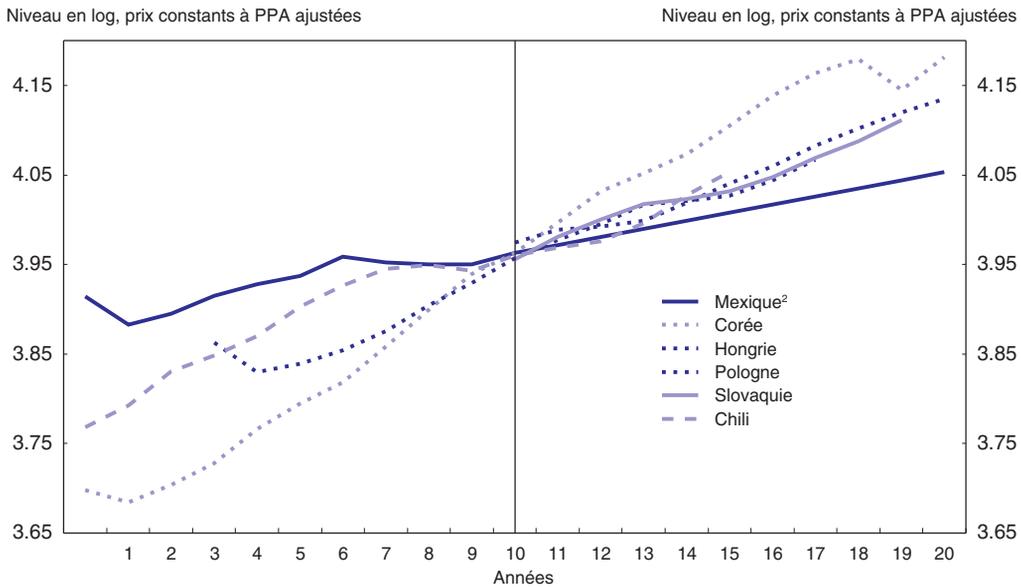
4. Les données concernant la Grèce ne prennent pas en compte la révision en hausse de 25 % du niveau de PIB qui a été annoncée en 2006.

Source : OCDE, *Objectif croissance*, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/103834724434>

celui des pays plus riches. On y a fait apparaître l'évolution de la croissance de ces pays à partir du moment où ils ont été à peu près au même niveau de développement que le Mexique aujourd'hui et, également, l'évolution de la croissance du Mexique si son rythme de croissance reste identique à celui de la période 1995-2004. Bien que le Mexique ait beaucoup progressé dans l'amélioration de son PIB par habitant, les pays en voie de rattrapage pris en compte ont connu une croissance bien plus forte.

Pour tout un ensemble d'indicateurs, le Mexique n'a rien à envier à ces pays si l'on se place au moment où ils avaient un PIB par habitant similaire à celui du Mexique (tableau 1.2). La stabilité macroéconomique est mieux ancrée au Mexique que dans les autres pays, comme le montrent les niveaux plus bas d'inflation. L'économie mexicaine est relativement ouverte, comme en témoigne le rapport échanges/PIB. De plus, les dépenses totales pour l'éducation sont similaires en pourcentage du PIB à celles des pays qui font l'objet de la comparaison. Enfin, le Mexique a un stock d'IDE supérieur à celui des autres pays en question, sauf le Chili.

Graphique 1.4. Le PIB par habitant : comparaison des performances<sup>1</sup>

1. L'année 10 correspond à 2004 pour le Mexique ; pour les autres pays c'est l'année au cours de laquelle le PIB par habitant atteint à peu près le même niveau que celui du Mexique en 2004. Il s'agit de 2000 pour le Chili, de 1989 pour la Corée, de 1993 pour la Hongrie, de 1997 pour la Pologne et de 1995 pour la République slovaque.
2. Après 2004 (année 10), le PIB par habitant du Mexique est censé progresser à son rythme moyen des neuf années précédentes (1995-2004).

Source : OCDE, base de données des Comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/103873283508>

En revanche, les pays en voie de rattrapage considérés ont été plus performants que le Mexique pour toute une série de facteurs dont on a démontré l'importance sur le plan de la croissance. Les faiblesses du Mexique par rapport à cet échantillon de pays sont les suivantes : un moindre respect de l'État de droit, des obstacles tarifaires plus élevés, des entrées brutes d'IDE plus faibles, des indicateurs plus médiocres pour les infrastructures et une moindre proportion de la population ayant une instruction du niveau du secondaire<sup>2</sup>. De plus, la part des dépenses éducatives hors rémunérations (qui joue un grand rôle dans la qualité de l'enseignement) est inférieure au Mexique à celle observée dans les autres pays. Enfin, la pauvreté est plus répandue au Mexique que dans les pays considérés. Cela souligne la nécessité, au Mexique, de nouvelles réformes structurelles très larges pour stimuler la croissance économique et rattraper le niveau de vie des pays plus riches.

## Renforcer les finances publiques

Le cadre budgétaire mexicain est globalement solide, en particulier grâce à l'adoption récente de la loi sur le budget et la responsabilité budgétaire. Les autorités mexicaines obtiennent de bons résultats dans la réalisation des objectifs budgétaires. Même le déficit dans sa définition la plus large a diminué, le besoin de financement du secteur public s'établissant à 1.2 % du PIB en 2006. L'endettement public est également faible par rapport aux autres pays de l'OCDE.

Le principal enjeu de politique budgétaire est de préparer l'avenir. Les recettes non pétrolières en proportion du PIB sont très faibles par rapport aux autres pays (graphique 1.5) et la part des recettes pétrolières, instables et incertaines, dans le budget

Tableau 1.2. Indicateurs économiques pour le Mexique et cinq pays en voie de convergence

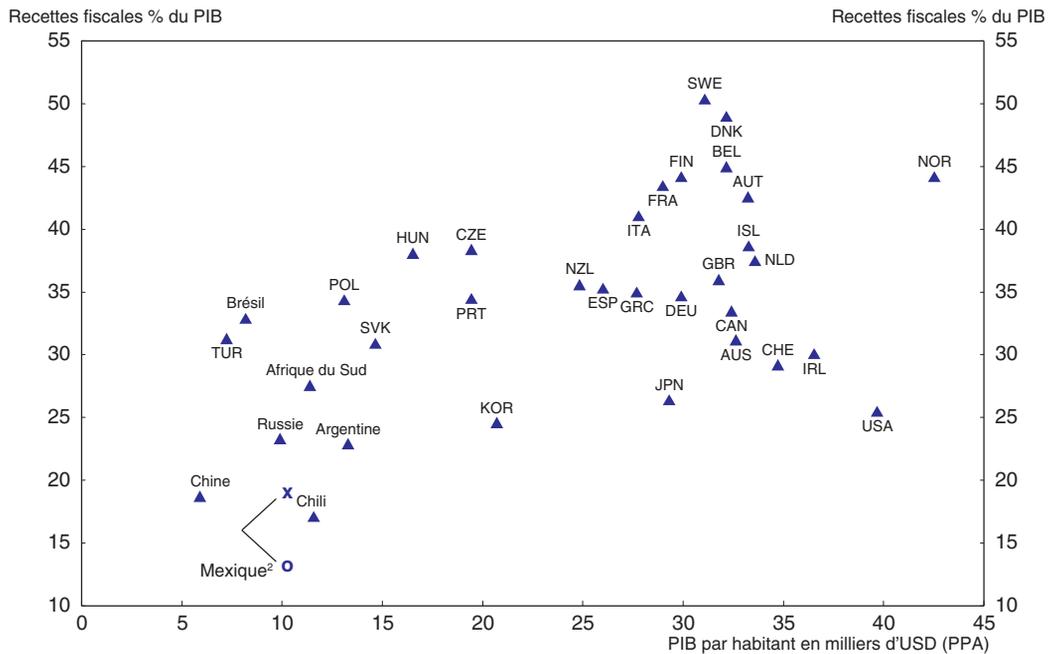
Année de référence : année pour laquelle le niveau de PIB par habitant est à peu près le même

Année de référence	Mexique	Pologne	Rép. slovaque	Corée	Hongrie	Chili
	2004	1997	1995	1989	1993	2000
PIB par habitant (USD, PPA 2000)	9 178	9 068	9 111	9 189	9 436	9 120
Ouverture ((exportations + importations)/PIB) <sup>1</sup>	53.0	37.4	100.0	32.3	60.5	44.0
Inflation	4.7	14.9	9.8	8.6	22.5	3.6
Investissement en % du PIB <sup>2</sup>	19.3	20.0	27.0	37.4	20.8	23.2
Impôts totaux en % du PIB <sup>3</sup>	18.3	35.2	38.0	17.3	46.2	17.9
État de droit <sup>4</sup>	-0.40	0.66	0.21	0.85	0.71	1.21
Droit de douane moyen, % <sup>5</sup>	15.8	9.8	8	14.9	8.5	9
Stock d'IDE en % du PIB (entrées)	27.0	9.3	6.6	11.0	14.2	60.7
Entrées brutes d'IDE en % du PIB <sup>6</sup>	3.0	3.3	5.4	0.7	6.3	3.4
Infrastructures <sup>7</sup>	58	36	33	38	30	32
Pauvreté : population dont le revenu est inférieur à 2 USD par jour <sup>8</sup> , %	12	<2	3	<2	<2	10
Taux de dépendance (moins de 15 ans et plus de 65 ans)	37.6	33.1	33.5	31.4	32.7	35.0
Niveau d'études secondaires en % de la population de 25 ans et plus <sup>9</sup>	31	48.5	47.5	53.9	31.8	36.0
Dépenses publiques totales pour l'éducation en % du PIB (tous niveaux)	5.8	5.3	5.0	4.1	5.4	4.2
Part de la rémunération du personnel en % des dépenses totales (primaire, secondaire, et postsecondaire autre que supérieur)	94	71	75	72	78	6.8

1. Moyenne sur trois ans jusqu'à l'année de référence, sauf pour la République slovaque (1997) et la Hongrie (1994).
  2. Moyenne sur trois ans jusqu'à l'année de référence.
  3. Pour le Mexique, y compris les recettes pétrolières.
  4. Moyenne pondérée d'indicateurs, l'échelle allant de -2.5 (faible) à +2.5 (bon).
  5. Droit de douane moyen appliqué, non pondéré.
  6. Entrées annuelles moyennes, entre l'année postérieure à l'année de référence et 2004, sauf pour le Mexique (1995-2004).
  7. Classement lors des enquêtes IMD sur la compétitivité dans le monde, de la plus forte compétitivité à la plus faible.
  8. Pologne, 1998 ; République slovaque, 1996 ; Corée, 1998.
  9. En % de la population de 25 à 64 ans pour le Mexique et en % de la population de plus de 25 ans pour les autres pays.
- Source : Banque mondiale ; OCDE.

est problématique. En 2006, les recettes pétrolières représentaient en effet environ 40 % des recettes totales. Il faudrait que le gouvernement fasse en sorte que les sources de recettes soient plus fiables et que les dépenses soient plus efficaces s'il veut préserver une situation financière saine. De plus, il sera également essentiel d'accroître les recettes fiscales en élargissant les bases d'imposition pour pouvoir financer durablement les priorités de développement, notamment l'amélioration du capital humain (éducation et santé) et des infrastructures ainsi que la réduction de la pauvreté. Ces actions sont nécessaires pour accélérer la croissance du Mexique à moyen terme et elles appellent des sources stables de financement.

Les recettes pétrolières sont entachées de deux grandes incertitudes : premièrement, le niveau des prix du pétrole ; deuxièmement, la capacité de production nationale. La hausse des prix du pétrole vient gonfler les recettes publiques depuis 2002, mais ces prix sont instables et incertains. Le dispositif budgétaire actuel permet de lisser à court terme les effets des fluctuations des cours sur les recettes pétrolières, mais il faudrait l'améliorer

Graphique 1.5. Recettes fiscales et niveau de revenu : comparaison<sup>1</sup>

1. 2004 ou dernière année connue. Recettes publiques y compris les cotisations de sécurité sociale. Moyenne non pondérée pour l'OCDE. Secteur public pour le Brésil. Uniquement administration centrale pour le Chili.
2. Recettes publiques (y compris cotisations de sécurité sociale) : avec les recettes pétrolières de l'État fédéral (x) et sans ces recettes (o).

Source : OCDE, base de données sur les Recettes publiques ; OCDE, *Comptes nationaux* ; Mexique, ministère des Finances ; Banque mondiale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104003281051>

pour faire face aux fluctuations à long terme. Compte tenu de la hausse des prix du pétrole de ces dernières années, l'hypothèse retenue dans les prévisions budgétaires pour l'évolution du pétrole est une hausse correspondant à la tendance des prix à long terme, de sorte que le budget pourrait être très vulnérable en cas de fortes fluctuations inverses.

Les recettes pétrolières sont en outre sensibles à la production. Les sommes considérables que PEMEX a versées à l'État ces dernières années ne lui ont pas laissé suffisamment de ressources pour ses investissements dans la prospection et la production, de sorte que les niveaux de production ont commencé de baisser<sup>3</sup>. La production future du Mexique est tributaire de l'exploitation de nouveaux gisements. Au rythme actuel d'extraction, les réserves pétrolières d'aujourd'hui seront épuisées dans dix ans ; c'est pourquoi la prospection est vitale pour la sécurité des approvisionnements pétroliers à long terme. Il faudra pour cela de nouvelles technologies (forage en eau profonde) et de nouveaux investissements. La réforme du régime fiscal de PEMEX, entrée en vigueur en 2006, a été financièrement utile, mais il faudra veiller à ce que PEMEX ait suffisamment de moyens financiers pour la prospection et la production. Le régime juridique et réglementaire en place pour l'investissement dans ce secteur est trop restrictif. L'obligation de respecter la procédure normale pour les travaux publics et les restrictions à la création de coentreprises limitent pour PEMEX les possibilités d'investissement conformes aux meilleures pratiques commerciales. Il faut améliorer le cadre applicable à PEMEX pour ses investissements de même que son gouvernement d'entreprise.

Hors recettes pétrolières, le taux de prélèvements obligatoires par rapport au PIB est extrêmement faible, essentiellement parce que l'assiette des impôts est étroite du fait de nombreuses exonérations, déductions et régimes spéciaux aussi bien pour les impôts directs que pour la TVA. De plus, le recouvrement de l'impôt pose un problème particulier parce que le secteur informel est de grande dimension, la distribution des revenus est déséquilibrée, l'administration de l'impôt n'est que médiocre et le système fiscal est trop complexe. Pour que le budget soit moins tributaire des recettes pétrolières, il faudrait élargir les bases d'imposition et améliorer le recouvrement de l'impôt.

Parallèlement à une réforme fiscale qui augmenterait les recettes et atténuerait les distorsions, il faut accroître encore l'efficacité des dépenses publiques. Bien qu'il ait diminué ces dernières années, le subventionnement des prix reste de grande ampleur, notamment pour l'électricité, l'essence et l'eau. Ces subventions sont coûteuses et inefficaces. Elles interfèrent avec les signaux de prix en nuisant à l'efficacité de la consommation et de l'investissement et ont un impact régressif, car ce sont les revenus les plus élevés qui profitent le plus des subventions. On pourrait aussi faire en sorte que les dépenses soient plus efficaces dans d'autres secteurs importants comme l'éducation, où de meilleurs résultats seraient possibles avec des mesures adéquates. Enfin, on pourrait améliorer le rapport coût/efficacité des dépenses des États et des collectivités locales consacrées aux infrastructures, en responsabilisant davantage ces autorités. Le chapitre 2 examine les questions budgétaires dans leur ensemble et aborde plus particulièrement les points suivants :

- améliorer encore l'administration de l'impôt ;
- accroître l'efficacité des dépenses publiques à tous les niveaux d'administration ;
- responsabiliser davantage les États et les collectivités locales ;
- renforcer les recettes fiscales par des réformes élargissant les bases d'imposition et atténuant les distorsions ;
- réformer le gouvernement d'entreprise de PEMEX, améliorer le cadre de ses décisions d'investissement et autoriser en définitive les coentreprises.

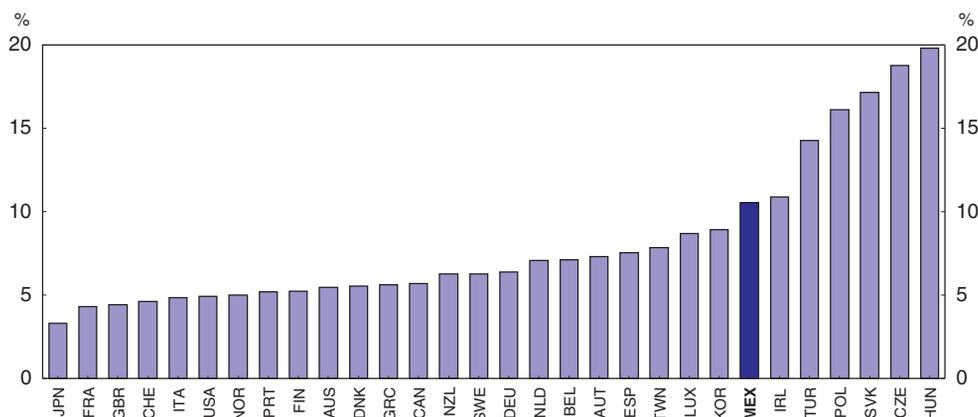
## Tirer le meilleur parti de l'intégration à l'économie mondiale

Les données empiriques montrent qu'il existe un lien positif et étroit entre les échanges et la croissance<sup>4</sup>. La stratégie reposant sur l'ouverture de l'économie se traduit depuis plus de dix ans par une solide croissance, avec seulement une légère récession au début des années 2000, à caractère conjoncturel normal. Les exportations totales ont progressé en moyenne de près de 9 % par an en volume entre 1995 et 2005, rythme de croissance analogue à celui des marchés extérieurs. En 2006, les exportations totales de biens et services atteignaient l'équivalent de 28 % du PIB.

À la faveur de l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) conclu avec le Canada et les États-Unis, les exportations de biens manufacturés, qui représentent l'essentiel des exportations mexicaines de marchandises, ont progressé en moyenne de 11 % par an en dollars durant la décennie allant jusqu'en 2005, contre 6 % seulement en moyenne dans la zone de l'OCDE (graphique 1.6)<sup>5</sup>. Néanmoins, le Mexique a obtenu dans ce domaine des résultats inférieurs à ceux des pays de la zone de l'OCDE qui exportent le plus (Hongrie, Irlande, Pologne, République tchèque, République slovaque et Turquie). Les exportations de produits manufacturés du Mexique vers son principal marché à l'exportation, les États-Unis, ont fluctué cette dernière décennie. Des gains

### Graphique 1.6. Croissance des exportations de produits manufacturés : comparaison<sup>1</sup>

Taux de croissance moyen, 1996-2005



1. Les activités manufacturières sont définies d'après les catégories du Système harmonisé. Pour certains pays, la période prise en compte est moins longue faute de données disponibles.

Source : OCDE, *Statistiques commerciales internationales*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104015524648>

substantiels de parts de marché ont été enregistrés entre 1994 et 2001 en valeur, mais les quatre années suivantes ont été marquées par des pertes. Depuis lors, le Mexique, a de nouveau amélioré sa performance à l'exportation, bien qu'il soit trop tôt pour pouvoir déterminer si cela reflète des facteurs spéciaux ou revêt un caractère structurel.

La perte de parts de marché au début des années 2000 s'explique dans une certaine mesure par la forte augmentation des exportations d'autres pays vers les États-Unis (cas de la Chine en particulier). Cela n'a rien de préoccupant en soi ; lorsqu'un grand pays accroît ses exportations rapidement, les parts de marché des autres pays se contractent nécessairement, mais il s'agira de parts plus faibles d'un marché de plus grande dimension. Le commerce international n'est pas un jeu à somme nulle, mais à somme positive : à mesure que se poursuit la croissance de la Chine et que ses exportations progressent, ses importations augmentent également, ce qui se traduit par une expansion du marché international total sur lequel les pays commercent. Toutefois, pour que le Mexique bénéficie de cette expansion du marché mondial, il lui faut profondément restructurer et ajuster la composition de ses exportations.

Une plus grande ouverture aux échanges et à l'IDE peut aider le Mexique à tirer pleinement parti de l'expansion des marchés internationaux, à améliorer le taux de croissance de sa productivité et de son PIB par habitant et à rattraper rapidement le niveau de vie des pays à revenu plus élevé. Ce qu'il faut, c'est que le Mexique accélère encore la croissance de ses exportations pour la porter aux niveaux observés dans les pays dont le rattrapage est le plus rapide. Les nombreux accords commerciaux régionaux conclus par le Mexique, sa proximité des États-Unis et son avantage comparatif de plus en plus marqué dans les productions manufacturières les plus avancées lui donnent les atouts nécessaires pour améliorer encore ses performances commerciales. Il est essentiel de coordonner les mesures relevant d'un grand nombre de domaines dans le but de faciliter les échanges commerciaux. La politique commerciale a été grandement améliorée et les droits de douane ont baissé ; mais, à en juger par un indicateur global prenant en compte aussi bien les obstacles tarifaires que les obstacles non tarifaires, le Mexique reste relativement protégé

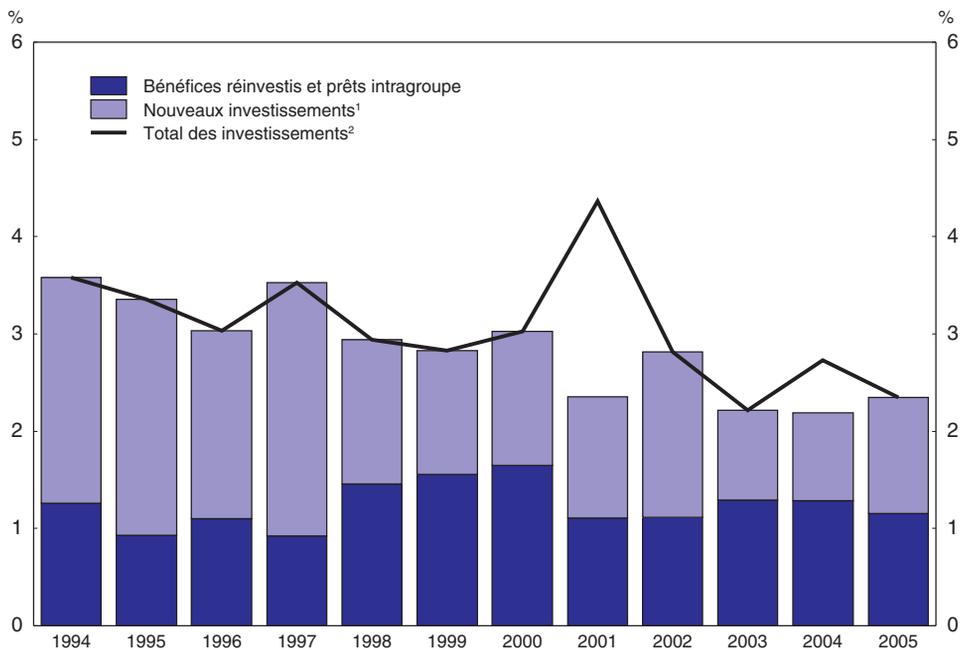
par rapport à d'autres pays de l'OCDE et à d'autres pays en développement (chapitre 3). Les échanges se développeraient davantage si l'on assouplissait les restrictions au commerce international, mais aussi certaines de celles qui limitent l'investissement direct étranger ; et il faudrait aussi des transports et d'autres infrastructures de meilleure qualité.

Ces dix dernières années, le Mexique a enregistré de fortes entrées d'IDE, qui se sont poursuivies même durant la crise monétaire de 1995. Par la suite, entre 1996 et 2000, les entrées brutes d'IDE ont atteint en moyenne environ 3 % du PIB par an, ce qui représente une source substantielle de capitaux destinés à l'investissement (graphique 1.7). Les entrées d'IDE se sont toutefois ralenties depuis 2000, en se stabilisant à quelque 2 % du PIB par an.

Réduire les obstacles à l'IDE et faire en sorte que les entrées d'IDE augmentent pour retrouver leurs niveaux antérieurs serait bénéfique pour la croissance future du Mexique. L'IDE est étroitement lié aux échanges de marchandises et, pour les activités non manufacturières, la présence commerciale est l'un des principaux modes de prestation de services transfrontière. Lorsque l'IDE augmente, les pressions concurrentielles s'intensifient dans l'économie. De plus, l'IDE est un vecteur important de transferts de technologies et il favorise l'innovation (Nicoletti et autres, 2003). Par toutes ces voies (concurrence, échanges, transferts de technologie), l'IDE joue un grand rôle dans la croissance (OCDE, 2002, 2002a). En outre, de nombreuses données empiriques montrent que l'IDE stimule la productivité du travail, directement en améliorant le stock de capital et indirectement en attirant davantage d'investissements intérieurs (Ramirez, 2006).

Dans une perspective internationale, le Mexique obtient d'assez bons résultats, avec ces dernières années des entrées brutes d'IDE qui sont proches de la moyenne de l'OCDE

Graphique 1.7. **Les investissements directs étrangers bruts au Mexique**<sup>1</sup>  
Pourcentage du PIB



1. Hors cession de Banamex en 2001 et cession de BBVA-Bancomer en 2004.

2. Y compris la cession de Banamex en 2001 et la cession de BBVA-Bancomer en 2004.

Source : Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.

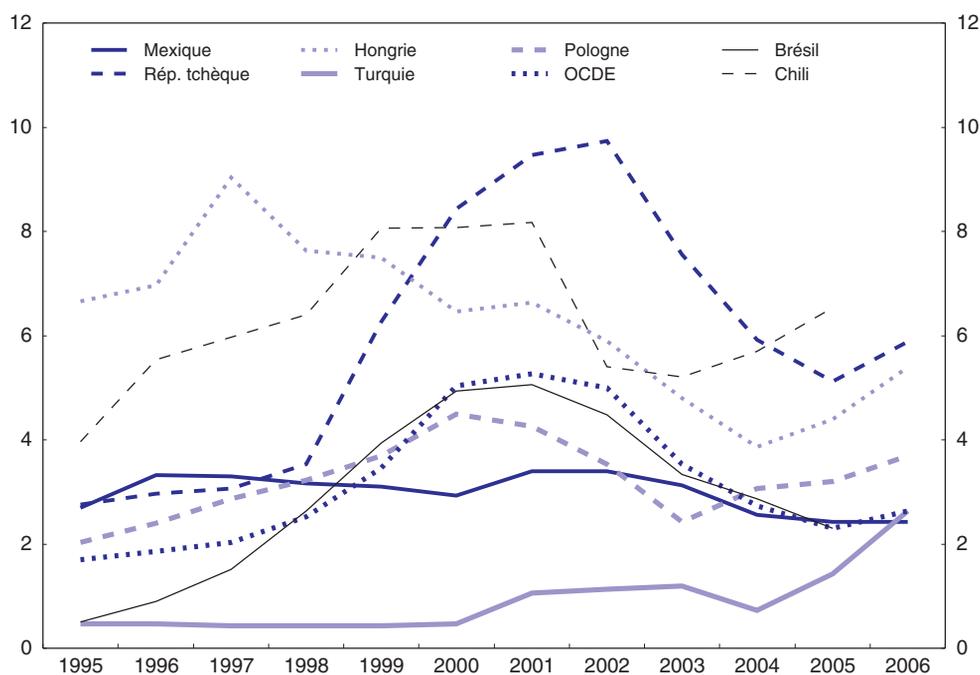
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104040613574>

(graphique 1.8). Mais plusieurs pays de l'OCDE en voie de rattrapage ont enregistré des entrées d'IDE par rapport au PIB bien plus fortes que celles du Mexique. Par exemple, entre 2000 et 2006, le rapport IDE/PIB a été de 5 % par an en Hongrie, de 7 % en République tchèque et de presque 11 % en Irlande. On peut donc penser que si plusieurs goulets d'étranglement étaient éliminés, le Mexique pourrait attirer beaucoup plus d'entrées d'IDE qu'à l'heure actuelle, compte tenu de ses atouts, notamment sa situation géographique, ses accords commerciaux régionaux, la taille de son économie et l'abondance de sa main-d'œuvre.

Les obstacles formels qui subsistent empêchent dans une large mesure la progression de l'IDE au Mexique. Selon l'indice OCDE de restrictivité de la réglementation concernant l'IDE, les obstacles aux prises de participation étrangères et les autres obstacles à l'investissement étranger comptent parmi les plus élevés au Mexique dans la zone de l'OCDE et ils sont plus marqués que dans certains autres pays d'Amérique latine (chapitre 3). Les restrictions en vigueur au Mexique entravent clairement l'IDE. Assouplir ces restrictions serait particulièrement bénéfique, puisqu'elles se concentrent dans les secteurs infrastructurels sur lesquels s'appuie l'ensemble de l'économie.

L'IDE a en particulier des effets bénéfiques du fait de ses retombées technologiques, qui se concrétisent par les liens entre les entreprises étrangères et les entreprises nationales. Des liens très étroits se sont noués au fil du temps dans les industries manufacturières, notamment la construction de véhicules et la fabrication de pièces détachées dans le secteur de l'automobile. Pour que ces liens pénètrent davantage

Graphique 1.8. Investissements directs étrangers bruts : comparaison<sup>1</sup>  
En pourcentage du PIB



1. Moyenne mobile sur trois ans. Estimations pour 2006 en fonction des trois premiers trimestres de l'année.

Source : Banque mondiale et OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104085373138>

l'économie intérieure, il est important que les fournisseurs locaux puissent se conformer aux normes de qualité des investisseurs étrangers et qu'ils puissent imiter et adopter les technologies étrangères<sup>6</sup>. Le chapitre 3, consacré à la politique commerciale et à la politique à l'égard de l'IDE, examine plus en détail les aspects suivants :

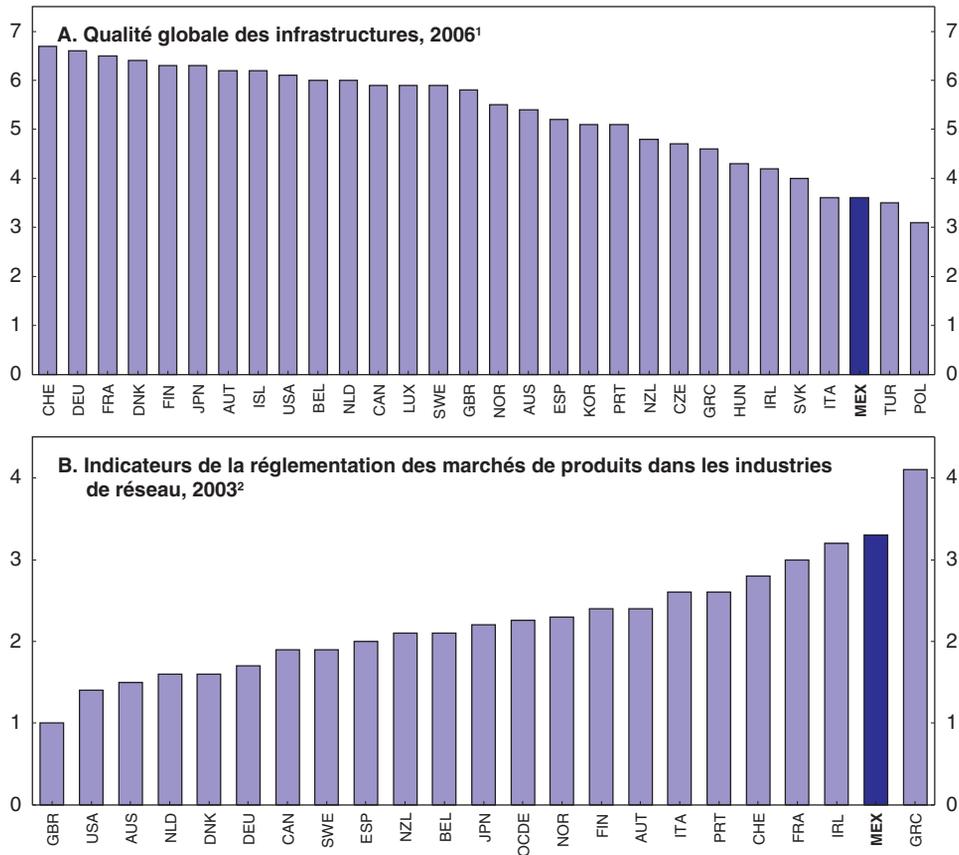
- Améliorer la performance commerciale du Mexique en réduisant les obstacles tarifaires et non tarifaires aux échanges.
- Attirer davantage l'IDE en assouplissant les restrictions aux prises de participation étrangères dans les services et les infrastructures, secteurs qui sont essentiels pour l'ensemble des entreprises au Mexique.
- Tirer parti au maximum de l'IDE en renforçant les liens entre les investisseurs étrangers et les entreprises nationales afin de favoriser les retombées technologiques, ce qui exige des conditions cadres adéquates pour les entreprises.

### Améliorer les infrastructures

De meilleures infrastructures seraient positives pour l'efficacité de l'activité globale sur le marché intérieur mexicain et aussi du point de vue du commerce international, tout en contribuant à rendre le Mexique plus attrayant pour les investisseurs étrangers. Des réformes ont été réalisées dans plusieurs secteurs des transports, avec au départ une série d'opérations de privatisation et d'attribution de concessions au début des années 90 ; la productivité s'est notablement améliorée, par exemple pour les chemins de fer et les ports. Mais il reste plusieurs problèmes à régler dans les transports, en particulier intermodaux. Les infrastructures de transport, insuffisantes et inefficaces, nuisent aux performances des entreprises et limitent l'avantage naturel dont bénéficie le Mexique sur le plan géographique pour les échanges avec le reste de l'Amérique du Nord. Les principaux problèmes sont les suivants : l'inefficacité à la frontière terrestre entre les États-Unis et le Mexique, le sous-investissement dans le réseau routier, les procédures portuaires inefficaces pour le transfert des marchandises des entrepôts aux moyens de transport terrestre, les difficultés d'interconnexion dans les chemins de fer et les obstacles au développement du fret aérien. Il faudrait en outre que les entreprises aient accès à des sources d'énergie (notamment électricité et gaz naturel) et des services de communication qui soient fiables et peu coûteux. Malgré les réformes réalisées dans le passé et la baisse des prix de plusieurs services, il faut renforcer la concurrence, comme le montrent les tarifs de l'énergie et des télécommunications, qui restent élevés par rapport aux autres pays de l'OCDE. Il faudrait intensifier la concurrence et améliorer la réglementation dans l'économie en général et dans les infrastructures en particulier.

Dans une perspective internationale, la qualité des infrastructures mexicaines est faible (graphique 1.9, partie A). Cela vaut également pour l'eau ; les pertes du réseau sont de grande ampleur et l'eau distribuée n'est pas toujours salubre, de sorte qu'un grand nombre de familles mexicaines doivent consommer de l'eau minérale. Les tarifs sont fixés à un niveau inférieur à celui qui permettrait de récupérer l'investissement, ce qui décourage les investisseurs privés ; enfin, les créances sont mal recouvrées. Il faudrait améliorer les infrastructures pour l'eau, essentielle pour le bien-être de la population, en particulier les ménages à bas revenu, qui devraient pouvoir compter sur une eau salubre d'un faible coût. Un approvisionnement correct en eau est également important pour les entreprises, et en particulier les entreprises manufacturières (voir l'annexe 4A.1 du chapitre 4 en ce qui concerne les infrastructures dans le secteur de l'eau).

Graphique 1.9. Indicateurs pour les infrastructures



1. Réponse à la question suivante d'une enquête : « Les infrastructures générales dans votre pays sont (1 = sous-développées, 7 = aussi développées et efficaces que les meilleures dans le monde) ».
2. L'échelle des indicateurs va de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif. Énergie, transports et communications. Pour l'ensemble de l'OCDE, moyenne non pondérée prenant en compte uniquement 22 pays.

Source : Forum économique mondial, *Rapport sur la compétitivité mondiale, 2006-07* ; base de données internationale de l'OCDE sur la réglementation et estimations de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104123808704>

Pour faire baisser les prix et accroître l'efficacité dans les infrastructures au Mexique, il faut intensifier la concurrence et renforcer le cadre réglementaire. Les progrès sont inégaux à cet égard. D'une part, la réglementation en vigueur est relativement rigoureuse par rapport à d'autres pays (graphique 1.9, partie B) et elle restreint inutilement la concurrence dans les principales industries de réseau. D'autre part, les mesures qui devraient faciliter la concurrence sont insuffisantes. L'accès aux installations essentielles, contrôlées dans plusieurs cas par l'opérateur historique dominant (à capitaux publics ou privés), demeure difficile, ce qui empêche de nouvelles entrées et freine la concurrence. L'enjeu essentiel est de mettre au point une réglementation sectorielle proconcurrentielle prenant en compte les meilleures pratiques et de remédier aux divers obstacles à une mise en œuvre efficace de la politique de la concurrence. Le chapitre 4, consacré aux problèmes de concurrence et de réglementation qui restent à régler, met l'accent sur les infrastructures. Il recense les facteurs à l'origine de la mauvaise qualité des infrastructures de transport et du coût élevé de l'électricité et des télécommunications, en formulant des

recommandations précises pour favoriser la concurrence et améliorer la réglementation dans ces activités. Il traite en particulier les points suivants :

- Améliorer l'accès des concurrents aux installations essentielles des réseaux et appliquer plus rigoureusement le droit de la concurrence et les réglementations qui concernent toutes les industries de réseau.
- Intensifier la concurrence et améliorer la réglementation dans certains secteurs, notamment les routes et le fret routier, les chemins de fer, les ports, l'aviation, les télécommunications et l'énergie.

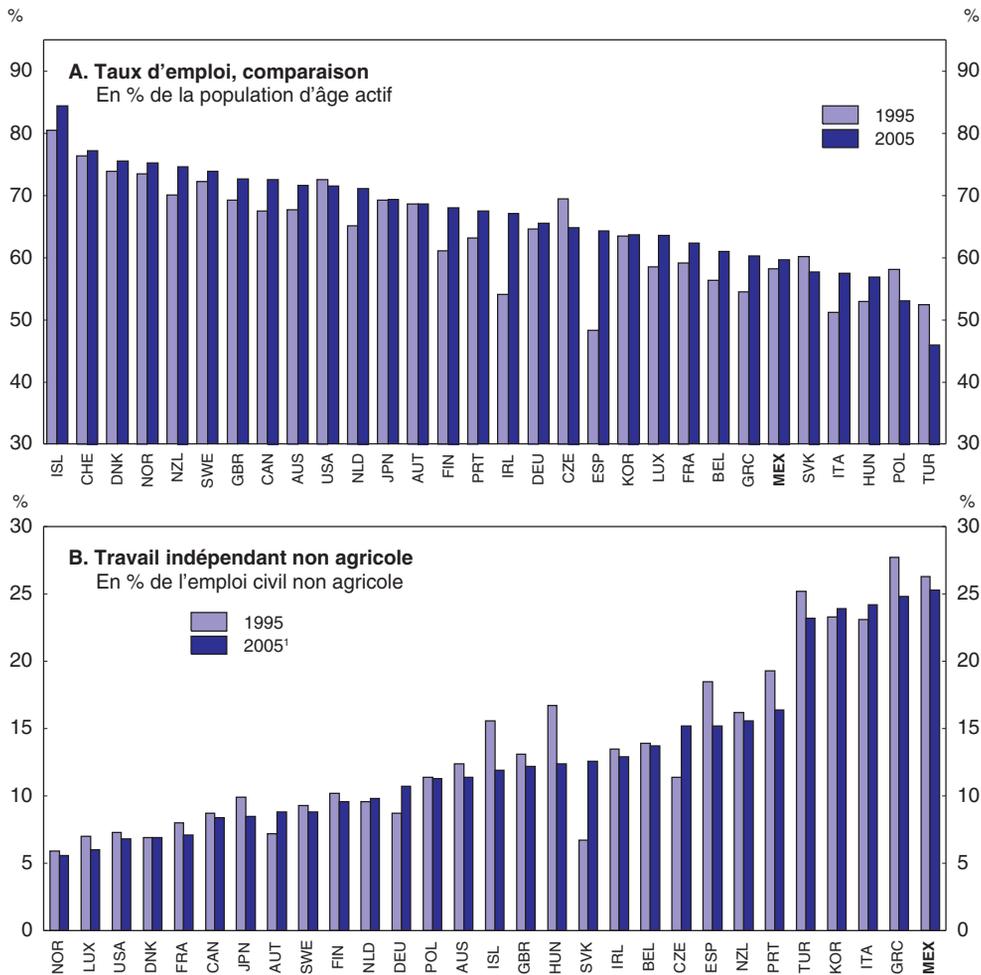
## Créer des emplois plus nombreux de meilleure qualité et lutter contre la pauvreté

Le Mexique doit relever une série de défis dans deux domaines : le marché du travail et la protection sociale. Le marché du travail se caractérise par une rapide progression de la population active et un faible chômage déclaré, mais avec de nombreux emplois peu productifs (et mal rémunérés). Les taux d'emploi sont inférieurs à la moyenne et le travail indépendant compte parmi les plus développés dans la zone de l'OCDE (graphique 1.10). Puisque le chômage n'est pas indemnisé, un grand nombre de travailleurs qui perdent leur emploi ou les nouveaux venus sur le marché du travail ne peuvent pas rester longtemps sans emploi ; c'est pourquoi ils émigrent vers les États-Unis ou acceptent n'importe quel emploi dans le secteur informel<sup>7</sup>. L'emploi informel s'est développé parallèlement à l'emploi total et il représente encore aujourd'hui environ un quart de ce dernier. Pour de nombreux travailleurs, l'emploi informel, outre de graves difficultés sociales, se traduit par de rares possibilités de formation et une grande précarité.

La forte proportion d'emplois peu productifs dans le secteur informel – mais pas seulement dans ce secteur – tient pour une large part à un niveau insuffisant de capital humain, si on le mesure par le nombre moyen d'années de scolarité de la population d'âge actif (graphique 1.11). Les taux de scolarisation ont bien progressé, mais les taux d'abandon restent élevés et les niveaux d'instruction sont faibles. Entaché d'un certain nombre de carences, le système éducatif n'a pas su relever sensiblement le niveau d'instruction d'une génération sur l'autre. Comme le montre l'exemple de nombreux pays de l'OCDE en voie de rattrapage, progresser rapidement dans l'amélioration du niveau d'instruction est très bénéfique du point de vue de la croissance économique. Or, il faudra du temps pour recueillir les fruits d'une telle amélioration. C'est pourquoi il est impérieux d'agir sans retard.

Puisque à l'heure actuelle un grand nombre de travailleurs ont quitté l'école avec un faible niveau d'instruction, il faut aussi, pour développer le capital humain, former ces travailleurs et les recycler. En développant les compétences de la population active mexicaine, on fera en sorte qu'elle puisse mieux faire face aux évolutions de la demande et des prix qui sont dues aux échanges mondiaux ou à d'autres facteurs structurels. Cela contribuerait également à attirer dans les industries manufacturières et dans les services des investissements étrangers d'un niveau technologique plus élevé. L'expérience internationale montre clairement que la nature et la localisation de l'investissement étranger sont largement fonction des ressources humaines disponibles. De plus, une population active mieux formée s'adaptera plus facilement au changement technologique et se montrera en général plus innovante. Or, le Mexique compte parmi les pays de l'OCDE où la formation est très peu développée, surtout pour les travailleurs peu qualifiés. Une plus forte participation à la formation des adultes à tous les niveaux et, d'une façon générale, une formation de

Graphique 1.10. Indicateurs du marché du travail



1. Belgique, 1999 ; Luxembourg, 2002 ; Pays-Bas, 2002.

Source : OCDE, Principaux indicateurs économiques et base de données ELS.

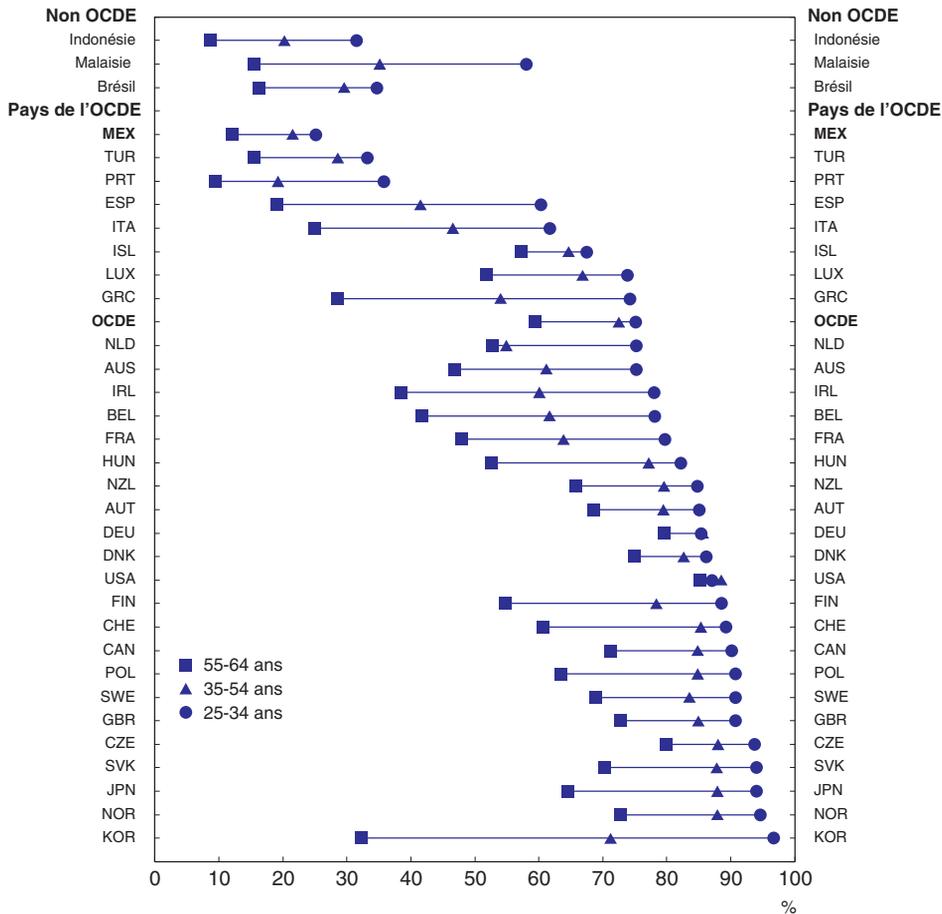
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/103733715656>

meilleure qualité permettraient de remédier aux pénuries de capital humain et favoriseraient l'expansion de la composante la plus moderne et la plus innovante de l'économie<sup>8</sup>.

Plusieurs facteurs, outre le faible niveau d'instruction, ont concouru au développement des activités informelles. Ce sont surtout l'efficacité et la fiabilité insuffisantes des services de sécurité sociale, une stricte législation protectrice de l'emploi (LPE), et notamment des indemnités de licenciement élevées et incertaines ; l'absence de politique d'ensemble pour la mise en place de plusieurs prestations sociales dont bénéficie maintenant la population non assurée, ce qui a réduit l'incitation à travailler dans le secteur formel, surtout pour les travailleurs faiblement rémunérés. Pour que l'emploi dans ce secteur soit plus attrayant, il faudra mettre en œuvre une stratégie globale de réforme.

Il faut aussi faciliter l'accès de la population mexicaine la plus pauvre au marché du travail formel et faire en sorte qu'elle puisse sortir durablement de la pauvreté. La pauvreté crée un cercle vicieux ; faute de ressources pour améliorer son niveau d'instruction ou son état de santé, l'individu pauvre ne pourra très probablement pas sortir d'un emploi faiblement rémunéré dans le secteur informel. En outre, en l'absence de protection sociale

Graphique 1.11. **Niveau d'instruction de la population d'âge actif**  
Population ayant au moins un niveau de qualification du deuxième cycle du secondaire, 2003<sup>1</sup>



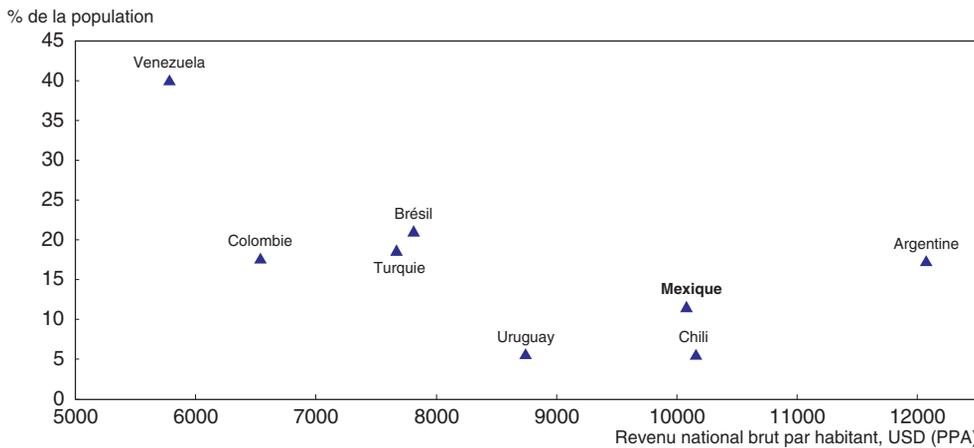
1. Pourcentage de chaque tranche d'âge. 2002 pour l'Islande, l'Italie, les Pays-Bas et la République tchèque.

Source : OCDE, base de données des Statistiques du marché du travail.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/103777387247>

suffisante, la probabilité est plus grande d'exercer un emploi à bas revenu (souvent dans le secteur informel).

Du fait de l'insuffisance du dispositif de protection sociale au Mexique, une forte proportion de la population n'a pas de couverture maladie. Malgré les nets progrès accomplis ces dix dernières années dans la lutte contre la pauvreté et le dénuement social, 12 % de la population avaient en 2004 un revenu inférieur à 2USD par jour ; autrement dit, la pauvreté est de grande ampleur (graphique 1.12). La proportion de la population n'atteignant pas le seuil de « pauvreté alimentaire » selon la définition nationale (revenu nécessaire pour l'achat d'un panier de produits alimentaires de base) restait proche de 18 % en 2004. L'accélération de la croissance économique est une condition nécessaire pour progresser dans ce domaine, mais elle ne suffit pas. Il faut aussi des aides directes au moyen de programmes ciblés. L'un des grands objectifs de la stratégie de lutte contre la pauvreté est à juste titre d'encourager l'acquisition de capital humain (aussi bien pour l'éducation que pour la santé). Cette action s'est doublée d'un effort de protection des catégories les plus vulnérables de la population contre la maladie.

Graphique 1.12. Incidence de la pauvreté dans un certain nombre de pays<sup>1</sup>

1. Proportion de la population vivant avec moins de 2 USD par jour (à PPA) ; 2004 ou année connue la plus proche.  
Source : Banque mondiale, base de données des Indicateurs sur le développement dans le monde.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/103783104271>

Comme le montre la proportion du budget qui est affectée aux programmes sociaux, la lutte contre la pauvreté et la protection sociale sont prioritaires pour le gouvernement. Mais une partie des ressources publiques limitées qui sont consacrées au développement social vont à des systèmes de sécurité sociale inefficients et fragmentés, qui ont un caractère régressif et ne bénéficient qu'à certaines catégories, la moitié la plus vulnérable de la population restant sans protection sociale. À long terme, il serait souhaitable de regrouper les régimes contributifs, actuellement sous-financés, en un système national unifié de santé et de protection sociale. Cette action, nécessairement de longue haleine, appelle une stratégie à long terme. Pour commencer, il faudrait s'attaquer à l'efficacité insuffisante des régimes contributifs actuels et assainir leur situation financière, afin de dégager des ressources publiques qui pourraient être utilisées à des fins plus essentielles.

On verra au chapitre 5 quelles sont les principales actions à mener pour faire en sorte que le marché du travail soit plus adaptable, pour rendre l'emploi dans le secteur formel plus attrayant et pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion :

- développer les compétences et l'adaptabilité de la population active ;
- améliorer l'attrait des services de sécurité sociale et leur rapport coût-efficacité, de manière à inciter davantage à l'exercice d'un emploi dans le secteur formel ;
- accroître la flexibilité du marché du travail tout en améliorant la protection effective des travailleurs, par exemple en remplaçant les indemnités de licenciement par des comptes individuels d'épargne ;
- rendre plus efficaces les aides aux plus défavorisés, en modifiant le principal programme de transferts en espèces, en élargissant la couverture maladie de base et en coordonnant et en rationalisant davantage les dispositifs d'aide en vigueur de moindre dimension ;
- faire en sorte que les travailleurs du secteur formel bénéficient de services de santé et de pensions plus efficaces et plus équitables, instaurer une plus grande égalité de traitement entre les salariés du secteur privé et les agents du secteur public et dégager sur les ressources publiques limitées les fonds nécessaires pour répondre aux besoins essentiels de la population dans son ensemble.

## Conclusion

L'économie mexicaine connaît une grande stabilité macroéconomique très enviable. Le cadre budgétaire a été récemment renforcé et les finances publiques sont gérées sainement. Mais, étant trop tributaires des recettes pétrolières, les finances publiques ne sont pas assez solides pour faire face aux exigences d'une plus forte croissance du PIB. Une base de recettes solide et fiable est nécessaire pour financer les investissements indispensables dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des infrastructures. Il faut, d'urgence, que le gouvernement augmente les recettes fiscales et réduise les distorsions, de façon que les recettes pétrolières jouent un moindre rôle. Il faudra aussi que le Mexique gère son patrimoine pétrolier dans une optique à long terme.

Malgré la croissance plus qu'acceptable de son PIB par habitant depuis une dizaine d'années, le Mexique n'a pas progressé dans le rattrapage du niveau de vie des pays plus riches de l'OCDE et il conserve un taux élevé de pauvreté. Le Mexique devra mettre en œuvre de nouvelles réformes structurelles pour accélérer son taux de croissance par habitant, de manière à améliorer nettement son niveau de vie. C'est ce que montre l'expérience des pays de l'OCDE qui ont progressé dans le rattrapage. Le Mexique a l'avantage d'être proche de la plus grande économie mondiale, de sorte que les réformes peuvent être même plus bénéfiques que dans d'autres pays. En outre, les travaux que l'OCDE a consacrés à la croissance soulignent l'étroite complémentarité des réformes structurelles. Par exemple, la déréglementation des marchés de produits est plus fructueuse lorsque le niveau d'instruction est plus élevé. Pour tirer pleinement parti de la réduction des obstacles aux échanges et à l'IDE, il faudra améliorer les infrastructures de transport et les autres infrastructures, développer la formation du capital humain et faire en sorte que la population active soit plus flexible (voir l'annexe 1A.1, qui dresse le bilan des réformes structurelles). L'accélération du taux de croissance par habitant est nécessaire pour réduire la pauvreté, mais le problème est d'une ampleur telle au Mexique qu'il nécessite des aides ciblées. En faisant reculer la pauvreté par des mesures qui favorisent une amélioration de l'état de santé et du niveau d'instruction, on ne contribuera pas seulement au bien-être des Mexicains les plus pauvres, mais on permettra également à de plus larges couches de la population de tirer parti des possibilités d'emploi et de participer à la croissance économique.

Atteindre ces objectifs ne sera pas aisé : la résistance politique au changement est à l'arrière-plan de tous ces défis. La qualité d'une réforme est importante, mais elle n'est pas toujours suffisante pour que la réforme soit approuvée. Faire prendre conscience de la nécessité de vastes réformes, informer les électeurs sur les coûts et avantages de ces réformes et renforcer les relations et les cadres d'interaction entre l'exécutif et le législatif au Mexique, telles sont les conditions indispensables pour pouvoir aller de l'avant dans la réforme des politiques et sa bonne exécution.

## Notes

1. Plusieurs études confirment le succès du Mexique dans le ciblage de l'inflation. Par exemple, de Mello et Moccerro (2006) concluent que la combinaison d'une politique monétaire de ciblage de l'inflation et d'un taux de change flottant a ancré efficacement les anticipations inflationnistes ; Ramos-Francia et Torres-García (2006) considèrent que les pratiques de fixation des prix ont maintenant un caractère plus prospectif ; Capistrán et Ramos-Francia (2006) et Chiquiar et Noriega (2007) constatent que l'inflation est aujourd'hui moins persistante.

2. Le niveau d'instruction de la population mexicaine, tel qu'il apparaît dans cette comparaison, est faussé en faveur du Mexique, puisque l'indicateur pour le Mexique prend en compte la population de 24 à 64 ans, alors que pour les autres pays, c'est la population de 25 ans et plus.
3. Ces dernières années, les investissements ont été effectués par le biais de partenariats de financement public/privé à effet budgétaire différé (PIDIREGAS). Cela a quelque peu allégé les contraintes financières, en créant néanmoins des éléments de passif pour le secteur public.
4. Winters (2004) examine de nombreux travaux et conclut que l'ouverture des échanges améliore les revenus.
5. Si on a analysé plus en détail les exportations de produits manufacturés, c'est parce que ces produits représentent l'essentiel des exportations mexicaines de marchandises. De plus, ces exportations sont induites par la demande et la performance en termes de part de marché est donc pertinente. En revanche, les exportations de matières premières et de produits agricoles sont induites par l'offre, de sorte qu'une diminution de la part de marché peut fort bien refléter des contraintes de capacité et pas la compétitivité des entreprises mexicaines aux États-Unis et sur d'autres marchés. Les exportations de pétrole représentent en général 10 % environ des exportations totales de marchandises, bien qu'en 2006 cette proportion ait légèrement augmenté du fait de la hausse des prix du pétrole.
6. On constate que des liens étroits se développent entre les investisseurs directs étrangers et les fournisseurs locaux (niveau 1), mais que les liens sont plus ténus entre ces fournisseurs de niveau 1 et les autres fournisseurs locaux (niveaux 2 et 3).
7. En l'absence d'indemnisation du chômage au Mexique, les travailleurs vont et viennent entre le secteur formel et le secteur informel ou le sous-emploi à la suite des chocs conjoncturels ou structurels. De plus, environ 1.5 million de Mexicains tentent chaque année de franchir illégalement la frontière avec les États-Unis et environ un tiers y parviennent (ce qui représente une émigration annuelle de près de 0.5 % de la population).
8. D'ores et déjà, l'augmentation des effectifs d'ingénieurs mexicains bien qualifiés attire des investissements étrangers supplémentaires dans des secteurs de pointe de la fabrication et de la conception, par exemple, la conception de moteurs d'avion et les essais de systèmes d'avions ; voir Business Week, 2006.

## Bibliographie

- Business Week (2006), Mexico : « Pumping Out Engineers », 22 mai, 2006.
- Capistrán, C. et M. Ramos-Francia (2006), « Inflation Dynamics in Latin America », *Banco de México Working Papers*, 2006-11.
- Chiquiar, D. et A.E. Noriega (2007), « A Time Series Approach to Test a Change in Inflation Persistence: The Mexican Experience », *Banco de México Working Papers*, 2007-01.
- de Mello, L. et D. Moccero (2006), « Monetary Policy and Inflation Expectations in Latin America: Long-Run Effects and Volatility Spillovers », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 18.
- IDB (2006), *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*, R. Devlin, A. Estevadeordal and A. Rodriguez (éd.), Harvard University David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Ledermann, D. et W.F. Maloney (2006), « Innovation in Mexico: NAFTA is not Enough » in *Global Integration and Technology Transfer*, B. M. Hoekman and B. S. Javorcik (éd.), Palgrave Macmillan.
- Nicoletti, G.S., S. Golub, D. Hajkova, D. Mirza et K.Y. Yoo (2003), « Policies and International Integration: Influences on Trade and Foreign Direct Investment », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 359.
- OCDE (2002), *Foreign Direct Investment and Development: Where Do We Stand?*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002a), *L'investissement direct étranger au service du développement : Optimiser les avantages, minimiser les coûts*, Paris.
- OCDE (2005), *Perspectives d'investissement international 2005*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), « Managing the supply and safety of water » in *Getting it Right, OCDE Perspectives on Policy Challenges in Mexico*, OCDE, Paris.

OCDE (2007b), *Getting it Right : OCDE Perspectives on Policy Challenges in Mexico*, OCDE, Paris.

Ramos-Francia, M. et A.T. Torres-García (2006), « Inflation Dynamics in Mexico : A Characterisation using the New Phillips Curve », *Banco de México Working Papers*, 2006-15.

Ramirez, M.D. (2006), « Is Foreign Direct Investment Beneficial for Mexico? An Empirical Analysis, 1960-2001 », *World Development*, vol. 34, 802-17.

Winters, A. (2004), « Trade Liberalisation and Economic Performance : An Overview », *The Economic Journal*, vol. 114, février.

## ANNEXE 1.A1

*Bilan des réformes structurelles*

Ce tableau passe en revue les mesures prises récemment comme suite aux recommandations des *Études* précédentes. Les recommandations nouvelles de la présente *Étude* figurent dans les chapitres concernés.

Recommandations	Mesures prises depuis l'étude précédente (novembre 2005)
<b>ÉCHANGES ET INVESTISSEMENT ÉTRANGER</b>	
Réduire progressivement les droits de douane du régime de la nation la plus favorisée	Réduction des droits sur les consommations intermédiaires en septembre 2006
Réduire les obstacles non tarifaires, notamment: rationaliser les procédures douanières et les normes techniques et les règles d'étiquetage ; supprimer les ports exclusifs d'entrée, les prix de référence et les listes spéciales d'enregistrement pour les biens importés	Le programme d'amélioration des procédures douanières est en cours d'exécution
Réduire les restrictions aux prises de participation étrangères	Certaines restrictions à l'investissement dans le secteur financier ont été assouplies
Favoriser les liens entre les entreprises étrangères et les entreprises nationales	Élargissement du programme de développement des fournisseurs
<b>CONCURRENCE, RÉGLEMENTATION ET INFRASTRUCTURES</b>	
Procéder à un vaste réexamen des restrictions juridiques à la concurrence applicables dans l'ensemble de l'économie, au niveau fédéral et au niveau des États	Aucune mesure prise
Améliorer l'application du droit de la concurrence et accroître les ressources et les prérogatives de l'autorité de la concurrence (CFC) afin d'intensifier la concurrence	En vertu des modifications de 2006 de la loi sur la concurrence, la CFC peut rendre des décisions obligatoires en ce qui concerne les dispositions de nature réglementaire
<b>A. Énergie</b>	
Électricité : intensifier la concurrence dans la production d'électricité, favoriser l'investissement du secteur privé	Aucune mesure prise
Gaz : poursuivre la libéralisation et l'ouverture du secteur	En cours
Pétrole : réformer la gouvernance et l'exploitation de PEMEX ainsi que son régime fiscal	Modification du régime fiscal en 2006 afin d'alléger l'imposition effective de PEMEX
<b>B. Télécommunications</b>	
Faciliter les nouvelles entrées et améliorer le cadre réglementaire pour intensifier la concurrence	Attribution de licences aux câblo-opérateurs pour la fourniture de services de télécommunication
Développer le haut débit, notamment en dégroupant la boucle locale, réglementer les frais de terminaison pour la téléphonie mobile et imposer l'itinérance de façon que les petits opérateurs puissent utiliser le réseau des grands opérateurs à un prix réglementé	Aucune mesure prise
<b>C. Transports</b>	
Passage des frontières et transports par camions : améliorer l'efficacité à la frontière entre le Mexique et les États-Unis	Un programme pilote a été adopté par les deux pays pour les passages de camions à la frontière. Ce programme reste à mettre en œuvre
Transports aériens : procéder à la privatisation d'Aeromexico et de Mexicana sous forme d'entités séparées	Mexicana a été privatisée en 2006 ; il reste à privatiser Aeromexico

Recommandations	Mesures prises depuis l'étude précédente (novembre 2005)
Routes : encourager l'investissement du secteur privé	Lancement d'un nouveau programme de PPP et de concessions pour la construction de routes
Chemins de fer : mettre en place un régulateur indépendant du secteur ferroviaire et de nouvelles règles de tarification de l'accès afin de régler le contentieux pour l'interconnexion	Aucune mesure prise
Ports : améliorer l'efficacité des ports, notamment les transferts navire/transport terrestre et les procédures douanières	Programme d'amélioration des procédures douanières en cours
<b>PROMOUVOIR UN CLIMAT PROPICE À L'ENTREPRISE</b>	
Faciliter l'entrée et la sortie des entreprises	Extension en cours de la procédure rapide pour les créations d'entreprises (SARE)
Réduire les coûts des entreprises	En cours
<b>VALORISER LE CAPITAL HUMAIN</b>	
<b>A. Élargir la couverture de l'enseignement postobligatoire</b>	
Faciliter l'accès des élèves défavorisés au deuxième cycle de l'enseignement secondaire	L'extension de <i>PROGRESA/Oportunidades</i> au deuxième cycle de l'enseignement secondaire a des effets positifs
Augmenter les frais de scolarité dans l'enseignement supérieur tout en mettant en place un marché de prêts étudiants non subventionnés et élargir le programme de bourses à l'intention des étudiants à faible revenu	Aucune mesure prise
<b>B. Améliorer la qualité des services éducatifs</b>	
Moderniser les programmes et mieux les intégrer entre les différents niveaux	En cours
Évaluer les établissements scolaires et publier les résultats de ces évaluations	En cours, mais il faudrait accélérer la mise en oeuvre
Revoir les incitations des enseignants	Aucune mesure prise
<b>C. Faciliter la transition de l'école au monde du travail</b>	
Envisager la mise en place de contrats d'apprentissage ou de programmes de formation en alternance	Aucune mesure prise
Renforcer encore l'enseignement professionnel	En cours
<b>D. Formation des adultes</b>	
Continuer de développer la normalisation et l'homologation des qualifications	La reconnaissance des acquis est largement pratiquée
Renforcer les programmes publics de formation	En cours
Améliorer les compétences entrepreneuriales dans les petites et moyennes entreprises	La mise en œuvre de ces mesures progresse et l'éventail des programmes de formation a été élargi
<b>MARCHÉS DU TRAVAIL</b>	
<b>A. Accroître la flexibilité des réglementations concernant l'emploi</b>	
Assouplir la protection de l'emploi tout en mettant en place une aide minimale au revenu en cas de perte d'emploi	Aucune mesure prise
Introduire une période d'essai afin de faciliter la création d'emplois dans le cadre de contrats de longue durée	Aucune mesure prise
Élargir le champ d'application des contrats de brève durée	Aucune mesure prise
Élargir les possibilités de contrat à temps partiel	Aucune mesure prise
Revoir la rémunération des heures supplémentaires	Aucune mesure prise
<b>B. Revoir la fiscalité et les prestations sociales</b>	
Accroître l'efficacité de l'IMSS	En cours, mais il faudrait accélérer la mise en oeuvre
Rendre plus attrayante l'épargne retraite individuelle (SAR)	Réforme de la SAR (avril 2007), mettant l'accent sur les taux de rendement et la transparence
Aligner le régime du secteur public sur celui du secteur privé	Réforme de l'ISSSTE pour les fonctionnaires fédéraux (mars 2007) comme première étape principale, ce qui améliorera la viabilité et facilitera la mobilité des travailleurs
Réformer le Fonds public pour le logement (INFONAVIT)	Aucune mesure prise
Revoir les taux des cotisations sociales, plutôt élevées pour les bas salaires	Aucune mesure prise
Éviter de recourir à une taxe sur les salaires	La taxe sur les salaires a été supprimée au niveau fédéral (en 2003) ; elle reste en vigueur au niveau des États.

## Chapitre 2

# Consolider l'assise des finances publiques

*Le Mexique a mené une politique budgétaire responsable et son solde budgétaire de base est satisfaisant. Néanmoins, la situation sous-jacente des finances publiques laisse encore à désirer, le budget étant fortement tributaire de recettes pétrolières incertaines. En conséquence, la politique budgétaire est considérablement influencée par les cours mondiaux du pétrole et la pérennité de la production pétrolière nationale. Par ailleurs, le budget est soumis à des pressions grandissantes liées aux priorités de développement dans les domaines des infrastructures de base, de l'enseignement, de la santé et de la lutte contre la pauvreté, qui exigent un financement fiable. Améliorer l'efficacité des prestations de services publics est une condition sine qua non pour que la politique budgétaire favorise le processus de rattrapage dans lequel est engagé le Mexique, mais cette amélioration ne permettra qu'en partie de satisfaire des besoins budgétaires croissants. Le ratio impôts/PIB du Mexique est un des plus faibles de la zone OCDE, et il est essentiel que les autorités engagent une réforme fiscale de grande envergure pour accroître les recettes publiques tout en réduisant certaines distorsions. Un réexamen des relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration s'impose également pour améliorer la répartition des compétences et des responsabilités, et faire en sorte que les administrations infranationales soient davantage responsabilisées. Le nouveau gouvernement prévoit une réforme ambitieuse des finances publiques, qui semble prometteuse. L'adoption des dispositions requises et leur application restent cependant un véritable défi.*

## Les résultats budgétaires du Mexique sont bons

Le Mexique a mené une politique budgétaire responsable. Les objectifs de déficit ont été atteints et le solde budgétaire de base est satisfaisant. Les recettes supplémentaires résultant de la montée des cours mondiaux du pétrole depuis 2002 ont contribué au rééquilibrage des finances publiques. Même au sens large – c'est-à-dire en tenant compte du coût du plan de sauvetage du secteur bancaire et des dispositifs d'investissement associant les secteurs public et privé connus sous le nom de PIDIREGAS<sup>1</sup> – le déficit budgétaire a diminué, puisque le besoin de financement du secteur public avait reflué à 1.2 % du produit intérieur brut (PIB) en 2006 (graphique 2.1). La dette publique au sens large a été ramenée, quant à elle, à 35 % du PIB environ. Sa structure a été renforcée grâce à une réduction de l'endettement extérieur et à un allongement de l'échéance moyenne des instruments d'emprunt.

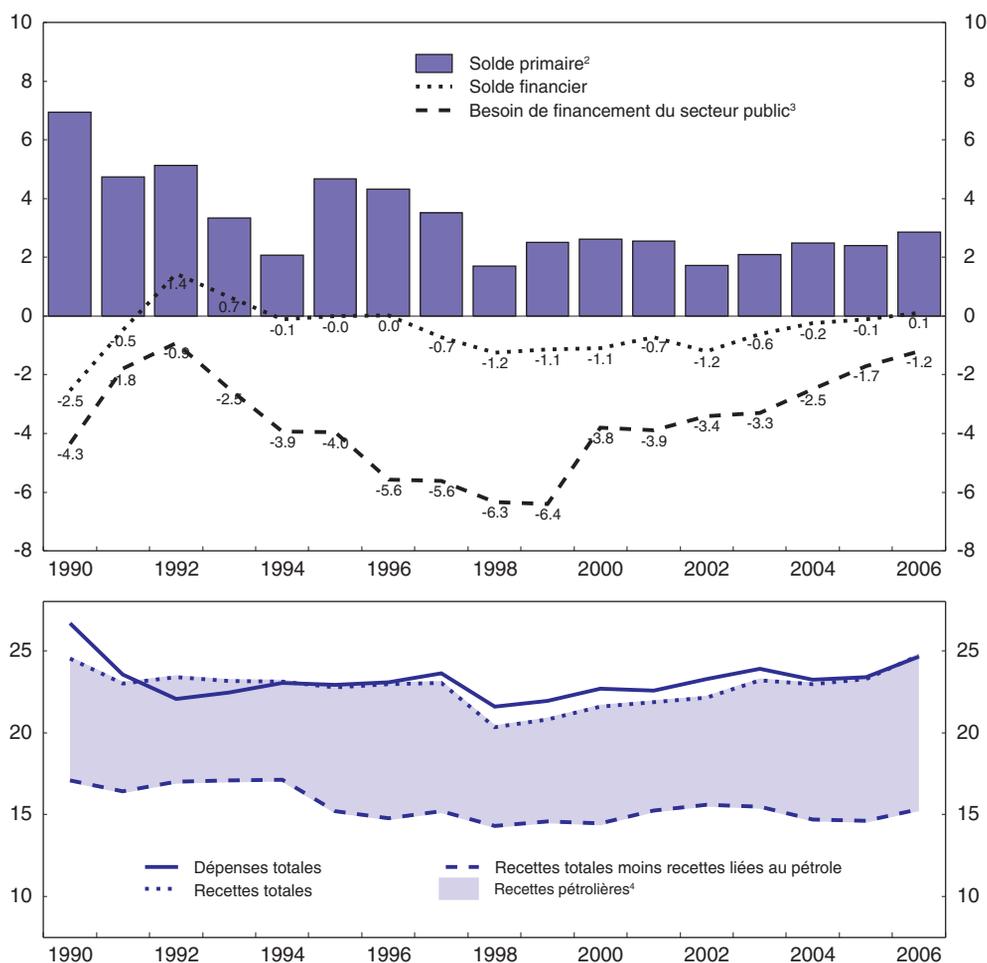
### ***La discipline budgétaire a été mise à l'épreuve par l'abondance des recettes pétrolières ces dernières années***

Au cours des cinq dernières années, le Mexique a bénéficié de la hausse rapide des cours du pétrole et de l'augmentation de ses recettes pétrolières. Le prix de référence retenu pour le budget n'a cessé d'être relevé depuis 2002, mais les recettes pétrolières se sont révélées chaque année supérieures à leur montant budgété, les cours ayant grimpé au-dessus de ce prix de référence (graphique 2.2). Des recettes élevées – et en partie inattendues – ont notamment été enregistrées au cours des deux dernières années.

L'abondance des ressources budgétaires disponibles en 2005 et en 2006 a permis aux autorités d'effectuer des dépenses supplémentaires, tout en réduisant la dette publique et en transférant des ressources au Fonds de stabilisation des recettes pétrolières. Des règles budgétaires sont appliquées depuis plusieurs années, ce qui a étayé la discipline budgétaire et contribué à protéger le budget contre la volatilité des cours du pétrole. On notera en particulier les règles en vigueur depuis 1998 pour ajuster les dépenses en cas d'évolution plus favorable des recettes et depuis 2000 pour répartir les plus-values de recettes. En outre, une formule de calcul – non obligatoire – a été définie pour fixer le prix annuel de référence du pétrole sur une base technique. Cela a facilité la gestion budgétaire, et les recettes supplémentaires ont été généralement dépensées avec discernement, ou épargnées.

Le cadre budgétaire a été encore renforcé en 2006 par la nouvelle loi sur le budget et la responsabilité budgétaire. Celle-ci a introduit dans la législation des règles budgétaires strictes ainsi qu'une formule de calcul des recettes liées au pétrole. Elle a également défini de nouvelles lignes directrices pour l'affectation des recettes excédant les prévisions et pour l'utilisation des ressources des différents fonds de stabilisation (le Fonds de stabilisation des recettes des États, le Fonds de stabilisation des investissements de PEMEX, et le Fonds de stabilisation des recettes pétrolières). Cette nouvelle loi devrait ancrer plus solidement les bonnes pratiques budgétaires et garantir que les ressources supplémentaires de nature non récurrente soient orientées vers des dépenses de même

Graphique 2.1. **Agrégats budgétaires du secteur public**<sup>1</sup>  
En pourcentage du PIB



1. Le secteur public comprend l'administration fédérale et les entreprises publiques sous contrôle budgétaire.
  2. Le solde primaire est le solde financier diminué des paiements d'intérêts nets (comme PEMEX). L'intermédiation financière des banques de développement n'est pas prise en compte.
  3. Le besoin de financement du secteur public tient compte du coût net des PIDIREGAS, de la revalorisation des obligations indexées sur l'inflation, des intérêts imputés au titre des programmes de restructuration des banques et de soutien aux débiteurs, ainsi que des besoins financiers des banques de développement. Les recettes non récurrentes (privatisation) ne sont pas incluses. Un ajustement supplémentaire intégrant les charges financières nettes non récurrentes des programmes de soutien au secteur financier entraînerait une révision à la hausse du besoin de financement du secteur public.
  4. Redevances liées à l'extraction de pétrole, taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et droits d'accise sur les produits pétroliers.
- Source : Ministère des Finances, *Banco de México* (Banque du Mexique) et base de données du n° 81 des Perspectives économiques de l'OCDE.

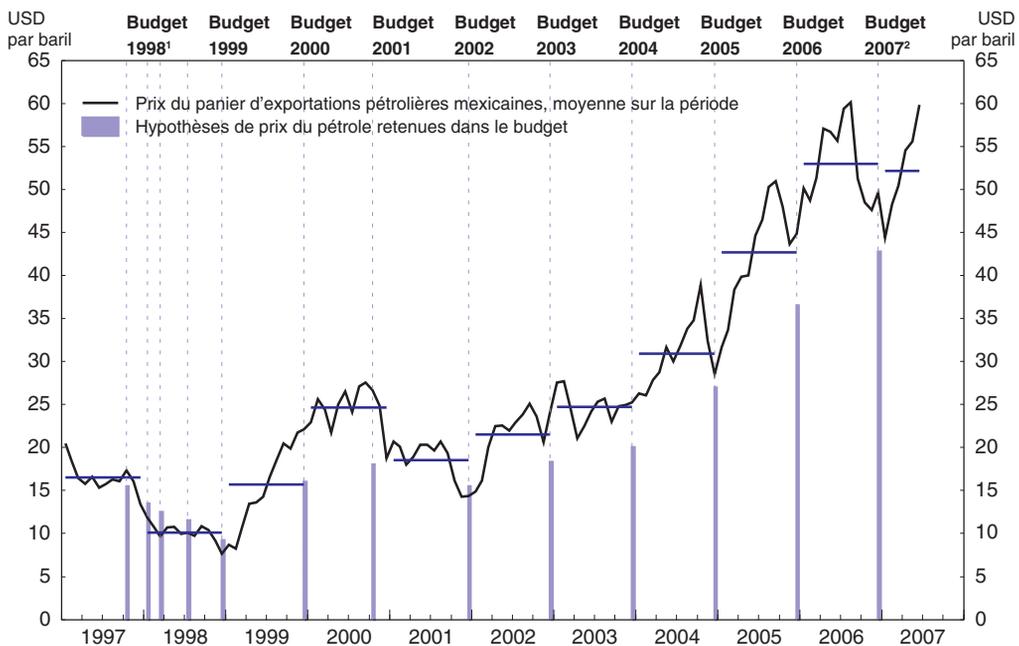
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104180315863>

nature, aux fins d'épargne ou d'investissement. Une telle approche est légitime, car la richesse pétrolière – en tant que ressource non renouvelable – devrait être utilisée pour investir (notamment dans la formation de capital humain) de manière à renforcer le potentiel de croissance.

### Le budget 2007 repose sur des hypothèses prudentes

Les objectifs budgétaires ont été aisément atteints en 2006. Les recettes plus élevées que prévu ont permis une augmentation des dépenses et une réduction du déficit, ainsi que

Graphique 2.2. Cours du pétrole et hypothèses budgétaires, de 1997 à 2007



1. Les hypothèses budgétaires de 1998 ont été corrigées à trois reprises au cours de cette même année.
2. D'après le budget approuvé pour 2007.

Source : Ministère des Finances et PEMEX.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104203287600>

des transferts supplémentaires au Fonds de stabilisation des recettes pétrolières, au Fonds de stabilisation des investissements de PEMEX, ainsi qu'aux États et aux collectivités locales pour financer des infrastructures. Le besoin de financement du secteur public (incluant le coût de la restructuration du secteur bancaire et des projets d'investissement associant les secteurs public et privé, mais excluant les recettes non récurrentes) a été ramené à 1,2 % du PIB, soit un demi-point de pourcentage en deçà de son niveau effectif de 2005.

Le budget 2007 ayant été établi sur la base d'un prix de référence du pétrole et d'un volume d'exportations pétrolières plus faibles, les dépenses publiques devraient être limitées. Les prévisions budgétaires 2007 retiennent un objectif de budget équilibré, associé à un besoin de financement du secteur public de 1,7 % du PIB (hors recettes non récurrentes). Une réduction des recettes liées au pétrole d'un peu plus d'un point de PIB est également intégrée dans les prévisions budgétaires, sur la base de l'hypothèse (prudente) d'un cours du pétrole de 42,8 USD/baril pour le panier d'exportations pétrolières du Mexique, à peu près équivalent à un niveau de 50-51 USD/baril pour les cours mondiaux. Ces hypothèses prudentes concernant les cours et les volumes d'exportation pétroliers sur lesquelles reposent les prévisions de recettes pour 2007 sont justifiées, compte tenu des incertitudes qui prévalent<sup>2</sup>.

En cas de recettes inattendues, la nouvelle loi sur le budget et la responsabilité budgétaire définit des règles précises de répartition de ces rentrées de fonds supplémentaires. Ainsi, après correction en fonction d'un certain nombre de surprises éventuelles, les recettes inattendues doivent être affectées aux trois fonds de stabilisation susmentionnés (à raison de 40 % pour le Fonds de stabilisation des recettes pétrolières, de 25 % pour le Fonds de stabilisation des recettes des États et de 25 % pour le Fonds de stabilisation des investissements de PEMEX), le reste devant être transféré aux États pour

financer des dépenses d'équipement. Il est judicieux de consacrer une part importante des recettes inattendues à des investissements, compte tenu des besoins non satisfaits en la matière, pourvu que plusieurs conditions soient remplies. Premièrement, à tous les niveaux d'administration, les projets d'investissement devraient s'inscrire dans le cadre d'une planification budgétaire pluriannuelle, de manière à éviter l'alternance coûteuse et inefficace de « coups de frein et d'accélérateur » souvent observée par le passé, lorsque les investissements fluctuaient au gré des variations inattendues des recettes pétrolières. Deuxièmement, la responsabilisation des administrations infranationales, qui reçoivent des ressources croissantes, doit être renforcée. Le fait que des recettes pétrolières inattendues se matérialisent ou non de nouveau en 2007 dépendra non seulement de l'évolution des cours mondiaux du pétrole, mais aussi de la capacité de production de PEMEX et du volume des exportations pétrolières mexicaines.

## La situation budgétaire sous-jacente laisse encore à désirer

### ***Des recettes plus fiables sont nécessaires pour soutenir la croissance économique à long terme***

Les recettes non pétrolières représentent une faible proportion du PIB, et le ratio impôts/produit intérieur brut du Mexique est un des plus faibles de la zone OCDE. Même en tenant compte des recettes liées au pétrole (qui représentent près de 40 % du total), les recettes budgétaires restent très modestes en termes de comparaison internationale (voir le graphique 1.5 au chapitre 1). Cela tient à une base d'imposition étroite conjuguée à de nombreuses exonérations fiscales et régimes spéciaux, qui compliquent la collecte de l'impôt. En raison de la forte dépendance des finances publiques à l'égard de recettes pétrolières incertaines et de l'étroitesse de la base d'imposition, la politique budgétaire est trop sensible à la conjoncture pétrolière et inapte à lisser de manière adéquate les fluctuations du cycle économique. En outre, les autorités n'ont pas encore remédié à un certain nombre de faiblesses structurelles. Premièrement, compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, certains besoins de dépenses ne sont pas satisfaits, notamment en matière d'infrastructures matérielles et d'équipements collectifs dans les services de santé et d'enseignement, qui constituent des facteurs de croissance essentiels à long terme. Deuxièmement, les opérations hors budget ont contribué à exercer des pressions sur les dépenses. Troisièmement, l'utilisation faite par les États des transferts pour investissements (qu'ils soient inscrits au budget ou financés par des recettes inattendues) est difficile à évaluer, alors qu'il est très important de déterminer la formation effective de capital dans le pays.

Des priorités de développement ont été fixées dans les domaines de l'enseignement, de la santé, de la lutte contre la pauvreté et des infrastructures de base (routes, eau, assainissement, etc.). Certaines de ces dépenses récurrentes doivent être financées par des sources de recettes pérennes, qui ne soient pas affectées par les fluctuations des recettes pétrolières. Ainsi, les dépenses consacrées à la lutte contre la pauvreté doivent rester massives, et leur source de financement doit être stable. La liste des domaines exigeant des dépenses supplémentaires est longue, et ces dépenses ont déjà été engagées dans certains cas.

- Dans l'éducation, des cohortes de plus en plus nombreuses intègrent l'enseignement secondaire, et les autorités doivent remédier au manque d'investissements de base. Si l'on se limite aux seules améliorations quantitatives, un surcroît de dépenses équivalent à 1½ point de PIB environ s'impose<sup>3</sup>. Une amélioration de l'efficacité du système, qui pourrait être obtenue par le biais de réformes adaptées, est également de mise.

- Dans le secteur de la santé, l'extension du champ de l'assurance maladie de base (*seguro popular*) représente une charge budgétaire substantielle. On estime que ce programme, destiné à la population « non assurée/non couverte », aura un coût équivalent à 0.8 point de PIB par an lorsqu'il tournera à plein régime, l'objectif étant de parvenir à une couverture complète de la population visée d'ici à 2010. La montée en charge du dispositif est rapide<sup>4</sup>.
- Le vieillissement démographique exerce des pressions sur le budget, par le biais des régimes de retraite de diverses catégories de fonctionnaires. La réforme du régime de retraite des fonctionnaires fédéraux, qui est géré par l'*Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE, Institut de sécurité sociale et de services sociaux des fonctionnaires), a permis de réduire les engagements financiers de l'État fédéral (encadré 2.1), mais les autres systèmes publics de retraite restent à réformer, notamment en ce qui concerne les fonctionnaires des États et les salariés de PEMEX.
- Dans le cadre du régime de retraite des salariés du secteur privé, qui est géré par l'*Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS, Institut mexicain de sécurité sociale) et repose sur des comptes d'épargne individuels, la pension minimum garantie est souvent plus élevée que le montant de la retraite correspondant aux sommes épargnées, ce qui se traduit par une charge budgétaire – même si des mesures ont été prises récemment pour améliorer le taux de rendement des comptes d'épargne<sup>5</sup>.
- Le coût de l'amortissement des projets d'infrastructures à long terme réalisés sous la forme hybride des PIDIREGAS est substantiel, puisqu'il représentera entre ½ et 1 point de PIB par an pendant un certain temps<sup>6</sup>.
- Dans le domaine social, de nouveaux programmes ont été mis sur pied en 2007, et ils exigent de financements additionnels.

#### Encadré 2.1. Réformer le système de sécurité sociale des fonctionnaires fédéraux

Une réforme du régime de retraite des fonctionnaires fédéraux géré par l'*Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE, Institut de sécurité sociale et de services sociaux des agents de l'État) a été adoptée en mars 2007. En durcissant les critères d'admission et la générosité des prestations, elle a sensiblement réduit les engagements de l'État fédéral au titre des retraites. Du fait de cette réforme, on table sur une diminution de la valeur actualisée nette des éléments de passif éventuel de 57 % à 35 % du PIB environ. Les cotisations de retraite seront versées sur des comptes individuels transférables. La génération de la période transitoire recevra une reconnaissance de dette au titre de ses droits à pension acquis, exigible à la date correspondant à l'âge de départ en retraite du travailleur. Cela permettra d'étaler sur une longue période l'impact de cette transition sur les finances publiques.

Le déficit annuel de l'ISSSTE, couvert par l'État, se creusait à un rythme constant et alarmant : de 10.3 milliards de pesos en 2000, il était passé à quelque 37.7 milliards de pesos en 2006, et il était prévu qu'il atteigne environ 55 milliards de pesos en 2009, à prix constants de 2006.

Outre le régime de retraite fédéral de l'ISSSTE, la plupart des États disposent de leur propre régime de retraite ISSSTE pour leurs agents. L'Institut de sécurité sociale (IMSS), pour son personnel (y compris médical), et les entreprises publiques ont également leurs propres sous-systèmes de sécurité sociale, qui devront être réformés dans l'optique de la réforme récente de l'ISSSTE, laquelle couvre une forte proportion des agents du secteur public.

Au total, les dépenses supplémentaires requises (y compris les dépenses déjà engagées) représentent plusieurs points de PIB.

### Quelle sera l'ampleur des recettes pétrolières à long terme ?

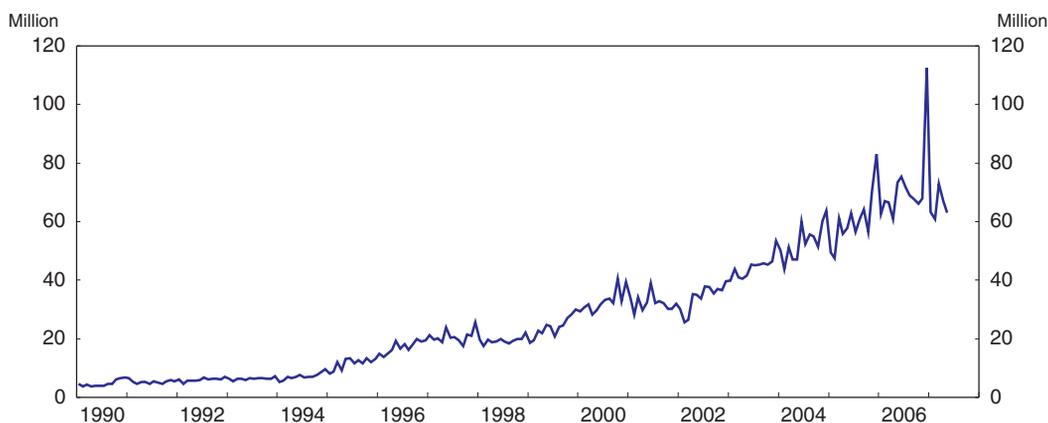
Un des principaux défis que doit relever le Mexique en matière de finances publiques consiste à réduire sa dépendance à l'égard des recettes pétrolières à moyen terme. Celles-ci ont évolué à la hausse au cours des quatre dernières années environ, mais leur volatilité s'est accentuée et des incertitudes grandissantes pèsent sur le devenir de ces recettes (graphique 2.3). Dernièrement, ces incertitudes étaient généralement liées à la durabilité d'un niveau élevé des cours<sup>7</sup>. Aujourd'hui, le rythme d'épuisement des réserves de pétrole mexicaines constitue également une question cruciale.

La production des principaux gisements a déjà commencé à diminuer (voir la production de pétrole de PEMEX dans l'annexe 2.A1). La production pétrolière des prochaines années dépend fortement de l'évolution des nouveaux projets d'extraction, qui exigeront des investissements considérables ainsi que de nouvelles technologies et l'application des meilleures pratiques. Ces investissements dans de nouveaux gisements sont essentiels, mais il est également nécessaire de réduire sans délai la dépendance du budget à l'égard des recettes pétrolières. En attirant l'attention du public sur les perspectives de baisse de la production et sur l'épuisement des réserves prouvées de pétrole, les autorités pourraient l'aider à comprendre la fragilité de la situation sous-jacente des finances publiques.

Indépendamment des facteurs influant sur les variations des recettes pétrolières, il est important de réduire leur impact sur le budget en renforçant la composante fiscale, plus stable, des recettes budgétaires. La formule de calcul prévue pour déterminer le prix de référence du pétrole dans la loi sur le budget et la responsabilité budgétaire constitue à cet égard un pas en avant. Les pouvoirs publics peuvent aller plus loin en réduisant l'influence des hausses temporaires des cours du pétrole. Ainsi, il pourrait être judicieux de définir avec prudence un prix de référence à long terme pour le pétrole et de le conserver pendant plusieurs années. Selon les lignes directrices actuelles, les recettes supplémentaires résultant de cours supérieurs au prix de référence doivent être utilisées de manière à

Graphique 2.3. **Recettes pétrolières du secteur public**

Recettes pétrolières mensuelles en pesos



Source : Ministère des Finances et PEMEX.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104246610501>

améliorer la valeur nette du patrimoine du secteur public – à savoir pour capitaliser le Fonds de stabilisation des recettes pétrolières, réduire la dette du secteur public, financer des besoins urgents en matière d'infrastructures à l'échelon fédéral ainsi qu'au niveau des États et des collectivités locales, et renforcer la situation financière de PEMEX. Compte tenu de l'adoption de ces règles, les législateurs et le grand public comprendront probablement que des recettes supplémentaires provenant d'une source prévisible sont requises pour financer des dépenses accrues de nature récurrente. Il convient également de les convaincre que ces ressources publiques additionnelles seront utilisées efficacement, ce qui exige assurément un contrôle attentif et des évaluations approfondies, ainsi que des mesures destinées à améliorer la qualité des dépenses et à renforcer les effets des programmes mis en œuvre.

### **Des investissements massifs dans les activités d'exploration et de production de PEMEX s'imposent**

Les prélèvements de recettes pétrolières dont fait l'objet la compagnie pétrolière publique PEMEX sont effectués de telle manière qu'ils réduisent le rendement à long terme de cette source de revenus. Jusqu'à présent, l'accroissement des investissements dans le secteur pétrolier avait pour corollaire soit un durcissement de la politique budgétaire, soit l'émission d'emprunts publics – dans le cadre du programme des PIDIREGAS. Le nouveau régime fiscal mis en place pour PEMEX constitue un progrès et, selon les nouvelles règles budgétaires, la compagnie pétrolière engrangera une proportion plus importante des recettes supplémentaires inattendues. Il faudrait toutefois aller plus loin, selon les grandes lignes ébauchées ci-dessous :

- Réformer le gouvernement d'entreprise de PEMEX afin de renforcer l'incitation à l'efficacité et introduire à son conseil d'administration davantage de personnalités indépendantes ayant l'expérience du monde des affaires. Il faudrait aussi une responsabilisation accrue du conseil d'administration et de la direction.
- Améliorer le cadre des décisions d'investissement de PEMEX.
- Examiner si les ressources supplémentaires qu'obtiendra PEMEX du fait de son nouveau régime fiscal sont suffisantes pour qu'elle puisse assurer à l'avenir la maintenance et les investissements nécessaires.
- Les restrictions qui empêchent PEMEX de conclure des accords de coentreprise devront être assouplies, même si cela exige une révision de la législation. Il est important que les autorités procèdent à une telle réforme pour permettre à cette société d'accéder aux technologies dont elle a besoin, et l'aider à mieux gérer les risques liés à l'exploitation des ressources situées en eau profonde, qui représentent des projets difficiles et de grande envergure.

Un examen approfondi de la situation de PEMEX figure à l'annexe 2.A1.

### **Des mesures destinées à renforcer les finances publiques devraient être prises sans délai**

Conscient qu'il est important de renforcer les finances publiques pour éviter de futurs problèmes, le gouvernement a soumis au Congrès en juin 2007 une réforme complète des finances publiques qui repose sur quatre piliers : i) renforcer l'administration fiscale pour améliorer la discipline fiscale et s'attaquer plus efficacement à l'évasion et à la fraude ; ii) mettre en place une structure institutionnelle

permettant d'évaluer systématiquement l'impact des programmes publics aux trois niveaux d'administration en vue d'accroître l'efficacité des dépenses ; iii) revoir les relations entre niveaux d'administration afin de responsabiliser davantage chaque niveau d'administration et faire en sorte qu'il rende davantage de comptes ; iv) engager une réforme fiscale visant à réduire la dépendance à l'égard des recettes pétrolières et à renforcer les sources plus stables de recettes. L'approche globale suivie par les autorités est judicieuse et elle peut aider à surmonter les résistances politiques à tel ou tel élément de la réforme. Si elles sont adoptées, ces réformes marqueraient un net progrès dans le renforcement des finances publiques.

### ***L'administration de l'impôt peut être encore améliorée***

Comme les administrations fiscales d'autres pays de l'OCDE, le *Servicio de Administración Tributaria* (SAT, Service des impôts) du Mexique doit mener à bien de nombreuses tâches délicates : il doit contribuer quotidiennement à la réalisation des objectifs budgétaires en termes de recettes et fournir des services satisfaisants aux contribuables, dans un contexte marqué par des problèmes sérieux et divers de non-respect de la législation fiscale, sans oublier la nécessité permanente de se doter d'effectifs compétents et dignes de confiance, de services liés aux technologies de l'information et d'un système de gestion financière interne. Le Mexique est également confronté à des difficultés supplémentaires – même si elles n'ont rien d'exceptionnel. Un très grand nombre d'individus ne sont pas enregistrés auprès de l'administration fiscale alors que cet enregistrement est obligatoire : d'où d'importantes déperditions de recettes. La collecte des impôts pâtit fortement de la faiblesse de la discipline fiscale, même dans le secteur formel de l'économie. Par ailleurs, comparée à celle d'autres pays, l'administration fiscale mexicaine semble manquer de personnel<sup>8</sup>. Les activités de contrôle fiscal sont relativement limitées et tendent en outre à se réduire depuis quelques années. Un problème connexe réside dans l'importance des dettes fiscales impayées, dont le niveau est très élevé en termes de comparaison internationale (puisqu'elles représentaient 34 % des recettes annuelles collectées en 2004 au Mexique, contre moins de 10 % au Brésil et en Espagne et environ 13 % en Hongrie).

Le projet du gouvernement comporte une série de mesures destinées à faciliter le respect spontané des obligations fiscales, à faire reculer la fraude et à taxer le secteur informel, notamment : i) en simplifiant l'impôt sur le revenu des personnes physiques (l'abattement qui atténue actuellement l'inégalité résultant de la non-taxation des avantages accessoires sera intégré à un taux uniforme d'imposition, cette mesure devrait être neutre du point de vue des recettes ; ii) la création d'un nouvel impôt sur les dépôts en espèces au-delà de 20 000 pesos par mois (environ 2 000 USD), imputable sur l'impôt sur le revenu<sup>9</sup>. En améliorant l'image d'équité, les mesures qui ont trait à l'administration de l'impôt sont importantes pour le succès de la réforme d'ensemble des finances publiques.

### ***Des gains d'efficacité sont à rechercher en matière de dépenses publiques***

Des gains d'efficacité s'imposent en matière de dépenses à tous les niveaux d'administration. Ils pourront contribuer dans une certaine mesure à limiter les besoins de nouvelles ressources financières<sup>10</sup>. Deux principaux exemples parmi les divers domaines concernés peuvent illustrer la nécessité de réformes favorisant les gains d'efficacité. Dans le secteur éducatif, en particulier, des mesures sont nécessaires pour améliorer l'efficacité

des prestations et la qualité de l'enseignement<sup>11</sup>. Les options les plus prometteuses consisteraient à :

- mieux utiliser les évaluations existantes pour étayer l'élaboration des politiques publiques ;
- renforcer encore la sélection des enseignants et leur formation, et veiller à ce que le mécanisme d'incitation financière en place (les primes versées aux enseignants qui participent au programme *Carrera Magisterial*) encourage effectivement les bonnes performances ;
- réviser à la hausse la part non salariale des dépenses d'éducation, dont l'expérience internationale a montré le caractère essentiel pour la qualité de l'enseignement ;
- mieux équilibrer les dépenses d'éducation entre les différents niveaux d'enseignement, en accordant une plus grande importance à l'enseignement secondaire, en particulier du deuxième cycle, où les services offerts aux cohortes à venir doivent être renforcés en termes quantitatifs et qualitatifs ;
- accorder une plus grande priorité aux États les plus à la traîne en termes de scolarisation, ce qui aurait des effets positifs tant sur le plan de l'équité que de l'efficacité<sup>12</sup>.

Un autre problème à résoudre tient à l'utilisation de subventions dans de nombreux domaines, tels que les secteurs de l'eau, de l'électricité et de l'essence (où le prix à la pompe n'a pas augmenté parallèlement aux cours du pétrole brut). Ces subventions induisent des effets de distorsion, ont un caractère régressif et sont coûteuses pour les finances publiques. Elles sont en outre préjudiciables à l'environnement et à l'efficacité énergétique de l'économie à long terme. La suppression de subventions et l'affectation en tant que de besoin d'une partie de ces fonds à des transferts monétaires directs destinés aux plus démunis permettraient d'atteindre plusieurs objectifs simultanément :

- contribuer à réduire les distorsions dans l'économie et à encourager les investissements dans des secteurs revêtant une importance cruciale pour la croissance et le niveau de vie, notamment les infrastructures hydriques et électriques ;
- aider à faire reculer la pauvreté en augmentant directement les revenus des plus démunis ;
- améliorer la distribution des revenus en renforçant le caractère progressif des politiques publiques ;
- améliorer la situation budgétaire en réduisant les dépenses totales ;
- inciter davantage les consommateurs à faire preuve d'efficacité.

Le projet gouvernemental actuellement à l'examen destiné à renforcer l'efficacité des dépenses et à améliorer l'allocation des ressources implique la mise en place d'un système d'évaluation des performances ayant pour objet de bien cerner l'impact économique et social des programmes publics. Un Conseil national pour l'évaluation des politiques publiques serait créé et les compétences du Conseil d'évaluation des politiques de développement social seraient élargies à toutes les politiques fédérales. Les résultats des évaluations seraient rendus publics et exploités pour la prise de décision. L'utilisation des dotations (préaffectées) et subventions fédérales par les administrations infranationales serait en outre évaluée par des institutions locales indépendantes, afin de déterminer si elle permet d'atteindre les objectifs.

Il s'agit d'un projet ambitieux, comportant deux principaux volets : l'évaluation des programmes et l'évaluation de l'administration publique. Une fois ce nouveau système approuvé, il est prévu d'élaborer ce programme d'évaluation en 2008, afin qu'il puisse être mis en œuvre lors de la préparation du projet de budget 2009. Dans la mesure où il existe déjà des lacunes clairement identifiées dans diverses catégories de dépenses, notamment l'éducation et les subventions (comme indiqué ci-dessus), des mesures pourraient être prises sans plus attendre pour y remédier.

Des mesures sont par ailleurs proposées pour introduire plus de continuité dans les investissements publics en infrastructures et pour réduire les coûts. Les procédures de définition des priorités dans le cadre du budget de dépenses seraient renforcées. De plus, le gouvernement fédéral devrait établir un plan d'investissement classant les projets selon leur horizon à court, moyen ou long terme, en fonction de leur rendement socio-économique et en particulier de leur impact sur la pauvreté et de leur cohérence avec les autres projets d'investissement. Une budgétisation pluriannuelle des projets d'investissement serait mise en place. Ces mesures, si elles sont adoptées et bien appliquées, créeraient plus de certitude pour les investissements publics et contribueraient à faire baisser le coût financier des projets.

Tout aussi importante est la question des dépenses d'infrastructure des États et des collectivités locales. Alors que les États bénéficient de volumineux transferts, provenant notamment des fonds spéciaux constitués à partir des surcroûts de recettes pétrolières inattendus, les administrations infranationales ne sont pas suffisamment tenues de rendre compte de leur utilisation. Le projet de réforme soumis par le gouvernement prévoit la normalisation des règles comptables pour les trois niveaux d'administration, mesure qui avait été recommandée dans l'*Étude économique du Mexique* (2005) dans un souci de transparence et de responsabilisation.

### **Réaménager les relations avec les administrations infranationales**

Les relations budgétaires entre niveaux d'administration peuvent être améliorées. Les administrations infranationales bénéficient de transferts croissants de la part de l'administration fédérale, associés à des missions en matière de dépenses, mais elles ne sont guère tenues de rendre compte de leur utilisation. Certaines des recommandations formulées par l'OCDE dans l'*Étude économique* de 2005 consacrée au Mexique sont particulièrement pertinentes pour l'assainissement des finances publiques<sup>13</sup>. Au chapitre des recettes, il est important que les États et les collectivités locales contribuent aux efforts déployés pour accroître les recettes collectées dans l'ensemble du pays, en faisant usage de leurs pouvoirs fiscaux. Les transferts de l'administration fédérale ne devraient plus augmenter, de manière à inciter les administrations infranationales à accroître leurs recettes propres pour financer une partie des nouvelles dépenses relevant de leur compétence. Cela contribuerait à les responsabiliser davantage. Au chapitre des dépenses, la part du budget affectée aux États et aux communes aux fins d'investissement est passée de moins d'un tiers en 2000 à près de 40 % en 2005<sup>14</sup>. Néanmoins, l'emploi des ressources supplémentaires récemment transférées aux administrations infranationales fait l'objet d'un contrôle on ne peut plus limité. Ce manque de responsabilisation est un problème qui se pose de manière générale pour toutes les dotations réservées, comme celles qui transitent par le *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* (FAIS, Fonds de contribution aux infrastructures sociales) ou par le *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal* (FAEB, Fonds de contribution à l'éducation de base et à la formation des

enseignants). Le contrôle de leur utilisation ne s'exerce pratiquement qu'à l'échelon local. Il est impossible de garantir que les dotations soient dépensées aux fins auxquelles elles étaient destinées initialement. Il n'existe aucun mécanisme d'incitation positive ou de sanction, et le manque d'information est patent. Or, il est devenu d'autant plus important de responsabiliser davantage les administrations infranationales que les transferts effectués atteignent des montants considérables. Il serait sans doute bon que les contribuables (donc les électeurs) soient mieux informés des compétences (et des mécanismes de responsabilisation) des différents niveaux d'administration en matière de prestation de services publics.

Le projet de réforme comprend un ensemble de mesures qui ont pour but d'améliorer les relations budgétaires entre niveaux d'administration. Premièrement, il s'agit d'ouvrir aux États et aux communes plus de possibilités fiscales : ils pourraient instaurer une taxe frappant la vente finale de biens déjà soumis à l'IEPS (droit d'accise fédéral) ; la taxe frappant la détention d'un véhicule automobile serait remplacée par une nouvelle taxe perçue dans chaque État. Deuxièmement, l'incitation à recouvrer l'impôt serait renforcée. Les formules de partage des recettes seraient modifiées de façon que l'augmentation des transferts à l'avenir soit répartie en fonction des résultats obtenus par chaque État sur le plan de la croissance et de son effort de collecte de l'impôt ; l'objectif est de donner plus de poids à l'élément redistributif des transferts et de mieux prendre en compte les besoins locaux. Par exemple, pour les dotations réservées à l'éducation (FAEB), l'augmentation des transferts serait répartie entre les États en fonction du nombre d'élèves scolarisés dans les établissements publics (et d'un indice qualitatif élaboré par le ministère de l'Éducation). Les mesures envisagées pour réaménager les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration s'attaquent à plusieurs des problèmes recensés dans l'*Étude économique* de 2005. Pour mieux contrôler l'utilisation des fonds publics au niveau infranational, il serait important de promouvoir la publication d'états financiers normalisés (voir ci-dessus).

### ***Aller de l'avant dans la réforme fiscale***<sup>15</sup>

Au-delà des mesures pouvant être prises pour dégager des ressources supplémentaires à tous les niveaux d'administration en réalisant des gains d'efficacité en matière de dépenses, une réforme fiscale est nécessaire à la fois pour accroître les recettes et pour réduire certaines distorsions. Il est clair que le système fiscal n'est pas suffisamment solide pour financer les dépenses supplémentaires déjà engagées et incompressibles, qui, comme indiqué précédemment, sont considérables.

### ***Analyse comparative de la fiscalité mexicaine***

En comparant le système fiscal du Mexique avec ceux d'autres pays de l'OCDE, sur la base de statistiques normalisées de recettes publiques, on constate que le Mexique affiche un ratio impôts/PIB sensiblement inférieur, qui s'établissait à 19 % en 2004 – et à 15 % seulement environ hors recettes pétrolières. Ce ratio est nettement en deçà de la moyenne de l'OCDE (36 %) et de ceux affichés par d'autres pays à faible pression fiscale, tels que les États-Unis ou la Corée (tableau 2.1). Même comparé à d'autres pays d'Amérique latine comme le Brésil, l'Argentine et le Chili, le Mexique se caractérise par une ponction fiscale modeste exprimée en pourcentage du PIB.

Ce ratio impôt/PIB relativement faible va de pair avec une structure fiscale qui fait la part belle aux impôts sur les biens et services. De fait, en 2004, la part des recettes

Tableau 2.1. **Comparaison entre le système fiscal du Mexique et ceux d'autres économies de l'OCDE**

	Ratio impôts/PIB	En % des recettes fiscales totales			Taux maximum de l'IRPP	Taux de l'IS	Coin fiscal <sup>4</sup>	Taux maximum d'imposition des dividendes	Taux normal de la TVA
		Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)	Impôt sur les sociétés (IS)	Impôt sur la consommation					
	2004	2004	2004	2004	2005	2006	2005	2006	2006
<b>Mexique</b>	<b>19.0</b>	<b>24.6<sup>1</sup></b>		<b>55.5<sup>2</sup></b>	<b>30.0</b>	<b>29.0</b>	<b>18.2</b>	<b>29.0</b>	<b>15.0</b>
Canada <sup>3</sup>	33.5	35.1	10.3	25.9	46.4	36.1	31.5	50.9	7
États-Unis	25.5	34.7	8.7	18.3	41.4	39.3	29.2	48.7	0
Australie	31.2	40.2	18.2	28.5	48.5	30.0	28.4	46.5	10
Japon	26.4	17.8	14.2	20.0	50.0	39.5	27.7	45.6	5
Corée	24.6	13.6	14.3	36.3	38.5	27.5	17.2	48.7	10
Nouvelle-Zélande	35.6	41.0	15.5	33.8	39.0	33.0	20.5	39.0	12.5
Allemagne	34.7	22.8	4.5	29.2	45.2	38.9	51.9	52.4	16
Espagne	34.8	17.7	9.8	28.0	45.0	35.0	39.0	50.0	16
France	43.4	17.0	6.3	25.6	55.9	34.4	50.1	55.9	19.6
Italie	41.1	25.4	6.9	26.4	44.1	33.0	45.4	44.8	20
Royaume-Uni	36.0	28.7	8.1	32.0	40.0	30.0	33.5	47.5	17.5

1. Les données publiées par le Mexique indiquent la part des recettes fiscales totales que représente l'ensemble des recettes provenant de l'IRPP et de l'IS.
2. Les recettes de l'impôt sur la consommation dans le cas du Mexique comprennent toutes les recettes liées au pétrole (dans les statistiques classiques de l'OCDE pour les recettes publiques, les impôts sur la production, la vente, le transport, la location et la livraison de biens ainsi que sur la prestation de services comprennent la fraction des bénéfices des entreprises à capitaux publics qui est transférée à l'administration centrale).
3. Dans le cas du Canada, le taux de TVA indiqué est celui de la taxe sur la valeur ajoutée prélevée par l'administration fédérale. Certaines provinces ont également leur propre TVA.
4. Le coin fiscal est égal à la différence entre le coût que représente pour un employeur un travailleur célibataire et sans enfant, d'une part, et le salaire net après impôt perçu par ce travailleur, d'autre part, cette différence étant exprimée en pourcentage du coût assumé par l'employeur.

Source : Base de données fiscales de l'OCDE.

fiscales totales provenant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés s'établissait seulement à 25 % au Mexique, alors qu'elle était de 34 % en moyenne dans la zone OCDE et de 43 % aux États-Unis (tableau 2.1). De même, les cotisations de sécurité sociale ne représentent que 17 % des recettes totales au Mexique, alors que la moyenne de l'OCDE est de 26 %. À l'inverse, le poids des impôts sur les biens et services est relativement lourd, même si cela tient essentiellement au fait que les taxes sur la production et la vente de pétrole sont incluses dans cette catégorie. Une fois exclus les prélèvements fiscaux sur le pétrole, la part de la TVA dans les recettes fiscales totales s'établit à 19 % au Mexique, soit un niveau similaire à la moyenne de l'OCDE. D'autres grands pays d'Amérique affichent un poids relatif des impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés encore plus faible, et des proportions similaires de recettes d'impôts sur les biens et services, mais dans leur cas, cette dernière catégorie n'inclut pas en général un volumineux montant de taxes pétrolières.

Pour ce qui est des taux d'imposition, le taux supérieur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques – qui s'établissait à 30 % en 2005 – était inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE, qui sont nombreux à appliquer des taux maximums de plus de 40 %, et il a été ramené à 28 % en 2007. Par ailleurs, le taux de l'impôt mexicain sur les sociétés – 29 %

en 2006 – se situait au milieu de la fourchette correspondant aux pays de l'OCDE et il a été abaissé à 28 % en 2007. Enfin, en pourcentage des coûts bruts de main-d'œuvre, le coin fiscal (cotisations de sécurité sociale incluses) s'établissait à 18 % au Mexique en 2005, soit nettement en deçà de la moyenne de l'OCDE ou de son niveau aux États-Unis.

Le taux de TVA de 15 % appliqué par le Mexique est un peu inférieur à la moyenne de l'OCDE, même si le Japon, la Suisse, la Corée, l'Australie et la Nouvelle-Zélande affichent des taux plus bas<sup>16</sup>. D'autres pays de l'OCDE appliquent des taux allant jusqu'à 25 %. Comparé aux autres grandes économies d'Amérique latine, le Mexique se caractérise par le taux de TVA le plus bas. Point tout aussi important, l'assiette de la TVA mexicaine est la plus étroite de la zone OCDE, puisque 30 % seulement des dépenses de consommation y sont assujetties, alors que cette proportion est de plus de 50 % dans la plupart des pays de l'OCDE.

En résumé, le Mexique se distingue des autres pays de l'OCDE par un ratio impôts/PIB nettement inférieur, tandis que ses taux légaux d'imposition se situent vers l'extrémité inférieure de la fourchette. Le constat est assez similaire lorsqu'on compare le Mexique avec les autres grands pays d'Amérique latine. Cela laisse à penser que les assiettes sur lesquelles reposent les impôts prélevés au Mexique sont sensiblement plus étroites que dans les autres pays de l'OCDE. Une réforme destinée à accroître les recettes devrait par conséquent être axée sur l'élargissement de la base d'imposition et le renforcement de l'administration fiscale. Les principaux problèmes résident dans les régimes préférentiels et les déficiences de l'administration de l'impôt (qui sont étroitement liés). Outre le fait qu'ils réduisent les recettes et compliquent l'administration de l'impôt en tant que telle, les régimes préférentiels créent des lacunes importantes dans la législation fiscale, exercent des effets de distorsion sur l'activité économique et facilitent la fraude<sup>17</sup>. Ils nourrissent également un sentiment d'injustice, qui a un effet négatif sur le consentement des contribuables à payer leurs impôts.

### ***Le projet de réforme fiscale***

Cette réforme instaurerait un impôt minimum général sur les entreprises et les activités professionnelles (CETU), un droit d'accise sur les jeux et loteries et un autre droit d'accise sur les peintures en aérosol. Au total, les mesures prévues concernant l'administration de l'impôt et la réforme fiscale devaient procurer des recettes supplémentaires proches de 3 % du PIB en 2012.

Le CETU (impôt à taux unique sur les activités d'entreprise) serait un impôt minimum général à large assiette qui remédierait aux distorsions actuelles dues au grand nombre des exceptions, déductions et régimes préférentiels au titre de l'impôt sur les sociétés. Cet impôt direct frapperait les entreprises et les activités professionnelles au taux de 19 % ; il s'appliquerait aux revenus de l'entreprise provenant de la vente de biens, de la prestation de services et de l'octroi temporaire de l'utilisation de biens, après déduction des dépenses au capital. Le CETU aurait valeur d'impôt minimum pour l'impôt sur les sociétés ou sur le revenu. On le comparerait à l'impôt sur les sociétés ou sur le revenu du contribuable, plus l'impôt retenu pour des tiers, dont le crédit d'impôt pour l'emploi, et le montant le plus élevé serait payable (encadré 2.2). Le CETU remplacerait l'impôt sur l'actif. L'augmentation de recettes du fait de la mise en place du CETU résultera essentiellement de l'élargissement de l'assiette. Les autorités mexicaines attendent également des recettes supplémentaires d'une meilleure administration de l'impôt et d'une plus grande discipline fiscale.

### Encadré 2.2. **L'impôt minimum sur les activités d'entreprise (CETU)**

Le principal avantage du nouvel impôt envisagé, le CETU serait d'élargir la base d'imposition et d'augmenter ainsi les recettes fiscales. Les dépenses en capital pour les machines, équipements, terrains et bâtiments ou stocks, ou les dépenses correspondant à l'acquisition de biens et à l'acquisition de services indépendants ou à l'utilisation temporaire de biens pour des activités génératrices de revenus seraient déductibles. Le CETU n'aurait pas l'effet d'une taxe sur les salaires, car il s'accompagnerait d'un crédit pour l'emploi qui serait imputable et qui serait plus élevé pour les bas salaires.

Une période transitoire de deux ans est envisagée. Le taux du CETU serait 16 % pour l'exercice budgétaire 2008 et de 19 % à partir de 2009.

Les renseignements nécessaires pour la liquidation du CETU seraient les mêmes que ceux à fournir pour l'impôt sur les sociétés ou sur le revenu et l'assiette serait similaire à celle de la TVA, sauf qu'il y aurait déduction des dépenses en capital. En conséquence, il n'y aurait pas de charges administratives supplémentaires, ni de nouveaux comptes fiscaux.

### **Problèmes à moyen terme**

Pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, des mesures ont été prises ces dernières années pour supprimer divers régimes préférentiels. Le taux de l'impôt sur les sociétés a été revu à la baisse, et le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a été réduit (de même que le nombre de tranches d'imposition). Certaines des réformes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques n'ont pas eu l'impact attendu et le calcul de l'impôt reste complexe. Le champ des dépenses fiscales a été élargi, et il existe encore des exonérations, des déductions fiscales et des régimes préférentiels pour diverses activités économiques, qui sont source d'inégalité en termes d'incitations et compliquent l'administration de l'impôt. Le CETU remédierait à plusieurs de ces problèmes.

À plus long terme, il faudra envisager d'élargir encore les bases d'imposition par des mesures concernant la TVA. Compte tenu des nombreuses exonérations et de la forte proportion de biens et services bénéficiant d'un taux zéro dans le cadre du système de TVA, seule une petite partie de la base d'imposition potentielle est effectivement taxée. Cela contribue également à une faible discipline fiscale en matière de TVA, certaines transactions étant faussement déclarées comme relevant du taux zéro. On peut obtenir une indication de l'efficacité de la TVA en tant qu'instrument de collecte de recettes en examinant son taux effectif (c'est-à-dire les recettes de TVA exprimées en proportion de la consommation nationale) mesuré en pourcentage du taux normal de TVA. Évaluée selon ce critère, l'efficacité de la TVA pour l'ensemble de la zone OCDE est légèrement supérieure à 50 %, tandis que le Mexique se situe en queue de peloton, puisque sa TVA se caractérise par le niveau d'efficacité le plus faible (environ 30 % en 2003), ce qui indique que seule une petite partie de la base d'imposition potentielle est effectivement taxée. Cela tient probablement à l'étroitesse de l'assiette de la TVA et à l'insuffisance des capacités de recouvrement, le taux normal n'étant pas particulièrement bas. En revanche, plusieurs pays de l'OCDE, dont le Canada, la Corée, le Japon, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande et la Suisse, affichent une efficacité de la TVA supérieure à 65 %, ce qui montre que cette taxe s'applique uniformément à un large éventail de produits de consommation et qu'elle est

collectée efficacement. La TVA a donc fait la preuve de sa solidité en tant que source de recettes fiscales dans les pays de l'OCDE, chacun se caractérisant par un dosage spécifique de taux, d'exonérations et de seuils. Le Mexique apparaît comme le pays ayant la plus faible capacité de collecte de recettes de TVA.

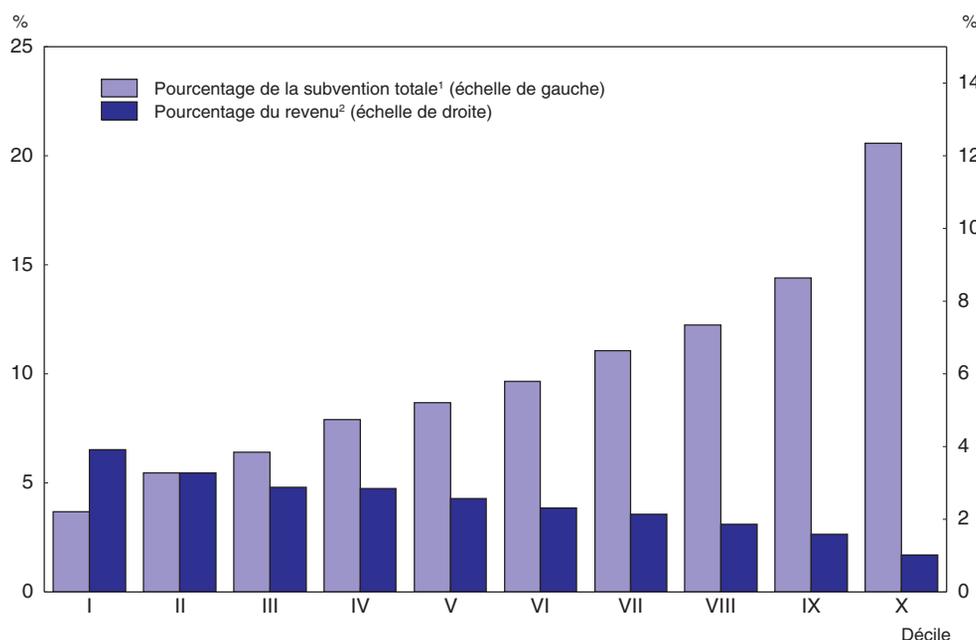
L'expérience des pays de l'OCDE montre que les systèmes de TVA complexes sont source de charges administratives et nuisent à la discipline fiscale. Une simplification du régime de TVA au Mexique, sous la forme d'une réduction du champ d'application des exonérations et du taux zéro, se traduirait par un surcroît de recettes substantiel et faciliterait les contrôles fiscaux<sup>18</sup>. Ainsi, en portant l'efficacité de la TVA au niveau de la moyenne de l'OCDE, les autorités renforceraient les recettes de TVA à hauteur de 2 points de PIB environ, sachant que la simplification de l'administration de cette taxe se traduirait sans doute par des recettes supplémentaires, compte tenu de la suppression de lacunes dans la législation fiscale qui favorisent la fraude. L'expérience d'autres pays de l'OCDE laisse également à penser qu'il serait peut-être judicieux que le Mexique relève son seuil d'assujettissement à la TVA, ce qui permettrait à l'administration fiscale de concentrer ses efforts sur la collecte de montants dignes d'intérêt.

Une question essentielle qui se pose est celle de l'impact qu'un élargissement de l'assiette de la TVA aurait sur la progressivité du système fiscal. Bien que l'application d'un taux zéro et d'exonérations au titre de la TVA soit souvent considérée comme un moyen de réduire les inégalités, ce sont en fait les ménages les plus aisés qui en bénéficient le plus, dans la mesure où ils achètent davantage de biens en général, y compris des produits soumis au taux zéro. Au vu de la répartition par décile de revenu de la subvention implicite liée à la TVA, il apparaît que les ménages à revenu élevé sont de fait fortement subventionnés par la non-imposition de nombreux biens de consommation. Les calculs effectués pour 2005 montrent que les deux déciles supérieurs captent ensemble près de 35 % de la valeur de cette subvention implicite, tandis que les deux déciles inférieurs en reçoivent moins de 10 % ; en pourcentage du revenu, en revanche, ce sont les déciles de revenu inférieurs qui affichent les niveaux de subvention les plus élevés (graphique 2.4). Environ la moitié du surcroît de recettes résultant de l'élargissement de l'assiette de la TVA proviendrait des catégories à revenu élevé (les trois déciles supérieurs de revenu). Si une partie de ces recettes était redistribuée aux trois déciles inférieurs, la perte de subvention subie par ces derniers sur leur consommation de produits alimentaires serait largement compensée, et les recettes supplémentaires restantes pourraient être consacrées à des programmes sociaux.

Il existe de nombreuses options envisageables pour compenser les pertes subies par les catégories de population les plus démunies en cas d'élargissement de l'assiette d'un impôt sur la consommation, notamment l'application de taux réduits aux produits de première nécessité et/ou des transferts directs de revenus aux catégories de condition modeste. L'encadré 2.3 offre à cet égard quelques exemples concernant d'autres pays.

Des possibilités de réforme existent également en ce qui concerne l'impôt immobilier, qui est administré par les communes. Ce prélèvement fiscal représente l'essentiel de leurs recettes propres (59 % en 2004), mais son produit – qui équivalait à 0.2 % du PIB en 2004 – est nettement plus faible au Mexique que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (la moyenne de l'OCDE est de 0.9 % du PIB, sachant que ce ratio atteint 3.3 % au Royaume-Uni, et 2.8 % au Canada et aux États-Unis). Il est plus difficile de se soustraire

Graphique 2.4. Répartition de la « subvention » implicite liée à la TVA, en 2005



1. Pour chaque décile de revenu, la subvention implicite liée à la TVA est estimée au moyen des dépenses alimentaires correspondantes multipliées par le taux normal de TVA de 15 %.
2. La consommation de produits alimentaires et le revenu (total) des ménages par décile ont été obtenus à partir de l'enquête sur les ménages de 2005 de l'Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, Institut national de statistique, de géographie et d'informatique).

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur les données de l'Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2005 de l'INEGI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104250311083>

aux impôts immobiliers qu'aux taxes sur les actifs financiers, et les effets de distorsion de la fiscalité immobilière sont généralement considérés comme limités. Un obstacle de taille à la collecte efficace de cet impôt au Mexique réside dans le caractère obsolète du registre foncier (qui se traduit par une sous-évaluation des biens), conjugué au manque de rigueur dans l'application de la législation et le recouvrement au niveau local. À la différence des pratiques observées dans nombre d'autres pays de l'OCDE (notamment en Belgique, en France, en Espagne et au Japon), ce registre est géré au Mexique par les collectivités locales et, dans quelques cas, par les États. Sa mise à jour aura un coût politique élevé à court terme, alors que les bénéfices en découlant risquent de ne pas être immédiats, si bien que les administrations infranationales ne se sont montrées guère enclines à procéder à cette actualisation. Il conviendrait de faire évoluer les choses, en confiant la responsabilité administrative de la révision du registre foncier à un organisme national (public ou privé). La mise à jour du registre foncier permettrait d'accroître les recettes fiscales de manière équitable et de renforcer les pouvoirs fiscaux des administrations infranationales. En définissant un plancher suffisamment élevé, les autorités pourraient mettre en place une structure progressive, ce qui contribuerait du même coup à imposer plus lourdement les particuliers aux revenus les plus élevés, puisque les personnes fortunées détiennent généralement une proportion substantielle de leur patrimoine sous la forme de biens immobiliers.

### Encadré 2.3. Enseignements sur la réforme de la TVA tirés de l'expérience d'autres pays

Le Mexique n'est pas seul à éprouver des difficultés à élargir l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Bien que de nombreux pays de l'OCDE aient augmenté leurs taux de TVA au cours des trente dernières années, très rares sont ceux qui ont élargi l'assiette de cette taxe, ce qui tient en partie aux problèmes politiques que soulèverait une telle initiative. Malgré ce manque d'expérience en matière d'élargissement de l'assiette de la TVA, on peut tirer de nombreuses leçons de l'élargissement par certains pays de l'assiette de leurs impôts indirects – réalisé principalement dans le contexte de l'adoption d'une taxe sur la valeur ajoutée. Ces exemples constituent une source d'enseignements utiles, car ce processus soulève des problèmes similaires à ceux posés par un élargissement de l'assiette de la TVA, tels que la crainte de voir les plus démunis pâtir de l'élargissement de la base d'imposition à des biens considérés comme étant de première nécessité. Bien des pays ont adopté la TVA en raison d'impératifs politiques incontournables. Ainsi, pour de nombreux États d'Europe centrale et orientale, l'introduction de la TVA était le prix à payer pour rejoindre l'Union européenne (UE). De même, beaucoup d'économies en transition et de pays en développement ont adopté des systèmes de TVA parce que ceux-ci étaient considérés comme le seul moyen de collecter des recettes suffisantes pour financer leur développement.

Même lorsque la TVA est considérée comme une nécessité, certains gouvernements prennent des mesures pour minimiser les effets préjudiciables qu'elle pourrait avoir sur les ménages défavorisés. La plupart des pays de l'OCDE appliquent des taux réduits et/ou des exonérations aux biens particulièrement « sensibles », même si leur ampleur est généralement nettement plus limitée qu'au Mexique. Comme indiqué précédemment, la logique strictement économique de cette approche est discutable. Il ne fait aucun doute que d'autres mécanismes de compensation sont plus efficaces. Ainsi, le Canada a introduit dans son système d'impôt sur le revenu des particuliers un crédit d'impôt remboursable (dont le montant est versé au contribuable même si celui-ci n'a pas suffisamment d'impôt à payer pour pouvoir en profiter par compensation) pour les ménages à faible revenu. De manière plus générale, pour compenser les augmentations de prix résultant de la TVA, des pays développés ont revu à la hausse les prestations destinées aux plus démunis, aux chômeurs et aux personnes âgées\*.

\* Dans les pays en développement, l'exonération de secteurs tels que celui des petits exploitants agricoles est souvent considérée comme une meilleure approche que l'application d'un taux zéro. Cela tient au fait que ce type d'exonération permet à des produits alimentaires consommés essentiellement par les plus démunis de bénéficier d'un traitement fiscal de faveur, tout en réduisant la charge que représente pour l'administration fiscale l'évaluation de la situation d'une multitude de petits exploitants agricoles aux fins de l'application de la TVA.

La faisabilité administrative est un élément essentiel de toute réforme fiscale. Les réformes de l'administration fiscale mises en œuvre dans la zone de l'OCDE ces dernières années présentent un certain nombre de points communs, notamment :

- La mise en place d'un cadre institutionnel assurant une autonomie suffisante à l'administration fiscale, comme cela est le cas au Mexique, et l'attribution à cette administration des pouvoirs nécessaires pour contrôler le respect de la législation fiscale, recouvrer l'impôt et sanctionner efficacement les infractions fiscales. Au Mexique, des recours judiciaires trop fréquents (procédure de l'amparo) peuvent nuire à l'application de sanctions (voir le chapitre 4).

- Créer un organisme unique responsable des recettes, chargé de collecter à la fois les impôts directs et indirects – et, de plus en plus, les cotisations de sécurité sociale. En général, ces organismes sont structurés sur une base fonctionnelle, mais comprennent une unité administrative spécifiquement chargée des contribuables les plus importants (c'est-à-dire les grandes entreprises et associations à but non lucratif). Seuls six des 30 pays de l'OCDE concentrent dans un seul organisme, l'administration des impôts et celle des douanes, comme le fait le Mexique, le Canada ayant décidé pour sa part en 2003 de séparer ces deux domaines.
- Utiliser davantage les techniques de gestion des risques pour identifier les principaux domaines à risque en matière de discipline fiscale (comme le secteur informel) et contribuer à la définition d'un ensemble équilibré de mesures d'intervention (conjuguant offre de services et coercition).
- Exploiter davantage les technologies modernes pour les prestations de services destinées aux contribuables – notamment pour leur fournir des informations, pour leur permettre de déclarer leurs impôts et de les payer sur support électronique, ainsi que pour établir des profils de risque opérationnel (notamment en vue de la sélection des dossiers retenus pour contrôle fiscal et de la collecte des créances d'impôts).
- Intensifier les efforts déployés pour améliorer les compétences du personnel.

Bien que l'administration fiscale ait pris un certain nombre de mesures en ce sens ces dernières années, ses marges de progression restent considérables. Si elles sont approuvées, les mesures concernant l'administration fiscale qui figurent dans le projet du gouvernement contribueraient à renforcer la discipline fiscale et les contrôles<sup>19</sup>.

## Conclusion

Pour que sa croissance soit plus solide, le Mexique doit renforcer ses finances publiques. Il faut pour cela accroître l'efficacité des dépenses publiques et responsabiliser davantage les autorités dépensières à tous les niveaux d'administration, améliorer encore l'administration de l'impôt et mettre en place une réforme fiscale qui augmentera les recettes. Le projet de vaste réforme des finances publiques qui a été soumis par le gouvernement, s'il est adopté, marquera un net progrès en ce sens. Dans ce contexte, il importe tout particulièrement de sensibiliser la population à certains des problèmes et des faiblesses mentionnés précédemment : i) la nécessité de couvrir les engagements de dépenses pour l'enseignement, les soins de santé et les politiques sociales ; ii) l'épuisement des réserves de pétrole du Mexique ; et iii) le développement indispensable des infrastructures de base pour la croissance à long terme. Des mesures améliorant le rapport coût-efficacité des dépenses renforceraient également la légitimité d'une réforme fiscale. Avancer sur la voie de la réforme des impôts pour remédier à certaines des faiblesses sous-jacentes du système fiscal constitue une priorité. Il est essentiel de lancer le processus de réforme sans délai. S'il adoptait avant la fin de 2007 des mesures clés destinées à accroître les recettes, le gouvernement pourrait faciliter l'établissement du budget l'année prochaine et ultérieurement, en mettant en place les sources fiables de recettes fiscales supplémentaires dont le pays a besoin et en diminuant la dépendance à l'égard des recettes pétrolières.

Parallèlement, il faudrait moderniser le gouvernement d'entreprise de PEMEX. L'encadré 2.4 résume les recommandations en vue de renforcer les finances publiques.

### Encadré 2.4. Principales recommandations en vue de renforcer les finances publiques

#### Cadre budgétaire

- Veiller à ce que les règles et lignes directrices budgétaires soient appliquées. Les ressources supplémentaires de nature non récurrente devraient en outre être orientées vers des dépenses de même nature, aux fins d'épargne ou d'investissement.

#### Renforcer l'efficacité des dépenses publiques

- Lancer un processus d'évaluation systématique de l'impact des programmes publics, et commencer sans délai à remédier aux faiblesses qui ont déjà été identifiées.
- Dans le secteur de l'enseignement, les pouvoirs publics devraient trouver un meilleur équilibre entre les dépenses salariales et non salariales. Il faudrait également renforcer l'évaluation des enseignants et des établissements, et utiliser les résultats de façon à tirer parti des retours d'information et à mieux étayer l'élaboration des politiques publiques. Enfin, il conviendrait de revoir le mécanisme d'incitation financière destiné aux enseignants (les primes versées à ceux qui participent au programme *Carrera Magisterial*), afin qu'il encourage effectivement les bonnes performances.
- Réduire les subventions (dans les secteurs de l'eau, de l'électricité et de l'essence), et affecter une partie de ces fonds à des transferts monétaires directs destinés aux plus démunis, en tant que de besoin.

#### Revoir les compétences et les responsabilités des administrations infranationales

- Responsabiliser davantage les États et les collectivités locales. Mettre en place une comptabilité publique normalisée et des bases de données, pour faciliter le suivi de l'impact de la politique budgétaire au niveau national.
- Limiter la croissance des transferts fédéraux, afin d'inciter les administrations infranationales à faire usage de leurs prérogatives fiscales.
- Revoir le système d'attribution des transferts fédéraux versés aux États, en le fondant sur des critères objectifs – ainsi, les transferts destinés à l'éducation devraient être attribués en fonction du nombre d'enfants d'âge scolaire dans chaque État.
- Réformer l'impôt immobilier, afin de renforcer les ressources fiscales des communes (envisager de créer un organisme national qui serait chargé de réévaluer les biens recensés dans le registre foncier).

#### Accroître les recettes fiscales tout en réduisant les distorsions

- Engager une réforme pluridimensionnelle des impôts qui permettrait d'accroître les recettes en élargissant la base d'imposition, de réduire certaines distorsions et de simplifier le système fiscal.
- Pour la fiscalité directe, limiter le champ des exonérations, des déductions et des régimes préférentiels, afin d'améliorer l'efficacité et l'équité.
- Envisager d'élargir les bases d'imposition par des mesures concernant la TVA.
- Réduire le champ d'application du taux zéro de la TVA, ce qui permettrait d'accroître les recettes tout en réduisant certaines distorsions. Dans le cadre de la réforme de la TVA, envisager des mesures de compensation en faveur des familles à faible revenu. Envisager de relever le seuil d'assujettissement à la TVA, de manière à favoriser le respect de la législation fiscale et à faciliter les contrôles fiscaux.
- Renforcer encore l'administration fiscale

### Encadré 2.4. Principales recommandations en vue de renforcer les finances publiques (suite)

#### Régimes de retraite des agents du secteur public

- Dans le prolongement de la récente réforme du régime fédéral de retraite géré par l'*Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE, Institut de sécurité sociale et de services sociaux des fonctionnaires), élargir le processus de réforme aux autres sous-systèmes de retraite des différentes catégories d'agents du secteur public.

#### Revoir les modalités de gestion de PEMEX, dans le cadre juridique actuel

- Améliorer le gouvernement d'entreprise de PEMEX pour que cette société puisse fonctionner aussi efficacement qu'une compagnie pétrolière privée, réduire l'ingérence du gouvernement dans la gestion de cette entreprise, et supprimer les contraintes liées à la législation sur les travaux publics qui s'appliquent aux projets de PEMEX.
- Examiner si le nouveau régime fiscal applicable à PEMEX lui permet de disposer de ressources suffisantes pour réaliser les investissements nécessaires.
- Réexaminer les restrictions auxquelles est soumise aujourd'hui PEMEX, afin de l'autoriser à conclure des accords de coentreprise avec des sociétés privées, ce qui lui permettra d'accéder aux nouvelles technologies dont elle aura besoin pour certains de ses futurs projets d'investissement.

#### Notes

1. Le Mexique recourt depuis 1997 aux *Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto* (PIDIREGAS, Projets à incidence différée sur le budget), qui associent les secteurs public et privé dans le cadre de projets d'investissement en infrastructures) – en particulier pour les investissements de la compagnie pétrolière d'État *Petróleos Mexicanos* (PEMEX) et de l'entreprise d'électricité *Comisión Federal de Electricidad* (CFE). Dans le cadre de ces dispositifs, le secteur privé (qui n'assume aucunement le risque financier du projet) finance et construit l'infrastructure concernée, dont le paiement par le secteur public est différé jusqu'à l'achèvement du projet. Les engagements financiers résultant de ces dispositifs sont inclus dans la dette publique au sens large, qui représentait 34.3 % du PIB fin 2006, contre 20.3 % pour la dette nette du secteur public (c'est-à-dire la dette publique au sens étroit).
2. Le prix de référence de 2007 retenu pour la palette de produits pétroliers exportés par le Mexique (à savoir 42.8 USD/baril) est à mettre en regard d'un cours moyen qui s'est établi en 2006 à 53 USD/baril pour ce même panier, soit environ 9 USD/baril en deçà du prix des importations de pétrole dans la zone OCDE. Le volume moyen des exportations pétrolières, sur lequel repose le budget 2007, est de 1 648 millions de barils par jour (Mb/j), soit un niveau proche des exportations enregistrées au dernier trimestre 2006 et début 2007. Il est inférieur de 9 % environ à la moyenne de 2006 (1 793 Mb/j).
3. Cette estimation officielle (publiée en 2005) correspond à la fois aux besoins d'investissements et à l'effort financier nécessaire pour hisser le taux de scolarisation des enfants âgés de 5 à 14 ans au niveau de la moyenne de l'OCDE.
4. Aux 3.56 millions de familles couvertes par ce programme fin 2005 – 11.4 millions de personnes, soit environ un tiers de la population « non assurée » – sont venues s'ajouter 1½ million de familles supplémentaires l'année suivante. L'« assurance maladie pour la première génération » créée en 2007 donne la priorité aux plus jeunes dans l'extension de la couverture médicale.
5. Compte tenu de la faiblesse du taux de rendement net des comptes d'épargne, les prestations de retraite servies ont été inférieures à la pension minimum dans de nombreux cas. Voir le chapitre 5, consacré à la réforme de 2007 du *Sistema de Ahorro para el Retiro* (SAR, Système d'épargne-retraite).
6. Il s'agit essentiellement de projets d'investissements en infrastructures destinées à PEMEX qui sont réalisés par le secteur privé, mais financés par emprunt public. Les recettes engrangées par

PEMEX grâce à ces extensions de capacité financent l'amortissement de ces investissements, mais, dans le même temps, les installations plus anciennes de la compagnie pétrolière dégagent des recettes de plus en plus réduites. Le secteur de l'électricité a également eu recours aux PIDIREGAS, à hauteur de 14 % du total des investissements relevant de ces dispositifs.

7. Il est notoire que l'évolution des cours du pétrole est difficile à prévoir avec exactitude. Techniquement parlant, les prix du pétrole ont un cheminement aléatoire, ce qui signifie que le cours du pétrole de demain sera égal à celui d'aujourd'hui plus le résultat d'un choc inconnu. En conséquence, le prix du pétrole d'aujourd'hui constitue la meilleure prévision de celui de demain.
8. Le Mexique n'a qu'un agent du fisc pour 1600 actifs, contre 600 en moyenne dans la zone de l'OCDE.
9. Il est prévu en outre que les dépôts supérieurs à 1 million de pesos sur un an seront considérés comme des revenus si l'intéressé n'est pas immatriculé au registre des contribuables.
10. Chaque pays de l'OCDE s'efforce de tirer le meilleur parti des ressources dont il dispose. Le Département des affaires économiques de l'OCDE mène actuellement un projet visant à comparer l'efficacité des prestations de services publics entre pays, et à déterminer la relation existant entre le cadre formé par les institutions et les politiques publiques, d'une part, et l'efficacité des dépenses publiques, d'autre part.
11. Pour des recommandations en vue d'améliorer l'efficacité et l'équité dans l'éducation, voir S. Guichard (2005) « The education challenge in Mexico : delivering good quality education to all », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 447, OCDE, Paris.
12. Les transferts de l'administration fédérale aux États destinés à l'éducation devraient notamment être attribués en fonction du nombre d'enfants d'âge scolaire dans chaque État.
13. Voir également I. Joumard (2005), « Getting the most out of public sector decentralisation in Mexico », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 453, OCDE, Paris.
14. Ce volume comprend les transferts supplémentaires au titre des plus-values de recettes pétrolières engrangées depuis 2003. Les fonds transférés aux États pour investissement sont accordés par le biais de dotations réservées classiques – correspondant au poste budgétaire *ramo 33* – et d'un dispositif plus récent, le *Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF, Programme de soutien au renforcement des entités fédérales)* – correspondant au poste budgétaire *ramo 39* – sachant que ces deux dispositifs comportent une composante investissement.
15. Cette partie repose dans une large mesure sur B. Larre et C. Heady, « Fiscal policy and tax reform », in *Getting it right : OECD perspectives on policy challenges in Mexico*, février 2007.
16. On trouvera une comparaison des taux normaux de TVA des pays membres de l'Organisation dans l'édition 2006 de la publication de l'OCDE intitulée *Tendances des impôts sur la consommation*.
17. D'après les estimations de l'administration fiscale, la fraude fiscale représentait environ 3 % du PIB début 2007, soit un niveau légèrement inférieur à celui des années précédentes.
18. Outre les exonérations courantes à finalité « sociale » – concernant l'enseignement, la santé et les organismes de bienfaisance – qui existent dans la majorité des pays de l'OCDE, le Mexique applique des exonérations à des secteurs particuliers : les transports publics terrestres de voyageurs, ainsi que les activités agricoles, sylvicoles et de pêche. Par ailleurs, parmi les biens assujettis au taux zéro au Mexique figurent tous les produits alimentaires non transformés, ce qui est également le cas dans quelques autres pays de l'OCDE. Le caviar et le saumon fumé, par exemple, sont soumis au taux zéro (cf. OCDE, *Tendances des impôts sur la consommation*, 2006).
19. Cette proposition comporte notamment les mesures suivantes : la création d'un portail personnalisé destiné aux personnes physiques exerçant une activité professionnelle ainsi qu'aux microentreprises et petites entreprises ; le renforcement des procédures de vérification et de contrôle ; un meilleur suivi des remboursements d'impôts et le développement de la signature électronique.

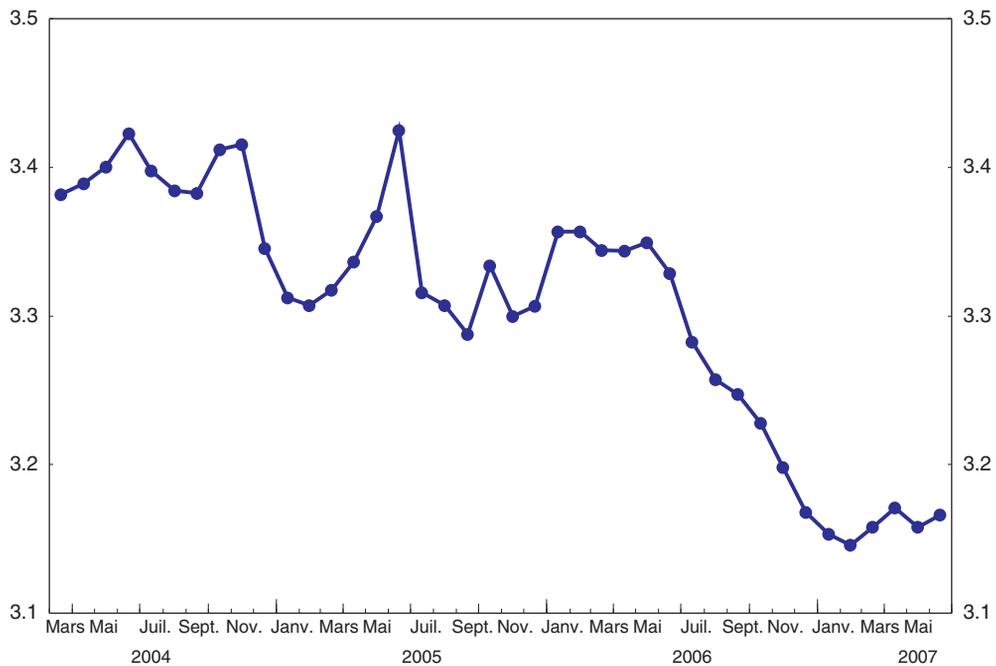
## ANNEXE 2.A1

## *Activités d'exploration et de production et problèmes de gouvernance de la PEMEX*

La Constitution mexicaine attribue exclusivement à l'État le droit d'exploiter les ressources en hydrocarbures (pétrole et gaz) du Mexique et, aux termes de la loi, *Petróleos Mexicanos* (PEMEX), a le droit de développer ces ressources au nom de l'État<sup>1</sup>. Près de 40 % des recettes budgétaires totales sont d'origine pétrolière, mais cette source de revenu est menacée en raison de la diminution des réserves et de la production de pétrole du Mexique.

De 1998 à 2005, la société a enregistré des pertes permanentes, sa dette a quadruplé et, en 2005, le passif représentait 115.2 % des ventes. Les inefficiences opérationnelles et une lourde fiscalité ont contribué à ces pertes. Compte tenu de sa situation financière, l'entreprise n'a pas été en mesure d'investir dans de nouvelles opérations d'exploitation, de production et d'exploration et même le budget d'investissement de 2007 de 14 milliards de dollars pourrait ne pas être suffisant pour empêcher une nouvelle diminution des réserves et de la production de pétrole<sup>2</sup>. Depuis près de 10 ans maintenant, certains des besoins d'investissement de la PEMEX sont financés grâce aux dispositifs public/privé PIDIREGAS (projets d'investissement réalisés et « livrés » par le secteur privé puis payés par la PEMEX). Cependant, les investissements n'ont pas été suffisants pour empêcher une baisse des réserves et de la production. De 1998 à 2006, les réserves prouvées de gaz et de pétrole (c'est-à-dire les réserves que l'on est raisonnablement sûr de pouvoir récupérer) sont tombées de 25 à 15 milliards de barils équivalent pétrole brut. Sur les réserves prouvées, environ 11 milliards de barils sont du pétrole brut, ce qui représente à peu près 9 à 10 années de production au rythme actuel d'extraction (environ 8 milliards de barils sont développés, c'est-à-dire correspondant des points existants). Au cours de la même période, les réserves totales de gaz et de pétrole à moindre probabilité de récupération-réserves « probables » avec une probabilité de récupération d'au moins 50 % et réserves « possibles » (avec une probabilité d'au moins 10 %) – sont aussi tombées de 33 à 30 milliards de barils d'équivalent pétrole<sup>3</sup>.

La production totale du Mexique diminue depuis 2004, la baisse s'accroissant en 2006. La production totale est tombée de 3.35 milliards de barils par jour (mbpj) en mai 2006 à 3.17 mbpj en avril 2007 en moyenne mobile sur trois mois (graphique 2.A1.1). Un facteur important ayant contribué à cette évolution est le déclin de la production dans le grand gisement en offshore peu profond et de développement facile, Cantarell, qui représente environ 55 % de la production totale. La production de ce gisement devrait tomber d'environ 1.8 mbpj en 2006 à 0.6 mbpj d'ici à 2015. La PEMEX a trouvé un moyen de

Graphique 2.A1.1. **La production pétrolière**Barils par jour (millions)<sup>1</sup>

1. Moyenne mobile sur trois mois.

Source : PEMEX.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104303331671>

compenser cette baisse par une augmentation de la production dans d'autres champs techniquement plus difficiles d'accès et/ou plus coûteux à développer, notamment Chicontepec et Ku-Maloob Zaap, et éventuellement dans des gisements en offshore profond. Chicontepec est un gisement onshore, situé dans des zones très peuplées et très fragmenté (le pétrole se trouvant dans de nombreux réservoirs séparés). Il exige aussi l'application de nouvelles technologies et une forte augmentation du nombre de puits forés par rapport au niveau actuel. Le développement des gisements en offshore profond est techniquement complexe et exigera de la PEMEX qu'elle mette en œuvre de nouvelles technologies qu'elle n'utilise pas actuellement.

Des changements devront être apportés pour empêcher de nouvelles baisses de la production. La gouvernance et la gestion de la société devraient être modifiées afin d'améliorer son efficacité dans le développement des ressources pétrolières. Il faudrait aussi revoir le cadre des investissements de la PEMEX, afin qu'elle bénéficie d'une plus grande souplesse pour ces décisions et puisse réaliser ses investissements selon les meilleures pratiques commerciales. Étant donné les décalages entre l'augmentation de l'investissement et celle de la production, la réforme ne devrait plus être différée. Il est en outre essentiel de bien suivre les effets du nouveau régime fiscal applicable à la PEMEX afin qu'elle dispose de ressources suffisantes pour mettre en valeur les réserves pétrolières du pays.

## Gouvernance, gestion et fonctionnement de la société

D'autres compagnies pétrolières nationales, notamment Petrobras (Brésil), Statol (Norvège) et PetroChina, qui ont désormais le statut de société, ont enregistré des améliorations dans leurs performances opérationnelles et financières. Pour assurer la plus

grande rentabilité possible aux ressources pétrolières du Mexique ainsi que la stabilité de la production à moyen terme, l'efficacité et la performance financières de la PEMEX devraient être améliorées. Le Mexique devrait réformer la gouvernance de la PEMEX, conformément aux *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE de 2004*. Les mesures spécifiques qui pourraient être prises sont notamment la nomination au conseil d'administration d'administrateurs indépendants chargés des questions commerciales, la création de sous-comités du conseil d'administration pour l'audit, les nominations, les rémunérations, les marchés publics et les travaux publics ainsi que les finances, le renforcement de l'autonomie et de l'obligation de reddition de comptes du conseil d'administration et de la direction dans la réalisation d'objectifs clairement définis, mesurés de façon transparente sur différentes périodes et fixés sur une base internationale<sup>4</sup>. Les activités d'audit doivent être rationalisées et réorientées de façon à privilégier la création de valeur plutôt que le respect des procédures, et les auditeurs devraient rendre compte au conseil d'administration et non à un autre organisme gouvernemental comme c'est le cas actuellement.

À mesure qu'elle sera de plus en plus financièrement indépendante, la PEMEX devra aussi voir renforcées ses obligations de reddition de comptes. Si sa capacité de planifier et de réaliser des investissements doit être améliorée, il faut aussi rationaliser sensiblement ses dépenses d'exploitation. Du côté opérationnel, les salariés ne peuvent actuellement être transférés d'une activité à l'autre de l'entreprise. C'est là un obstacle important à l'efficacité, qui crée une distorsion en faveur de sureffectifs. Une plus grande flexibilité de la main-d'œuvre est nécessaire, de façon que les salariés puissent passer d'une activité à l'autre et d'un projet à l'autre en fonction de l'évolution de la demande. Il faudrait aussi réexaminer la nécessité des grands services médicaux et de télécommunications internes non essentiels pour déterminer si ces services ne pourraient pas être acquis à un coût plus faible en dehors de la société<sup>5</sup>. La PEMEX a aussi d'importants engagements de retraite non capitalisés, qui représentent environ 40 milliards de dollars. Le régime de retraite de la PEMEX devrait être réformé, en prenant pour modèle la réforme du système fédéral de retraite de l'État (ISSSTE) qui a été adoptée en 2007.

## Le cadre des investissements

Le budget de la PEMEX est incorporé dans le projet de budget annuel du secteur public, qui est soumis au Congrès pour approbation. Cette procédure entraîne pour la planification des activités de la PEMEX des incertitudes excessives et ne permet pas une budgétisation pluriannuelle, sauf pour les PIDIREGAS. Ces derniers projets font l'objet d'un plafonnement des coûts. Ce plafonnement peut limiter les dépenses en l'absence de cadre adéquat de gouvernement d'entreprise, mais il risque d'entraver les décisions d'investissement. Il faudrait enfin assouplir l'obligation qui est faite à la PEMEX de respecter la législation applicable aux travaux publics ordinaires. Les règles et procédures en question manquent de flexibilité pour les grands projets d'investissement dans le secteur pétrolier et se sont traduites dans le passé par des dépassements des coûts et de mauvais rendements des actifs.

Enfin, la PEMEX utilise des contrats de travaux financés sur fonds publics qui impliquent le secteur privé dans des projets de production, y compris le forage. Cependant l'ampleur de ces projets est limitée et ils ne sont pas applicables au développement des gisements en eaux profondes. Il est courant ailleurs dans le monde que des compagnies partagent les risques dans les projets d'investissement pétrolier, notamment ceux de

grande taille et comportant des risques, tels que le développement des gisements en eaux profondes. De plus, la PEMEX aura besoin d'accéder aux technologies d'autres compagnies pour le développement de ces gisements, mais il est peu probable que les autres compagnies acceptent de partager risques et technologies sans partager les profits à tirer de ces projets. Tôt ou tard, il faudra envisager de modifier le cadre législatif afin de permettre à la PEMEX de s'engager dans des coentreprises avec des sociétés privées qui permettent le partage des risques et des profits.

## Régime fiscal

Un nouveau régime fiscal a été mis en place en 2006 afin d'accroître les ressources de la PEMEX. Avec ce nouveau régime, l'impôt total acquitté par la PEMEX par rapport à son chiffre d'affaires est tombé de 63 % en 2005 à 55 % en 2006. Il est trop tôt pour évaluer les effets de cette réforme. Il faudra suivre de près l'évolution de la situation pour faire en sorte que la PEMEX ait des ressources suffisantes pour l'entretien des champs de production actuels (dans le passé, la production de certains puits a cessé prématurément par manque d'entretien).

### Notes

1. Les activités réservées exclusivement à la PEMEX sont les suivantes : exploration, exploitation, raffinage, transport, stockage, distribution et vente de pétrole brut et de produits raffinés ; exploration, exploitation, production et vente de gaz naturel. La PEMEX a aussi un droit exclusif en matière de transport (réseaux longue distance de gazoducs à haute pression) et de stockage de gaz naturel, dès lors que ces activités sont *inextricablement* liées à l'exploitation et à la production. Les autres dispositifs de transport et les activités de distribution (réseaux basse pression vers les utilisateurs finals) et la commercialisation peuvent maintenant être confiés au secteur privé.
2. D'après le PDG de la PEMEX, M. Jesus Reyes Heróles, la société devrait investir 15 milliards de dollars par an pour maintenir la production entre 3.05 et 3.1 millions de barils par jour (Dow Jones Newswires, 8/2/2007, [www.rigzone.com](http://www.rigzone.com)). Sur cette base, avec un budget d'investissement de 14 milliards de dollars en 2007, la production devrait tomber au-dessous de 3.15 mbpj.
3. Les réserves prouvées correspondent aux volumes estimés d'hydrocarbures, que, d'après les analyses géologiques et d'ingénierie, l'on a une certitude raisonnable de pouvoir récupérer commercialement dans les années à venir à partir des réservoirs connus et égard aux conditions économiques prévalentes, aux méthodes opérationnelles et aux réglementations gouvernementales applicables. Les réserves prouvées développées de pétrole et de gaz sont les réserves pouvant normalement être récupérées grâce aux puits existants et avec le matériel et les méthodes opératoires existantes, un élément clé de cette définition étant que les dépenses en capital pour le développement d'un gisement doivent généralement être déjà financées ou totalement couvertes. Les réserves probables correspondent au volume estimé d'hydrocarbures qui, d'après les données d'analyses géologiques et d'ingénierie, sont très vraisemblablement récupérables, c'est-à-dire qu'il y a une probabilité d'au moins 50 % de récupération ; alors que les réserves possibles sont celles pour lesquelles la probabilité de récupération est supérieure à 10 %. De 1998 à 2006, les réserves probables sont tombées de 21 milliards à 15 milliards de barils, alors que les réserves possibles sont passées de 12 milliards à 15 milliards de barils, ce qui a entraîné une légère baisse du total des réserves probables et possibles.
4. À l'heure actuelle, c'est le Président du Mexique qui nomme le PDG et six membres du conseil d'administration (qui en compte onze) qui sont tous des ministres du gouvernement. Les cinq représentants restants sont nommés par l'Union syndicale de la PEMEX. Le conseil ne participe pas actuellement à la nomination et aux discussions sur les rémunérations ni aux décisions de planification stratégique et il n'y a pas de comité d'audit.
5. Sur un total d'environ 140 000 salariés en 2005, plus de 12 000 participent à des activités non essentielles, notamment les services médicaux et de télécommunication.

## Chapitre 3

# Tirer profit au maximum de l'intégration dans l'économie mondiale

*Le présent chapitre examine les politiques menées par le Mexique dans le domaine des échanges et investissements internationaux, avant de formuler un certain nombre de recommandations spécifiques visant à lui permettre de tirer le meilleur parti possible d'une intégration plus étroite au sein de l'économie mondiale. Au cours des vingt dernières années, le Mexique a sensiblement progressé dans la réduction des obstacles aux échanges et à l'investissement direct étranger (IDE), ce qui a favorisé l'augmentation du PIB par habitant. Cela étant, des progrès restent à faire sur le plan de la réforme de la politique commerciale, en réduisant encore les obstacles tarifaires et non tarifaires sur une base NPF, de manière à accroître l'efficacité de l'économie. Les entraves à l'IDE demeurent nombreuses, notamment dans certains secteurs de services et infrastructures comme les télécommunications et les transports terrestres intérieurs. Il conviendrait d'assouplir les restrictions touchant les intérêts étrangers de manière à attirer davantage d'investissements et à améliorer ainsi la productivité. Pour tirer un plus large profit de l'IDE, il conviendrait de renforcer les liens logistiques entre les investisseurs étrangers et les autres entreprises présentes au Mexique.*

Depuis le milieu des années 80, la stratégie de développement du Mexique vise essentiellement à ouvrir progressivement l'économie aux échanges et investissements internationaux. L'ouverture de l'économie a contribué à accroître le PIB par habitant et à renforcer l'intégration avec le reste du monde, en particulier avec les États-Unis. Cependant, beaucoup reste à faire pour promouvoir une intégration plus poussée du Mexique au sein de l'économie mondiale et pour lui permettre de rattraper le niveau de vie de pays des pays de l'OCDE plus riches.

L'ouverture au commerce international a offert de nouvelles perspectives aux entreprises mexicaines, mais elle constitue aussi un défi. Ces entreprises sont confrontées à une concurrence plus intense sur le marché intérieur et sur leurs principaux marchés d'exportation. Il s'agit donc de faire en sorte qu'elles exploitent au mieux leur potentiel en mettant à profit les avantages comparatifs de l'économie, qu'elles progressent sur le plan technologique et qu'elles diversifient leurs activités exportatrices. À cette fin, il importe d'améliorer globalement les conditions cadres, de développer le capital humain, de promouvoir la concurrence sur le marché intérieur et de veiller à ce que les structures d'incitation et les signaux de prix soient plus propices à l'investissement. Une libéralisation plus poussée des échanges et des réformes de la réglementation en matière d'IDE peuvent jouer un rôle à cet égard en facilitant l'accès à des facteurs de production de meilleure qualité pour un moindre coût. Elles peuvent aussi avoir une influence positive en réduisant les distorsions qui affectent les signaux de prix relatifs sur lesquels se fondent les entreprises pour orienter leur expansion – favorisant par là même la concurrence et la recherche de meilleurs rendements d'échelle – ainsi qu'en encourageant le développement de liens logistiques et les effets d'entraînement entre entreprises étrangères et locales.

Malgré les progrès notables accomplis sur le plan de la libéralisation des échanges et des investissements étrangers, des améliorations importantes demeurent possibles. Quatre principaux points doivent retenir l'attention : i) la présence d'obstacles tarifaires relativement importants au titre du principe de la nation la plus favorisée (NPF), qui faussent l'affectation des facteurs de production au profit d'activités peu productives (les droits NPF moyens appliqués au Mexique sont supérieurs à la moyenne observée dans les pays à revenu intermédiaire et jouent d'autant plus que les échanges se développent avec des pays non signataires d'accords commerciaux régionaux) ; ii) la complexité de la politique commerciale, imputable à la conjonction de multiples accords commerciaux régionaux assortis de clauses et droits différents suivant que les pays en sont signataires ou non, qui engendrent des distorsions et sont coûteux à administrer ; iii) le niveau relativement élevé des obstacles non tarifaires, qui isolent l'économie de la concurrence et réduisent la compétitivité-coûts des entreprises mexicaines utilisant des facteurs de production concernés par ces obstacles ; et iv) les entraves aux investissements étrangers, qui sont encore parmi les plus marquées dans la zone OCDE. Il en résulte que, malgré la situation géographique du Mexique, les entrées d'IDE, bien qu'encore substantielles, ont diminué au cours de la dernière décennie. En proportion du PIB, elles sont plus faibles que

dans certains des pays à revenu intermédiaire en forte expansion (comme le Chili, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque).

Le présent chapitre examine l'évolution des échanges et de l'IDE au Mexique au cours de la dernière décennie. Il met en relief les progrès accomplis en ce qui concerne la politique commerciale et les réformes réglementaires en matière d'IDE, mais souligne également la nécessité de mener une stratégie d'ensemble pour promouvoir l'intégration commerciale et les flux d'IDE. Il apparaît indispensable de développer les échanges et les investissements directs internationaux, qui encouragent une affectation plus efficiente des ressources au sein de l'économie, donnent accès à des facteurs de production moins coûteux et stimulent la concurrence, pour améliorer la productivité et les niveaux de vie au Mexique.

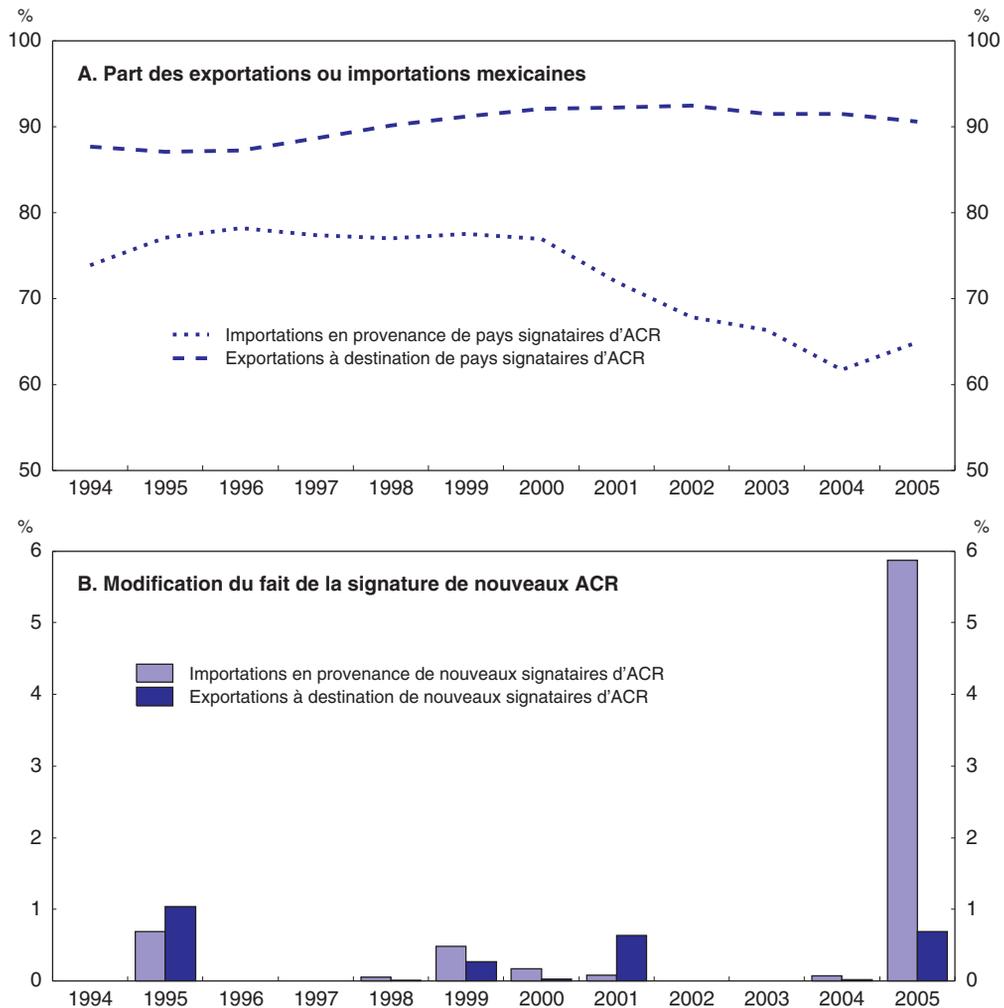
## Commerce extérieur

### *L'ouverture de l'économie et l'intégration du Mexique avec les États-Unis*

Le processus de libéralisation extérieure du Mexique s'est amorcé dans les années 80. Les restrictions qui pesaient sur l'investissement étranger ont été assouplies, la politique commerciale a été libéralisée et, en 1986, le Mexique est entré à l'Organisation mondiale du commerce (OMC)<sup>1</sup>. Le Mexique a aussi accompli des progrès notables sur le plan de l'ouverture de son économie aux échanges en abaissant ses droits de douane dans le cadre de 12 accords commerciaux régionaux (ACR) bilatéraux et multilatéraux, qui concernent actuellement 42 pays, dont nombre des principaux acteurs de la scène commerciale internationale. Les ACR dont le Mexique est signataire couvrent les États-Unis et le Canada (ALENA, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1994), l'Union européenne (depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2000) et le Japon (depuis le 1<sup>er</sup> avril 2005). Avec l'ouverture de l'économie, les exportations et les importations sont passées au total de 39 % du PIB en 1990 à 61 % en 2005.

Les échanges avec les pays signataires des ACR représentent l'essentiel du commerce mexicain (graphique 3.1, partie A). La part des exportations mexicaines à destination des pays membres des ACR n'a guère augmenté depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA en 1994, tandis que la part des importations mexicaines en provenance de ces mêmes pays a diminué, notamment à partir des États-Unis, ce qui témoigne de l'importance croissante des pays non signataires d'ACR pour le commerce extérieur mexicain. Le graphique 3.1, partie B, montre quelle est chaque année la part des échanges totaux imputable à la signature de nouveaux accords régionaux, comme celui qui a été conclu avec le Japon en 2005.

Pour le Mexique, l'accord commercial régional le plus important est l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) conclu avec les États-Unis et le Canada. L'ALENA s'est traduit par une augmentation spectaculaire de la taille des marchés librement accessibles aux produits mexicains et par une plus large exposition du Mexique à la concurrence des importations en provenance des États-Unis et du Canada. Ces pays absorbent à eux deux 88 % des exportations mexicaines, dont plus de 85 % pour les seuls États-Unis. Les exportateurs se sont spécialisés dans les produits manufacturés, qui représentent aujourd'hui plus de 85 % des exportations totales de marchandises, les principales activités exportatrices étant la construction automobile et la construction électrique, dont les appareils de télévision (tableau 3.1 et encadré 3.1). Les sources sont plus diversifiées du côté des importations, puisqu'elles ne proviennent qu'à 56 % des pays de l'ALENA.

Graphique 3.1. **Échanges du Mexique avec les pays signataires d'accords commerciaux régionaux**

Source : OCDE, Statistiques du commerce international.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104327522058>

Tableau 3.1. **Principales catégories d'exportations de produits manufacturés, en valeur**

Secteur	Pourcentage des exportations manufacturières
Matériel de transport (automobiles et pièces d'automobiles, principalement)	20
Machines et appareils électriques	15
Appareils de radio et de télévision	15
Autres machines et équipements	7
Textiles	7
Produits chimiques, caoutchouc et matières plastiques	5

Source : OCDE, base de données STAN.

Le taux de pénétration des importations (en proportion de la demande intérieure) a augmenté au fil des ans mais, à quelque 30 %, il est encore l'un des plus faibles de la zone OCDE (graphique 3.2). Bien que ce taux soit voisin de celui que laissent prévoir des facteurs économiques comme le revenu par habitant, la population et les coûts de transport, la pénétration des importations pourrait encore augmenter. Par exemple, des pays de l'OCDE

### Encadré 3.1. **Le secteur automobile au Mexique : importance, évolution et enjeux**

L'industrie automobile est la branche la plus importante du secteur manufacturier du Mexique. En 2005, elle a représenté 15.1 % du PIB manufacturier, 13.7 % de l'emploi manufacturier\* et près de 20 % des exportations de produits manufacturés. Au cours de la dernière décennie, elle a traversé plusieurs phases d'exportation, les exportations de véhicules et de pièces vers les États-Unis augmentant en moyenne de 21 % entre 1995 et 2000, avant de diminuer de 2 % en moyenne entre 2001 et 2005. En 2006, à la suite d'une période de renouvellement des équipements, les exportations de véhicules et de sous-ensembles ont augmenté pour atteindre 26 %. Pour l'avenir, la croissance des exportations dépendra principalement de la vigueur du marché américain ainsi que du cycle de production automobile. La forte croissance des exportations enregistrée en 2006 tient en partie à un essor de la production lié au lancement de nouveaux modèles. L'évolution observée suggère que le Mexique a un avantage comparatif croissant dans le domaine de la construction automobile. En janvier 2005, la société automobile Ford a annoncé la fermeture de 12 de ses usines aux États-Unis d'ici à 2012. Dans le même temps, elle projetait un accroissement de ses activités au Mexique. Aujourd'hui, le Mexique exporte plusieurs types de véhicules haut de gamme vers les plus grands marchés mondiaux et importe des modèles moins coûteux pour son marché intérieur.

#### **Évolution**

Le développement du secteur automobile mexicain a connu des orientations très différentes, allant de la substitution de productions locales aux importations dans les années 50 et 60 à la promotion des exportations dans les années 80. Les règles les plus importantes régissant les exportations automobiles sont définies dans l'ALENA. Pour ce qui est des véhicules neufs, l'ALENA stipule que la teneur en valeur régionale d'un véhicule doit être de 60 % pour que celui-ci puisse être exporté du Mexique vers les États-Unis et le Canada.

Au fil du temps, la création d'usines dans certaines régions du Mexique a été déterminée par divers facteurs. Initialement, des usines de construction automobile ont été créées près de Mexico, où existait un marché important. Ultérieurement, les usines ont été implantées au nord du pays, près des zones franches (*maquiladoras*). On peut penser que le choix de cette implantation a davantage été motivé par des raisons de productivité que par la recherche des coûts salariaux les plus bas. Plus récemment, l'implantation des investissements semble être dictée par la compétitivité systémique que peut apporter l'intégration d'activités de construction automobile dans de grandes chaînes d'approvisionnement locales. Cette situation se reflète dans l'accroissement de la spécialisation régionale de la production dans le nord et dans deux régions centrales du Mexique.

#### **Enjeux**

L'un des avantages à attendre de l'IDE tient aux retombées et aux liens qu'il peut engendrer au niveau de l'économie mexicaine, en particulier grâce à la création de chaînes d'approvisionnement. Cela étant, cet effet est à ce jour limité au Mexique. Le secteur de l'automobile a fait appel à de grands fournisseurs de niveau 1 du Canada, des États-Unis ou du Mexique (fournisseurs directs d'un constructeur, participant souvent à la conception et à la construction mais pas à la commercialisation du produit final), mais il n'a développé que des liens limités avec les petits équipementiers mexicains des niveaux 2 et 3 (sous-traitants des fournisseurs de niveau 1 qui ne sont normalement pas impliqués dans la conception). Pour entrer dans la chaîne de production, les petits équipementiers doivent

### Encadré 3.1. **Le secteur automobile au Mexique : importance, évolution et enjeux** (suite)

respecter des normes internationales de qualité élevées et pouvoir produire en grandes quantités. Jusqu'ici, une médiocre qualité ainsi qu'un manque de flexibilité et de fiabilité, imputables en partie à des compétences insuffisantes en gestion, ont constitué le principal obstacle empêchant les petits fournisseurs mexicains de se développer et de se regrouper avec les usines de montage. Dans ce contexte, malgré les efforts déployés, les investisseurs directs étrangers n'ont pas été en mesure de fournir la formation et les compétences en gestion dont les petits fournisseurs ont cruellement besoin. Dans de nombreux cas, les petits équipementiers ne réunissent pas les conditions nécessaires pour soumissionner (ils n'ont pas le volume de ventes nécessaire ou le niveau de qualité requis pour obtenir la qualification ISO) et ne peuvent donc bénéficier des connaissances que les constructeurs automobiles pourraient leur transmettre.

L'enjeu, pour le Mexique, est de continuer à améliorer les stratégies de nature à favoriser une plus grande intégration et un renforcement du secteur manufacturier. Il existe de multiples mesures visant à aider les petites entreprises. Pour obtenir un dosage de ces mesures qui soit efficient à moyen terme, il convient de les coordonner davantage et de procéder à leur évaluation systématique. A cette fin, les enquêtes et la collecte de données sur les performances des petites entreprises doivent être améliorées. Voir OCDE (2006b) pour un examen des politiques actuelles relatives aux PME au Mexique.

\* [www.indicadorautomotriz.com.mx/secciones.php?id\\_sec=3&next=2](http://www.indicadorautomotriz.com.mx/secciones.php?id_sec=3&next=2).

qui connaissent actuellement une expansion plus rapide, comme la Corée, l'Irlande et la République tchèque, ont des taux de pénétration des importations plus élevés – y compris par rapport aux niveaux prédits (OCDE, 2005e).

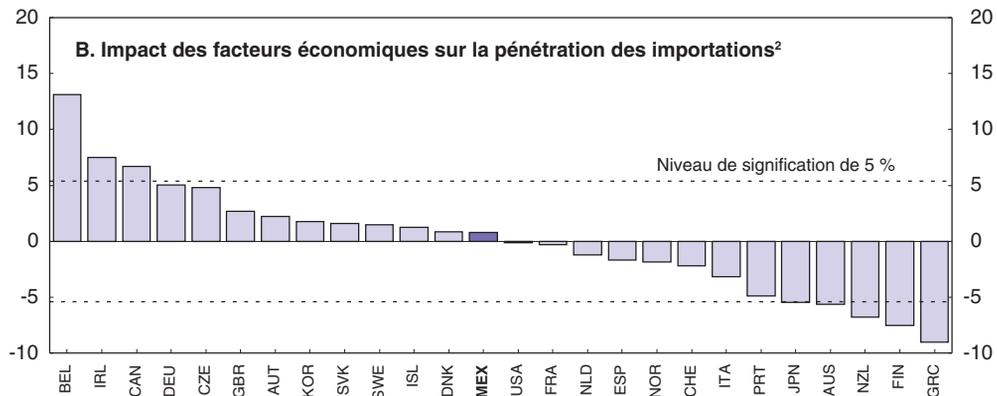
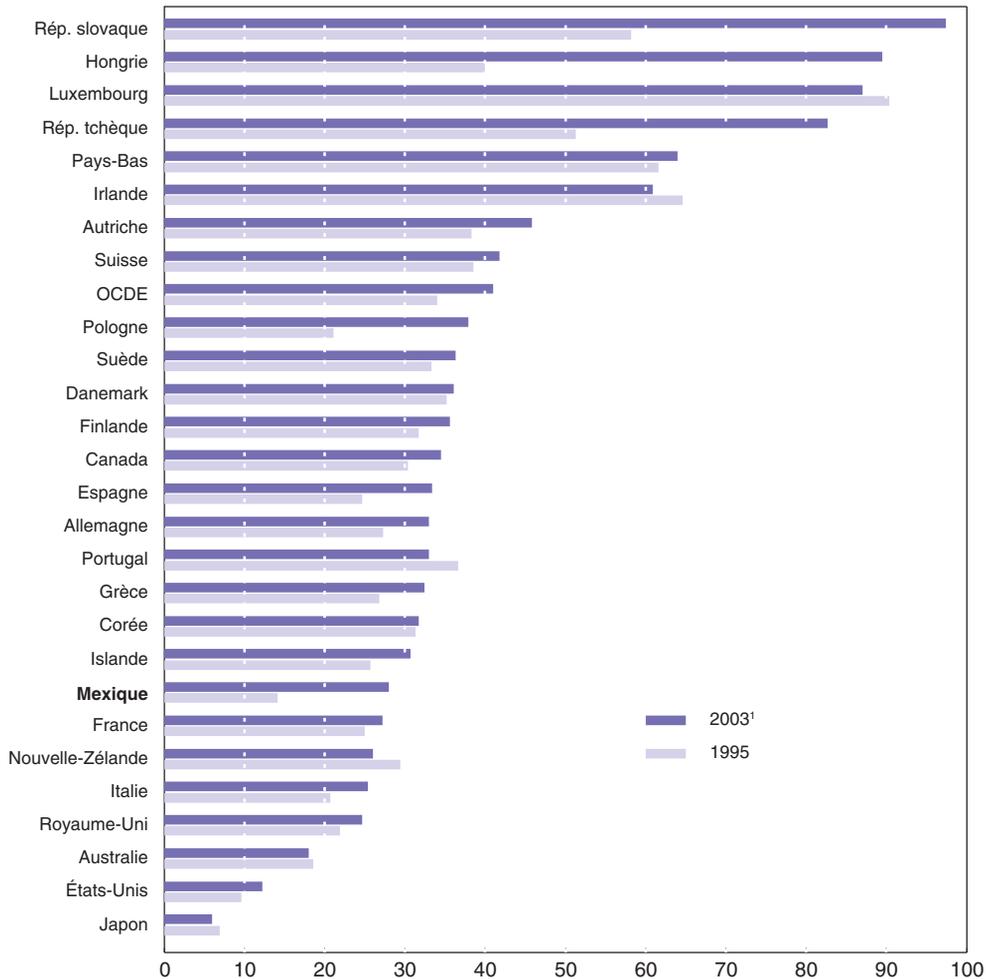
La proximité géographique des États-Unis a eu une influence déterminante sur le commerce extérieur du Mexique et a entraîné, avec l'ALENA, une intégration croissante des deux économies. La corrélation entre le taux de croissance annuel du PIB des États-Unis et celui du Mexique (sur la base des cinq années précédentes) est passée de -0.46 en 1994 à 0.42 en 2000 et 0.82 en 2005. Étant donné la vigueur durable et la stabilité de l'économie des États-Unis, dont témoignent ses longues périodes d'expansion et ses récessions relativement rares et courtes, cette synchronisation croissante a eu une influence globalement positive sur le Mexique. Néanmoins, une diversification des partenaires commerciaux de celui-ci contribuerait à réduire sa vulnérabilité aux chocs venant des États-Unis et à renforcer sa stabilité macroéconomique. Une libéralisation plus poussée des droits NPF faciliterait une telle diversification en mettant un terme à la prédominance actuelle des partenaires commerciaux signataires d'accords commerciaux régionaux, dont les États-Unis.

#### **Exportations mexicaines de produits manufacturés**

La part des exportations mexicaines de biens et services dans les importations mondiales (en valeur) est passée de 1.3 % en 1994 à 2.3 % en 2000, avant de revenir à 1.8 % en 2004 et 2005<sup>2</sup>. Étant donné que les États-Unis représentent une part massive des échanges extérieurs mexicains, ces résultats reflètent en partie l'évolution des importations des États-Unis par rapport aux importations mondiales, les importations

## Graphique 3.2. Indicateurs d'ouverture aux échanges commerciaux

## A. Taux de pénétration des importations pour les marchandises en proportion de la demande intérieure



1. 2002 dans le cas de l'Australie, du Japon, du Mexique, de la Nouvelle-Zélande et du Portugal.

2. La pénétration des importations (moyenne 1995-2004 pour les biens et services) est estimée sous la forme d'une fonction de la population, du revenu par habitant et des coûts de transport. Un résidu négatif (positif) indique que la pénétration des importations est inférieure (supérieure) au niveau prédit par les facteurs économiques.

Source : OCDE, Indicateurs de l'OCDE sur la mondialisation économique, 2005 et Comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104406623656>

américaines ayant progressé plus rapidement que les importations mondiales entre le milieu et la fin des années 90, mais plus lentement depuis 2001.

Depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA, les exportations du Mexique vers les États-Unis ont connu deux phases principales et sont peut-être en train d'en amorcer une troisième. En valeur, les exportations mexicaines de produits manufacturés<sup>3</sup> ont gagné des parts de marché, passant de 7 % à 12.2 % du marché des États-Unis entre 1994 et 2001. En 2002, par contre, le Mexique a commencé à perdre des parts de marché dans les exportations de produits manufacturés vers les États-Unis, et a de nouveau enregistré des pertes en 2002-03. En 2006, un retournement s'est à nouveau produit et le Mexique a recommencé à gagner des parts de marché aux États-Unis.

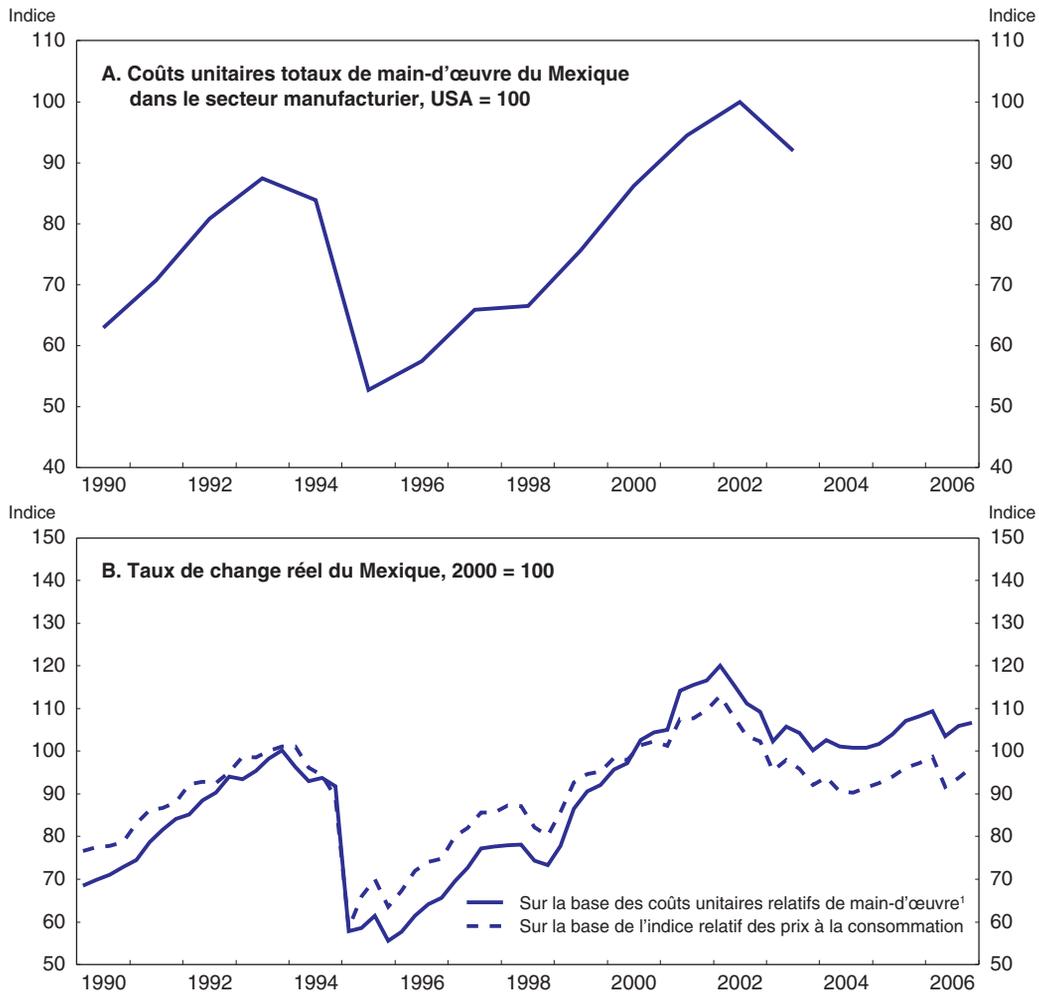
L'évolution favorable des exportations mexicaines entre 1994 et 2001 s'explique par l'influence déterminante d'un certain nombre de facteurs, notamment l'entrée en vigueur de l'ALENA et l'effondrement du marché intérieur à un moment où les États-Unis connaissaient une expansion, conjugués à une amélioration considérable de la compétitivité à la suite de la dépréciation du peso. Les pertes de parts de marché qui ont suivi ont été la conséquence d'une augmentation progressive du taux de change réel (graphique 3.3). Sur la période 2001-05, les exportations de la Chine vers les États-Unis ont augmenté très rapidement, atteignant 15 % des importations de produits manufacturés de ce pays en 2005. Les principaux exportateurs vers les États-Unis, dont le Canada, ont aussi perdu des parts de marché au cours de cette période (graphique 3.4), le Japon étant le plus touché. En 2006, les résultats du Mexique ont commencé à s'améliorer, mais il est encore trop tôt pour dire si cette amélioration sera durable<sup>4</sup>.

Pour apporter des éclaircissements sur les facteurs à l'origine de l'évolution des exportations mexicaines, le tableau 3.2 présente une analyse à parts de marché constantes. Ce type d'analyse consiste à décomposer les variations de la part de marché totale en deux composantes. La première composante reflète les différences de taux de croissance entre les exportations mexicaines et les importations des États-Unis, à parts constantes aux niveaux mexicains (effet de la croissance du marché). La seconde composante est le résultat de la spécialisation sectorielle du pays (effet de la spécialisation), indiquant si la part de marché totale change sous l'effet de la spécialisation du pays dans la production de biens dont les marchés se développent plus rapidement ou moins rapidement que la moyenne<sup>5</sup>.

L'analyse révèle qu'entre 1994 et 2001 les gains de parts de marché ont été dus presque entièrement à des taux de croissance des exportations mexicaines supérieurs à ceux des importations des États-Unis, par branche d'activité. Toutes les grandes branches industrielles ont apporté une contribution positive à l'évolution de la part de marché globale. Au cours de la sous-période qui a suivi (2002-05), les plus fortes contributions à la diminution de la part de marché globale sont venues des vêtements et des chaussures, des machines et appareils électriques et du matériel de transport. Durant cette période, la part de marché de la Chine a beaucoup augmenté dans ces branches, tandis que celles de l'Allemagne et du Royaume-Uni se sont aussi accrues dans le secteur du matériel de transport. En 2006, le retour à une évolution positive de la part de marché du Mexique a été attribuable aux secteurs de la construction électrique et du matériel de transport, alors que les vêtements et les chaussures continuaient de perdre du terrain.

La spécialisation sectorielle des exportations mexicaines a eu, en revanche, une influence beaucoup plus limitée, ce qui incite à penser que la composition des exportations

Graphique 3.3. Taux de change réel



1. Coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier, exprimés dans une monnaie commune pour 42 pays.

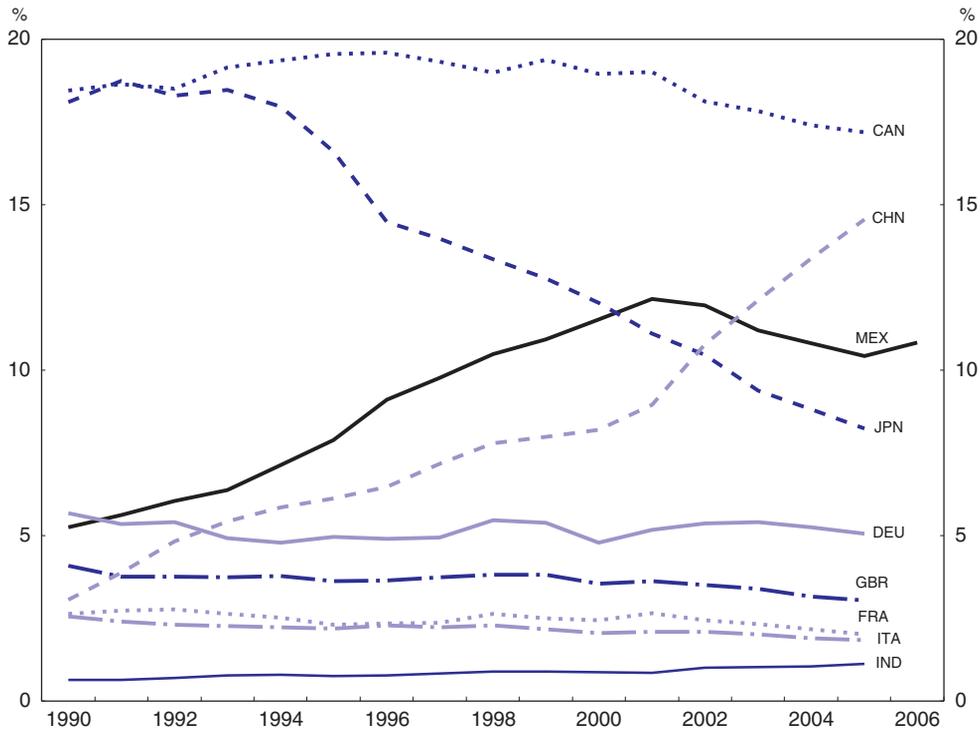
Source : OCDE Base de données analytique ; Institut de Groningue.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104424511555>

mexicaines n'est pas structurellement défavorable. Au début des années 2000, la sous-spécialisation dans les produits chimiques, les matières plastiques et le caoutchouc et la surspécialisation dans les machines et appareils électriques ont contribué à la diminution de la part de marché totale, mais leur effet structurel a encore été relativement limité<sup>6</sup>.

Au total, ces résultats conduisent à penser que les exportations mexicaines vers les États-Unis ont fortement progressé à la suite de l'entrée en vigueur de l'ALENA, mais que l'arrivée des exportations chinoises sur le marché des États-Unis et leur expansion rapide au début des années 2000 ont effectivement eu une incidence sur les performances mexicaines (comme sur celles de tous les autres grands fournisseurs des États-Unis). Bien que les évolutions observées ces derniers temps permettent de penser que les exportations mexicaines regagnent du terrain, la situation demeure fragile étant donné la concurrence plus vive des producteurs des pays émergents. Le Mexique doit s'adapter en permanence à l'évolution des avantages comparatifs sous l'effet des nouvelles technologies et de l'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché.

Graphique 3.4. Parts de marché de quelques pays dans les importations de produits manufacturés des États-Unis



Source : Ministère du Commerce des États-Unis.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104440312841>

Tableau 3.2. Résultats d'une analyse à parts de marché constantes

	Moyenne 1994-2001	Moyenne 2002-05	2006
<b>Différence entre le taux de croissance des exportations mexicaines et celui des importations des États-Unis</b>			
Total	9.2	-4.1	4.6
<i>dont contribution de :</i> <sup>1</sup>			
Produits chimiques, caoutchouc, matières plastiques	0.0	-0.3	0.0
Vêtements et chaussures	1.1	-0.8	-0.6
Machines et appareils électriques	4.0	-1.7	2.5
Matériel de transport	2.5	-1.1	4.0
<b>Effet de la croissance du marché</b>			
Total	9.1	-	4.9
<i>Dont contribution de :</i>			
Produits chimiques, caoutchouc, matières plastiques	0.1	0.0	0.1
Vêtements et chaussures	1.1	-0.8	-0.8
Machines et appareils électriques	3.9	-1.7	2.5
Matériel de transport	2.4	-1.0	4.1
<b>Effet de la spécialisation</b>			
Total	0.1	-0.5	-0.2
<i>Dont contribution de :</i>			
Produits chimiques, caoutchouc, matières plastiques	-0.2	-0.4	-0.1
Vêtements et chaussures	0.0	0.0	0.2
Machines et appareils électriques	0.1	0.0	-0.0
Matériel de transport	0.1	-0.1	-0.1

1. Seuls les secteurs dont la contribution est la plus importante sont indiqués ici. Pour des résultats plus détaillés, voir l'annexe 3.A1.

Source : Ministère du Commerce des États-Unis ; OCDE.

## Renforcer la croissance tirée par l'extérieur

De nouvelles améliorations des politiques en matière de commerce extérieur et d'IDE contribueraient à maximiser la capacité d'adaptation du Mexique et les avantages qu'il peut retirer de son intégration dans l'économie mondiale. Une réduction des droits de douane permettrait aux entreprises mexicaines de mieux soutenir la concurrence sur les marchés extérieurs en leur donnant accès aux meilleurs facteurs de production en provenance du monde entier, pour le moindre coût possible. Cela permettrait aussi de supprimer les distorsions des prix relatifs et le biais en faveur des industries peu productives. La suppression de l'écart entre les droits de la nation la plus favorisée (NPF) et les droits résultant des accords commerciaux régionaux mettrait un terme au détournement des courants d'échanges (encadré 3.2) et aux distorsions à l'encontre des échanges avec l'Asie, qui joue un rôle de plus en plus important et très dynamique dans l'économie mondiale. La part des importations hors ACR a certes augmenté, mais elle aurait très probablement progressé plus rapidement si les droits douane n'étaient pas aussi élevés. Le Mexique a la possibilité de tirer un meilleur parti de son commerce extérieur en achetant en Asie des biens intermédiaires à un moindre prix pour ses exportations vers le reste de l'Amérique du Nord, ainsi qu'en achetant des biens de consommation moins coûteux.

En abaissant ses barrières commerciales, le Mexique pourrait bénéficier d'une accélération potentiellement importante des échanges, des investissements et de la croissance. Il montrerait ainsi aux entreprises et aux investisseurs qu'il est une base de production leur permettant d'accéder à des facteurs de production les moins coûteux possibles, tout en leur donnant librement accès, dans le cadre des ACR en vigueur, à certains des plus grands marchés du monde, comme les États-Unis, le Canada, l'Union européenne et le Japon. Le développement du commerce extérieur et de l'investissement contribuerait à améliorer la productivité en intensifiant la concurrence et en permettant de plus larges échelles de production, encourageant ainsi une innovation plus soutenue en termes de produits, de services et de procédés. Globalement, les analyses empiriques mettent en évidence un lien positif entre le commerce extérieur et la croissance (Ahn et Hemmings, 2000). Des équations estimées sur un panel de pays de l'OCDE révèlent qu'une augmentation de 10 points de PIB du degré d'ouverture aux échanges (indicateur combiné de l'intensité d'exportation et de la pénétration des importations) se traduirait par un accroissement de 4 % de la production par personne d'âge actif (OCDE, 2003).

Une plus vive expansion des échanges contribuerait aussi à améliorer la productivité en multipliant les retombées provenant des partenaires commerciaux. Les retombées internationales de la R-D peuvent être considérables. Il est manifeste que le niveau de la R-D effectuée par les partenaires commerciaux est un facteur explicatif important de la productivité totale des facteurs et que celle-ci s'accroît avec le degré d'ouverture du pays (Helpman et Coe, 1995). En favorisant une augmentation de l'IDE en provenance des États-Unis et d'autres pays développés, le Mexique peut tirer avantage de leur intensité de R-D et renforcer ses propres gains de productivité. La productivité des filiales de sociétés étrangères est en général beaucoup plus forte que la productivité moyenne des entreprises locales manufacturières et de services dans les pays de l'OCDE. C'est notamment le cas dans les pays de l'OCDE à revenus relativement bas comme la Hongrie, le Portugal et la République tchèque (OCDE, 2005e).

### Encadré 3.2. **Détournement des courants d'échanges, productivité et emploi**

La conjonction d'une protection relativement forte de secteurs peu productifs et d'accords commerciaux bilatéraux peut conduire à l'expansion de ces secteurs et à un détournement des courants d'échanges. Ce détournement se produit lorsque deux économies ont entre elles des droits de douane moins élevés qu'avec le reste du monde, si bien que leurs échanges bilatéraux s'accroissent aux dépens des échanges plus efficaces qui pourraient autrement avoir lieu avec d'autres économies ne faisant pas partie de leur bloc commercial. Pour l'économie importatrice, cette situation se traduit par des coûts d'importation plus élevés, et pour l'économie exportatrice, elle peut favoriser l'expansion de secteurs peu productifs aux dépens de la productivité et de la croissance en général.

Tout porte à croire qu'il y a presque certainement eu détournement des courants d'échanges dans le cadre de l'ALENA, en particulier dans le secteur des vêtements. La création de l'ALENA, jointe à des barrières à l'importation élevées pour les vêtements, aussi bien aux États-Unis qu'au Mexique, a abouti à un biais prononcé en faveur de l'importation par les États-Unis de vêtements produits au Mexique, où le secteur concerné se caractérise par une forte intensité de main-d'œuvre et par une moindre productivité du travail que d'autres secteurs de l'économie. Il s'en est suivi pour le Mexique une forte expansion de ce secteur, un accroissement de l'emploi et des gains de parts de marché importants aux États-Unis au cours des années 90, alors que la part de marché de l'Asie a diminué. Cependant, l'ajustement du secteur mexicain des vêtements a seulement été différé. Au début des années 2000, lorsque les États-Unis ont commencé à abaisser leurs barrières à l'importation de vêtements en provenance des autres marchés mondiaux et que les achats des États-Unis auprès d'autres pays ont augmenté, la part de marché du Mexique a diminué.

Bien que l'expansion du secteur des vêtements ait permis d'absorber une partie de la population active en forte augmentation dans le secteur non agricole, elle explique aussi en partie pourquoi les gains de productivité ont été plus faibles au Mexique que dans d'autres pays à revenu intermédiaire. Il est important de créer suffisamment d'emplois pour absorber l'augmentation très rapide de la population active, mais l'expansion de l'emploi dans des secteurs protégés à faible niveau de qualifications, comme le secteur des vêtements, n'est qu'un pis-aller à court terme. Comme l'illustre le cas du secteur des vêtements, le maintien d'une protection ne permettra que temporairement de préserver ou d'accroître l'emploi dans une branche à faible niveau de qualifications, en différant un ajustement inévitable. Tôt ou tard, des évolutions échappant au contrôle du Mexique, comme celle de la politique commerciale d'autres pays, le changement technologique et des mesures structurelles ayant pour effet d'améliorer la compétitivité-coûts des entreprises d'autres pays, finiront par exercer des pressions sur le secteur et par entraîner des pertes d'emplois.

Il est préférable que le Mexique adopte une optique à plus long terme et agisse de façon préventive. Il doit s'employer à réduire progressivement la protection dont bénéficient certaines branches favorisées, tout en veillant à ce que des programmes de reconversion adéquats soient offerts aux travailleurs dont l'emploi est supprimé, accompagnés de garanties de ressources temporaires le cas échéant. À terme, la valorisation du capital humain est le seul moyen d'assurer une croissance plus soutenue et durable de la productivité.

Pour tirer avantage des échanges et de l'IDE, il importe de mettre en œuvre un certain nombre de réformes structurelles complémentaires afin d'améliorer l'environnement dans lequel opèrent les entreprises (encadré 3.3). Ces réformes, qui seront examinées dans les chapitres suivants, doivent notamment viser à renforcer la concurrence et les infrastructures (chapitre 4), ainsi qu'à développer le capital humain et à faciliter

### Encadré 3.3. Complémentarité des politiques, échanges et investissement

La libéralisation des échanges contribue à accroître la production en favorisant une réaffectation des ressources des secteurs relativement peu productifs vers les plus productifs, ce qui nécessite des politiques complémentaires destinées notamment à améliorer l'environnement des entreprises, à promouvoir la concurrence et à faciliter l'expansion des entreprises. Au Mexique, un important processus de redistribution de la main-d'œuvre entre les différents secteurs s'est opéré au cours des années 90, mais pas toujours au profit d'utilisations plus productives. Pour que la réaffectation des ressources se traduise par des gains de productivité, il faut que l'environnement des entreprises favorise la survie et l'expansion des entreprises les plus efficaces. Au Mexique, la dynamique des entreprises joue énormément : l'entrée sur le marché est facile et les taux d'entrée sont élevés, mais les taux de disparition le sont aussi et, par comparaison avec les autres pays, seule une petite proportion des entreprises qui survivent se développent rapidement (Pages, Pierre et Scarpetta, 2007). D'après l'*Enquête sur le climat de l'investissement* réalisée par la Banque mondiale, l'accès aux sources de financement, la réduction de la corruption et le renforcement de la primauté du droit sont des facteurs importants pour encourager le développement des entreprises.

D'importantes mesures d'accompagnement sont nécessaires parallèlement à la réduction des barrières tarifaires et des obstacles à l'IDE. Des estimations internationales révèlent que toute une gamme de variables représentatives des politiques publiques, comme la réduction de la réglementation des marchés de produits (RMP), l'augmentation de la concurrence au niveau national et l'amélioration de la qualité de l'infrastructure globale, contribuent à stimuler les échanges et l'investissement (Nicoletti et al., 2003). L'amélioration de ces variables produit son principal effet sur les flux d'IDE, puis sur le commerce des services et enfin sur les échanges de marchandises. D'après des estimations effectuées par l'OCDE, un assouplissement de la RMP permettrait d'accroître de plus de 20 % les exportations totales du Mexique (OCDE, 2005).

Chang, Kaltani et Loayza (2005) observent aussi que l'effet d'une augmentation du degré d'ouverture sur la croissance économique dépend des progrès accomplis dans plusieurs autres domaines des politiques publiques. Confirmant les conclusions de Pages et al. (2007) concernant la réaffectation des ressources associée à la libéralisation des échanges en Amérique latine, les résultats obtenus par ces auteurs donnent par ailleurs à penser qu'une augmentation du degré d'ouverture peut même avoir un effet négatif sur la croissance si les progrès accomplis dans un domaine complémentaire donné ne sont pas suffisants. Utilisant des spécifications de régression de la croissance permettant des interactions entre l'ouverture des échanges et d'autres aspects des politiques publiques, les auteurs observent que le coefficient de l'interaction entre le ratio des échanges en volume et, tour à tour, le taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire (variable indicative du capital humain), le ratio de crédit intérieur privé (indicateur de développement du secteur financier) et le nombre de lignes téléphoniques par habitant (indicateur de développement des infrastructures) est à la fois positif et significatif. Les coefficients estimés de l'interaction entre le ratio des échanges en volume et, tour à tour, les variables indicatives de la gouvernance, de la flexibilité du marché du travail et de la facilité d'entrée des entreprises sont également positifs et statistiquement significatifs. En d'autres termes, un pays ne peut pas tirer pleinement avantage de la libéralisation des échanges si, par exemple, des entreprises nouvelles et plus efficaces sont empêchées d'accéder au marché en raison de restrictions à l'entrée ou si le marché du travail est trop rigide. L'ouverture commerciale peut améliorer la structure des incitations concernant l'affectation des ressources, mais le degré auquel des ressources sont effectivement transférées des secteurs les moins efficaces vers des secteurs plus efficaces dépend la flexibilité des marchés de facteurs (Dennis, 2006).

### Encadré 3.3. Complémentarité des politiques, échanges et investissement (suite)

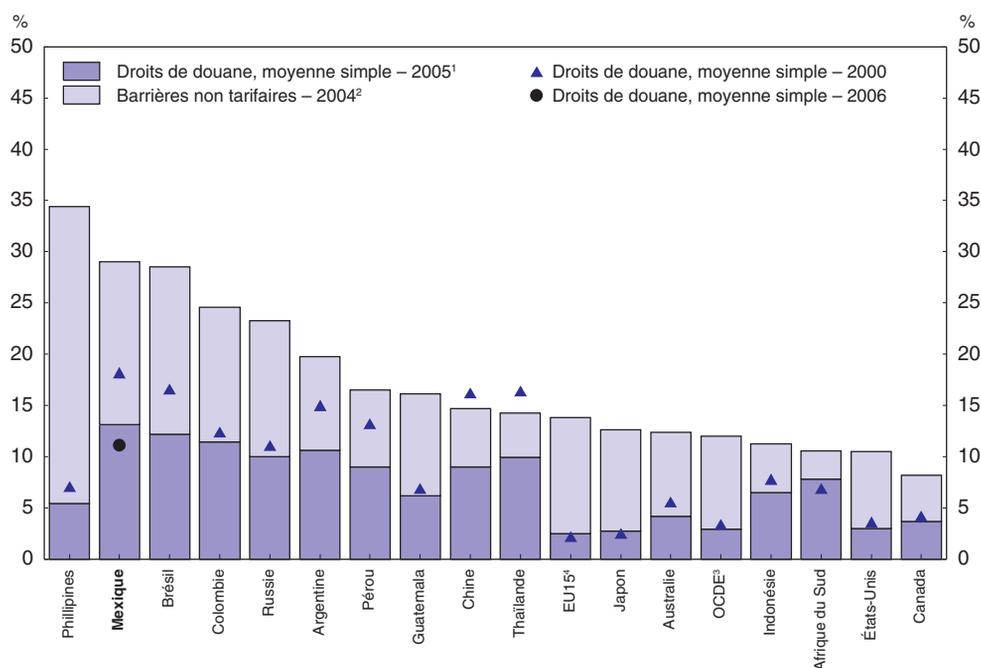
Pour pouvoir tirer pleinement parti de la libéralisation des échanges, le Mexique doit engager des réformes sur un large front. Dès 1956, Lipsey et Lancaster notaient, dans leur théorie générale de l'optimum de second rang, que des réformes ponctuelles risquent d'échouer et peuvent même se traduire par des pertes de bien-être. L'expérience des pays de l'OCDE révèle qu'il existe une forte complémentarité entre les réformes structurelles. Les travaux réalisés dans le contexte de l'étude de l'OCDE intitulée *Objectif croissance 2005* mettent en évidence l'importance de la cohérence des politiques menées dans différents domaines. Par exemple, ils montrent qu'il existe une corrélation positive entre une réglementation restrictive des marchés de produits et certaines politiques restrictives en matière d'emploi. La corrélation observée pourrait s'expliquer par le fait qu'une fois qu'une réforme est réalisée, elle rend plus nécessaires des réformes dans d'autres domaines et supprime les obstacles aux dites réformes. Étant donné que la réforme de la RMP réduit les rentes dont bénéficient les entreprises, celles-ci auront plus de mal à supporter le coût d'une législation sur la protection de l'emploi (LPE) restrictive. En outre, les travailleurs seront peut-être moins incités à protéger leurs emplois par la LPE parce qu'ils auront plus de chances de trouver un autre emploi, étant donné que l'on constate qu'une réduction de la réglementation des marchés de produits accroît les possibilités d'emploi (Nicoletti et Scarpetta, 2005). Il y a également une corrélation dans l'ensemble des pays entre les obstacles aux échanges et à l'investissement et les obstacles internes à la concurrence, ce qui reflète peut-être un effet d'« économie politique », en vertu duquel l'ouverture au commerce et à l'investissement engendre des pressions en faveur de réformes des politiques intérieures (OCDE, 2005d). À un niveau général, la probabilité d'une réforme dans un domaine est accrue de plus de 5 % lorsque des réformes ont déjà été mises en œuvre dans d'autres domaines (Duval et Elmeskov, 2005).

L'occasion offerte par la réalisation d'une réforme qui en facilite d'autres doit être mise à profit étant donné les effets de synergie que ces réformes complémentaires peuvent avoir sur la croissance. Oliveira Martins et Price (2000) examinent l'importance qu'il y a à mener autant que possible des politiques parallèles pour permettre à une économie de s'engager sur un sentier de croissance plus soutenue. *Objectif croissance 2006* montre comment les politiques cadres – la politique de l'éducation, la politique des marchés financiers, l'ouverture à l'IDE et la réglementation des marchés de produits et du travail – exercent toutes une influence sur les efforts d'innovation et leurs résultats. Si les progrès ne sont pas suffisants dans certains domaines, comme l'éducation ou la réglementation du marché du travail, par exemple, la contribution de l'ouverture des marchés de produits à l'innovation et à la croissance risque d'être limitée ou inexistante. Les politiques publiques sont interdépendantes, et il est indispensable de veiller à leur cohérence.

l'ajustement du marché du travail (chapitre 5). Des progrès dans ces domaines contribueraient à améliorer la productivité et la croissance du PIB par habitant tout en stimulant les flux d'échanges et d'IDE.

### Politique commerciale : réduire encore les barrières tarifaires et non tarifaires

D'après un indicateur synthétique de restrictivité de la politique commerciale tenant compte des droits NPF appliqués et de l'équivalent tarifaire des obstacles non tarifaires, le Mexique avait en 2005 une politique commerciale plus restrictive que la moyenne des pays de l'OCDE. En particulier, la politique commerciale mexicaine était plus restrictive que celle des États-Unis et du Canada, partenaires commerciaux du Mexique au sein de

Graphique 3.5. **Barrières commerciales totales (tarifaires et non tarifaires) : comparaison**

1. Droit moyen au titre du principe de la nation la plus favorisée (NPF) (moyenne simple, sans pondération par les importations).
2. Équivalent tarifaire des barrières non tarifaires (moyenne simple).
3. OCDE à l'exclusion de la Corée, du Luxembourg et de la République slovaque.
4. UE à l'exclusion du Luxembourg.

Source : Base de données TRAINS de la CNUCED, données de la Banque mondiale sur les échanges et les obstacles à l'importation, Kee, Nicita Olarrega (2005) et OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104501228122>

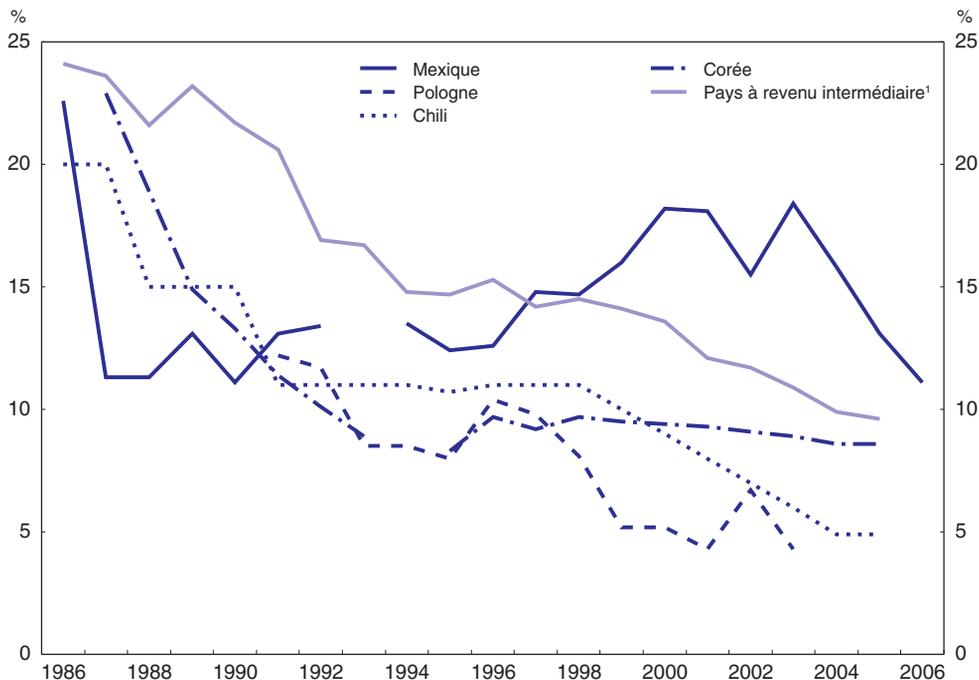
l'ALENA (graphique 3.5). Elle était aussi plus restrictive que celle de pays moins avancés comme l'Afrique du Sud, l'Argentine, la Colombie, le Guatemala, le Pérou et la Chine. Globalement, les droits de douane appliqués par le Mexique en 2005 étaient encore supérieurs à ceux observés en moyenne dans les pays à revenu intermédiaire. Cependant, la réduction des droits opérée en 2006 a sans doute modifié quelque peu la position relative du Mexique. Par ailleurs, les barrières non tarifaires du Mexique sont parmi les plus élevées de l'échantillon, loin devant celles des autres pays de l'OCDE ou de nombreux pays en développement.

### **Malgré la réduction des barrières tarifaires, le risque de détournement des courants d'échanges subsiste...**

Tout en libéralisant ses échanges dans le cadre d'accords commerciaux régionaux, le Mexique a progressé dans la voie de la réduction des barrières tarifaires dans un contexte multilatéral. Comme dans d'autres pays, les obstacles tarifaires NPF ont sensiblement baissé au Mexique après 1986, date de son entrée au GATT/OMC. Cependant, durant la seconde moitié des années 90 et au début des années 2000, le Mexique a été le seul pays de l'OCDE à relever le droit moyen NPF non pondéré appliqué (graphique 3.6). Les relèvements ont été opérés, en partie du moins, pour des raisons budgétaires, ce que confirme leur caractère généralisé, puisque près de 90 % des positions tarifaires ont été concernées par l'augmentation de janvier 1999 (OMC, 2002). Dans le même temps,

Graphique 3.6. **Droits de douane appliqués : 1986-2006**

Droits de douane moyens non pondérés appliqués



1. 86 pays.

Source : Banque mondiale et OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104527304251>

d'autres pays à revenu intermédiaire ont continué de réduire leurs barrières commerciales. Depuis quelque temps, le Mexique a recommencé à réduire ses droits de douane, en les abaissant de façon particulièrement large en décembre 2004 et septembre 2006<sup>7</sup>, mais il lui reste des progrès à faire pour ramener le droit de douane moyen au niveau observé dans la zone OCDE – voire dans les pays non membres à revenu intermédiaire.

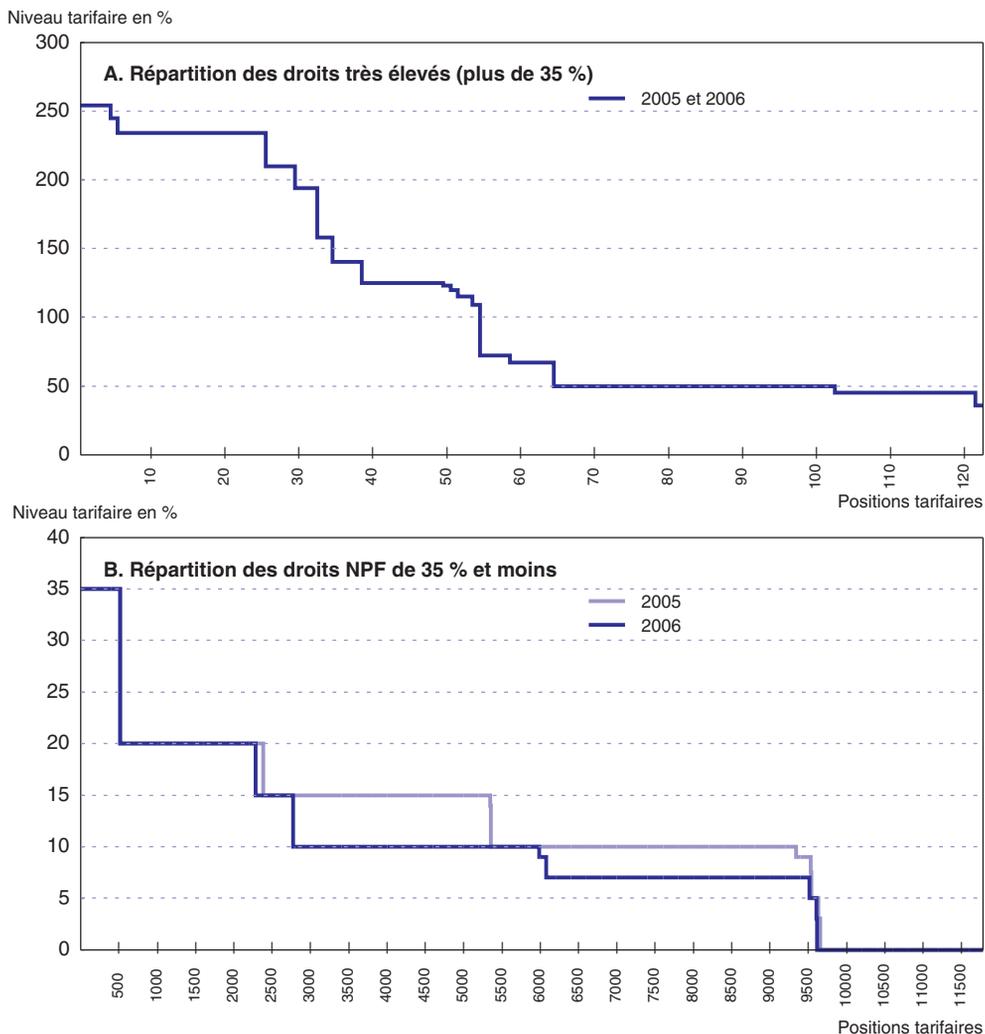
Comme on l'a vu, le régime commercial du Mexique se caractérise, du point de vue tarifaire, par une libéralisation sensible des échanges dans le cadre des divers ACR signés depuis le début des années 90. L'ouverture notable de l'économie mexicaine qui s'en est suivie a eu des effets positifs importants. Cependant, ces ACR ont aussi créé des possibilités de détournement des courants d'échanges, en raison de l'écart entre les droits NPF et les droits applicables aux pays signataires. En 2003, la moyenne simple (non pondérée par les importations) des droits applicables aux pays participant à des ACR était de 2.2 %, soit un taux très nettement inférieur à la moyenne des droits NPF applicables aux pays n'y participant pas, à savoir 18.4 %. Les réductions de droits NPF intervenues à la fin de 2004 et en 2006 ont diminué l'écart entre les droits moyens NPF et ACR, mais celui-ci est encore important. En particulier, comme les droits applicables aux signataires des ACR sont beaucoup plus faibles que les droits NPF et que le Mexique n'a pas conclu d'ACR avec l'Asie de l'Est (le Japon excepté), il est à craindre que la politique commerciale actuelle ne soit défavorable aux importations en provenance de cette région, alors que celles-ci pourraient constituer une source de facteurs de production peu coûteux pour les entreprises établies au Mexique.

### ... et les droits de douane faussent l'affectation des ressources en privilégiant les secteurs à faible productivité

À la suite des baisses tarifaires de septembre 2006, la moyenne simple des droits NPF appliqués par le Mexique est tombée à 11.1 % (calcul effectué sur un total de 11 900 positions tarifaires). Le graphique 3.7 indique la répartition des droits par niveau, dans laquelle on peut distinguer trois groupes principaux. Premièrement, un très petit groupe de produits fortement protégés, représentant 121 positions tarifaires (1 % du total), est assujéti à des droits supérieurs à 35 %, près de la moitié des positions tarifaires étant soumises à des droits de plus de 100 %. Le deuxième groupe, représentant 2 774 positions tarifaires (23 % du total), est protégé par des droits supérieurs à la moyenne, de l'ordre de 15 à 35 %. Les positions tarifaires restantes, soit près de 80 % du total, sont soumises à des droits de 10 % ou moins, 18 % d'entre elles étant soumises à des droits nuls.

Globalement, la moyenne des droits NPF pondérée par les échanges est pratiquement identique, en valeur, à la moyenne simple des droits NPF<sup>8</sup>. Environ 80 % des importations

Graphique 3.7. Répartition des droits de douane par niveau



Source : Banque mondiale, base de données *World Integrated Trade Solution* (WITS) ; CNUCED ; ministère mexicain de l'Économie ; OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104531884113>

entrent dans des catégories qui se voient appliquer des droits de 10 % ou moins, 15 % des importations sont soumises à des droits compris entre 15 et 35 % et 5 % sont assujetties à des droits de plus de 35 %. Il convient de noter que cette répartition des importations est influencée par le niveau des droits applicables : par exemple, une réduction des droits applicables aux importations soumises à des droits de 15 à 35 % se traduirait par un accroissement de ces importations et donc par une augmentation de leur part dans les importations totales.

Le groupe de produits très protégé, pour lequel les droits applicables s'échelonnent de 36 à 254 %, est surtout composé de produits agricoles (volailles, sucre, maïs, haricots, café, raisin, malt, blé, orge, tabac et lait). Certains types de véhicules automobiles en font aussi partie, avec des droits de 50 %. L'encadré 3.4 examine la place de l'agriculture dans la politique commerciale du Mexique.

Des droits de douane élevés continuent également d'être appliqués dans des activités de main-d'œuvre peu productives, comme la fabrication de vêtements et de chaussures (graphique 3.8). Cette distorsion a tendance à peser sur la productivité globale de l'économie en faussant les prix relatifs et en encourageant le maintien ou le transfert de ressources dans des secteurs protégés, peu productifs. Les droits de douane applicables aux biens intermédiaires et aux biens d'équipement sont moins élevés. Malgré tout, les droits sur les biens intermédiaires restent supérieurs à ceux d'autres pays, ce qui augmente les coûts de production au Mexique et nuit à la compétitivité-coûts des producteurs mexicains par rapport à leurs concurrents étrangers. Ce problème s'est aggravé à partir de 2001 lorsque, pour se conformer à l'article 303 de l'ALENA, les autorités mexicaines ont commencé de mettre fin aux exonérations de droits à l'importation dont bénéficiaient les matières premières et équipements utilisés pour la production d'exportations à destination des États-Unis dans le cadre du régime des maquiladoras et du *Programa de Importacion Temporal (PITEX)* (OCDE, 2007). Pour remédier à ce problème, le Mexique a recours à des programmes préférentiels (PROSEC), qui ramènent à 0-5 % les droits applicables aux matières premières et aux biens d'équipement qui ne sont pas produits localement. Comme l'admettent les autorités (ministère de l'Économie, 2004), cette solution est moins satisfaisante qu'une réduction générale des droits de douane, car elle impose des coûts administratifs (les producteurs doivent demander à bénéficier des PROSEC) et ne s'applique qu'à certains secteurs. La réduction de 2006 des droits NPF, qui a surtout touché les biens intermédiaires, a remédié plus efficacement à ce problème que les PROSEC, mais de nouvelles baisses des droits sont souhaitables.

### **Réduire progressivement les droits de douane qui subsistent**

Le Mexique doit s'engager dans une stratégie d'ensemble clairement définie pour réduire progressivement ses droits de douane résiduels. Au bout du compte, il en tirera des avantages substantiels, étant donné que : i) la réduction des droits de douane n'a pas de conséquences importante en termes de recettes publiques (en 2005, les recettes totales tirées des droits de douane n'ont représenté que 0.2 % du PIB), ii) l'augmentation de la part des importations en provenance de pays non signataires d'ACR signifie que les droits NPF concernent sur une proportion croissante des échanges commerciaux mexicains et iii) le fait de ramener à zéro les droits de 10 % ou moins appliqués à environ 60 % des positions tarifaires et de réduire l'écart entre les droits NPF et les droits ACR permettrait d'abaisser les coûts administratifs et les obstacles non tarifaires qui entravent les échanges

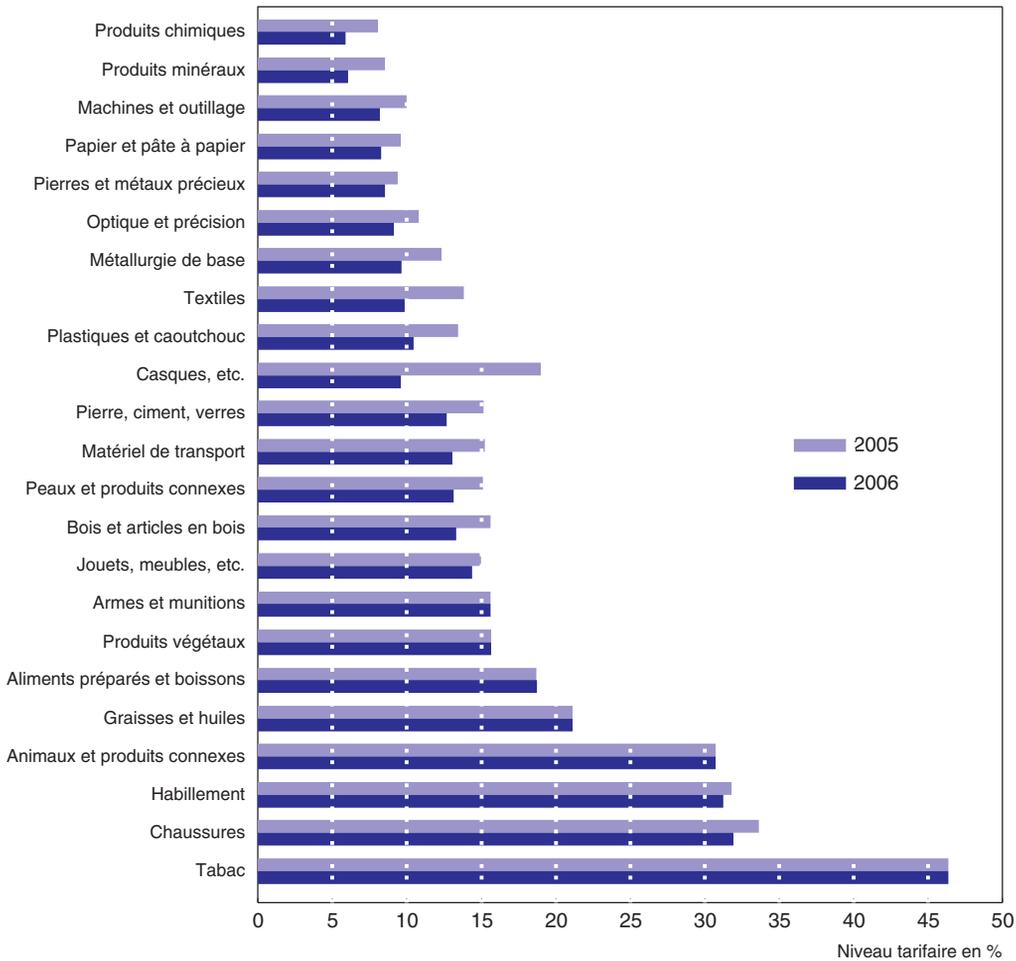
### Encadré 3.4. Questions agricoles et échanges\*

Le Mexique applique actuellement des droits NPF très élevés, dont certains dépassent 200 %. Simultanément, dans le cadre de l'ALENA, il a progressivement ramené à zéro ses droits de douane sur les produits agricoles en provenance des États-Unis et du Canada. Pour aider les agriculteurs à faire face à cette réduction de la protection douanière, les autorités ont mis en place des programmes de soutien direct des revenus en faveur des secteurs concernés. Le principal de ces programmes, PROCAMPO, qui restera en vigueur jusqu'en 2012, a pour objet d'aider les agriculteurs à s'adapter à la suppression des droits de douane sur les échanges de produits agricoles avec le Canada et les États-Unis. Une option pourrait consister à étendre cette réduction progressive des droits à tous les produits agricoles auxquels sont appliqués des droits NPF. Réduire les droits NPF permettrait aux consommateurs mexicains d'avoir accès à des produits alimentaires peu coûteux venant du monde entier. Comme les produits alimentaires représentent une part particulièrement importante des dépenses de consommation des ménages à bas revenus, l'impact d'une telle mesure serait globalement progressif. En outre, étant donné que pour ces catégories de produits agricoles, les États-Unis, le Canada et certains autres cosignataires d'ACR ont déjà accès au marché mexicain en franchise, des droits NPF élevés ne peuvent qu'engendrer un détournement coûteux des courants d'échanges et/ou des opérations triangulaires illégales. Les droits élevés accroissent aussi les possibilités et les tentatives de fraude et de corruption aux frontières. Par exemple, le ministère de l'Économie et des Finances s'est saisi d'une affaire concernant l'importation de café en provenance de pays tiers par l'intermédiaire des États-Unis, opération ayant pour objet d'échapper au droit NPF de 140 % (ministère de l'Économie, 2004). S'il était décidé de réduire les droits NPF, il faudrait les abaisser de façon suffisamment progressive pour permettre aux parties concernées de s'adapter, mais sans revenir en arrière (OCDE, 2005b). Si les droits NPF étaient réduits, il faudrait améliorer le programme de soutien des revenus. En vertu du PROCAMPO, des paiements directs sont effectués en fonction de l'utilisation qui était faite des terres auparavant. Cela a permis d'améliorer l'efficacité du transfert de revenu tout en limitant les distorsions introduites dans les processus de production, contrairement aux dispositifs antérieurs de soutien des prix et de subventions. Cependant, il sera indispensable de mieux définir les objectifs du programme. Si l'objectif visé est la réduction de la pauvreté, ce type de soutien sectoriel des revenus ne sera peut-être pas l'instrument le plus indiqué, dans la mesure où le PROCAMPO ne concerne pas les travailleurs agricoles sans terres. Dans cette optique, le programme *Oportunidades* serait sans doute plus adapté, car il a un caractère plus progressif. Lors de la mise au point du programme de soutien, il conviendra de veiller à inciter davantage les bénéficiaires à accroître leur productivité et à opter pour des cultures plus rentables.

\* Cet encadré s'inspire de OCDE (2006a), *Política agropecuaria y pesquera en México*, qui présente une analyse détaillée et complète du secteur agricole et des programmes de soutien à l'agriculture.

commerciaux du Mexique et ouvrent la voie à la corruption et à la fraude. Il ne serait plus nécessaire de fixer des prix de référence pour calculer le montant des droits, de recourir à des programmes spéciaux comme les PROSEC, de contrôler l'application des règles d'origine et de déterminer les règles à appliquer suivant chaque ACR. Une réduction progressive des droits sur un plus grand nombre de produits protégés (droits de 15 à 35 %) aurait sans doute un effet positif plus marqué sur les flux d'échanges et sur l'affectation des ressources et la productivité, mais impliquerait aussi des transferts de main-d'œuvre plus importants entre secteurs d'activité.

Graphique 3.8. **Les droits de douane mexicains par catégorie de produit**<sup>1</sup>  
Moyenne simple des droits NPF appliqués



1. Suivant la classification du système harmonisé.

Source : Banque mondiale, base de données *World Integrated Trade Solution (WITS)* ; CNUCED ; ministère mexicain de l'Économie ; OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104532743446>

### **Faciliter l'adaptation des travailleurs dans les secteurs concernés**

La réduction de la protection suscite souvent une certaine résistance en raison des problèmes sociaux que risquent d'entraîner la sortie d'entreprises précédemment protégées mais devenues non viables et les pertes d'emploi correspondantes. En effet, réduire la protection et créer une économie plus ouverte nécessite le transfert de ressources entre secteurs d'activité, l'économie réagissant à de nouveaux signaux en termes de demande et de prix relatifs. Il est important que les ressources, en main-d'œuvre notamment, puissent passer facilement d'un secteur à un autre, afin d'éviter de longues périodes d'inactivité ou des transferts vers le secteur informel, peu productif, notamment pour les groupes les plus vulnérables (les travailleurs les moins qualifiés et les plus pauvres).

Un bon fonctionnement du marché du travail et une formation appropriée des travailleurs dont les emplois sont supprimés peuvent atténuer ces problèmes. Les mécanismes du marché du travail, joints à l'aide sociale, doivent permettre d'éviter que les

groupes les plus vulnérables de la population aient à supporter des coûts d'ajustement trop lourds. C'est là un point particulièrement important dans le cas du Mexique, où il est indispensable de renforcer la volonté politique d'ouverture de l'économie. Quelques-unes de ces questions seront examinées au chapitre 5.

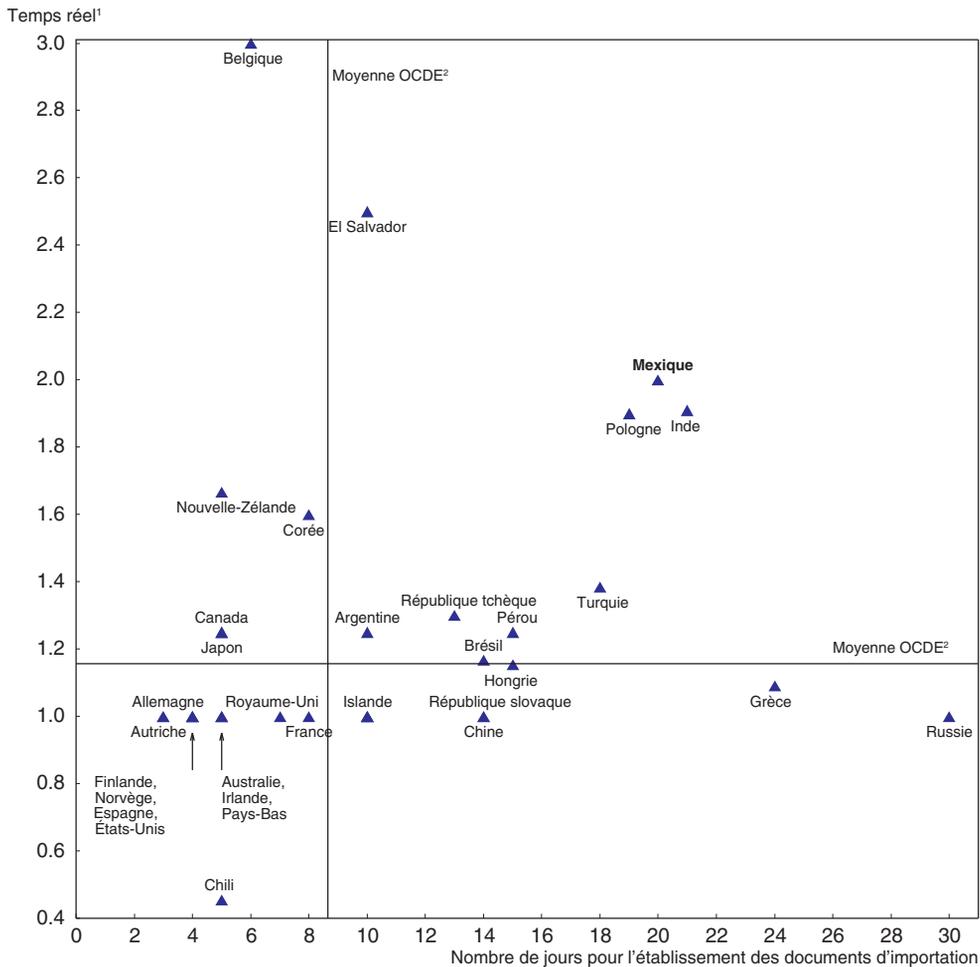
### **Abaisser les barrières non tarifaires relativement élevées**

Tout en progressant dans la voie de la libéralisation des échanges, à la fois dans le contexte d'accords commerciaux régionaux et par un abaissement multilatéral des droits NPF, les autorités s'emploient à réduire progressivement les barrières non tarifaires. Les initiatives à cet égard constituent des avancées importantes qui amélioreront sensiblement les flux d'échanges et la compétitivité-coûts des entreprises mexicaines. À mesure que les droits de douane ont été abaissés dans le monde entier en vertu du GATT/OMC, l'attention s'est de plus en plus portée sur l'utilisation des barrières non tarifaires, qui sont devenues des obstacles majeurs aux échanges (Walkenhorst, 2004 ; OCDE, 2005). En conséquence, des méthodes ont été mises au point ces dernières années pour quantifier les effets des barrières non tarifaires sur les prix et les importations, et un certain nombre d'études empiriques révèlent uniformément que la réduction de ces barrières peut engendrer des gains de bien-être substantiels<sup>9</sup>.

Des indices qualitatifs et quantitatifs donnent à penser que les échanges commerciaux du Mexique sont actuellement entravés par différents types de barrières non tarifaires. Celles-ci peuvent prendre la forme de formalités douanières lourdes et parfois arbitraires, de prescriptions techniques excessivement strictes, de règles d'étiquetage, de prix de référence ou de mesures antidumping (auxquelles le Mexique a eu activement recours)<sup>10</sup>. Kee *et al.* (2005) ont estimé des équivalents tarifaires *ad valorem* pour un groupe de barrières non tarifaires « courantes » : mesures de contrôle des prix et des volumes (prix de référence, autorisations non automatiques et contingents, par exemple), réglementations techniques (étiquetage, essais ou obligations en matière d'information, par exemple), et mesures monopolistiques, telles que l'imposition d'un circuit unique d'importation<sup>11</sup>. L'équivalent tarifaire *ad valorem* estimé pour le Mexique est le plus élevé parmi les 28 pays de l'OCDE qui constituent l'échantillon (15.9 %, contre une moyenne de 9 % pour la zone OCDE). Il est en revanche inférieur à la moyenne dans le cas des États-Unis et du Canada. De plus, des pays comme l'Argentine, la Turquie ou la Pologne ont des barrières dont l'équivalent tarifaire est beaucoup moins élevé que celui du Mexique.

Le délai nécessaire à l'établissement des documents requis pour l'importation d'un conteneur constitue un bon indicateur des obstacles non tarifaires aux échanges (cf. Banque mondiale, base de données *Doing Business*). De longs délais de préparation des documents nuisent aux échanges commerciaux, et le fait que l'établissement des documents d'importation prenne beaucoup plus de temps que celui des documents d'exportation est révélateur d'un biais protectionniste dans la politique commerciale. Pour préparer les documents nécessaires à l'importation d'un conteneur, il faut en moyenne 8.7 jours dans les pays de l'OCDE ; or, en 2006, le Mexique dépassait largement cette moyenne, avec 20 jours. Parmi les pays de l'OCDE, seule la Grèce se place moins bien à cet égard. Les délais nécessaires à la préparation des documents sont plus courts dans d'autres pays d'Amérique latine comme le Chili (5 jours) ou le Brésil (14 jours). De surcroît, au Mexique, l'établissement des documents d'importation prend beaucoup plus de temps que celui des documents d'exportation – deux fois plus de temps, soit près du double de la moyenne

Graphique 3.9. **Temps nécessaire pour les formalités d'importation et d'exportation : comparaison**



1. Nombre de jours nécessaires pour l'établissement des documents d'importation par rapport au nombre de jours nécessaires pour l'établissement des documents d'exportation.
2. À l'exception du Luxembourg.

Source : Banque mondiale, base de données Doing Business, années diverses.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104540217028>

OCDE et plus que dans le cas du Chili ou du Brésil (graphique 3.9). Il y aurait donc lieu de simplifier les formalités d'importation.

### Simplifier les procédures douanières

Les procédures douanières demeurent coûteuses et excessivement lourdes, et les autorités admettent qu'il convient de les simplifier<sup>12</sup>. Les formalités administratives sont excessivement complexes et souvent redondantes (par exemple, des descriptions détaillées des produits et des informations concernant l'identification de l'importateur sont demandées dans plusieurs documents). Les importateurs de produits sensibles (produits agricoles, ciment, produits chimiques, textiles et chaussures, jouets, acier, par exemple) doivent s'inscrire à un registre spécifique (*Padrón de Importadores de Sectores Específicos*). L'inscription d'un importateur peut être contestée par le groupe industriel national qui fabrique le produit considéré, et cela constitue un puissant moyen de

protection pour la branche concernée. Elle peut aussi prendre beaucoup de temps (les autorités ont 30 jours pour accepter ou refuser la demande ; passé ce délai, en l'absence de réponse, l'importateur est automatiquement inscrit) ; en outre, l'inscription au registre spécifique coexiste avec l'inscription au registre général (*Padrón de Importadores*), obligatoire pour tous les importateurs. Si un nouveau produit est ajouté à la liste des produits sensibles, l'importateur doit présenter une nouvelle demande. Des mesures ont été prises ces derniers temps pour accélérer les formalités d'inscription et pour remédier aux doubles emplois dans les documents à fournir. Simplifier encore les procédures et réduire davantage les coûts administratifs permettrait non seulement de faciliter les échanges commerciaux, mais aussi de libérer des ressources publiques qui pourraient être utilisées plus efficacement ailleurs.

Les exportateurs des États-Unis et de l'Union européenne (respectivement du secteur agricole et du secteur textile, surtout) se plaignent de la longueur, de la lourdeur, de l'arbitraire et de l'opacité des contrôles effectués au moment du dédouanement<sup>13</sup>. Certains produits (sucre et textiles, par exemple) doivent entrer sur le territoire par des points d'entrée exclusifs – *aduanas exclusivas* –, ce qui engendre des coûts de transport inutiles et réduit la compétitivité des produits importés. Les règles d'étiquetage sont elles aussi inutilement contraignantes et il conviendrait de les simplifier en utilisant les normes d'étiquetage déjà appliquées dans les autres pays de l'OCDE (cf. annexe 3.A2). En outre, des amendes ont été infligées à des importateurs qui n'avaient pas correctement respecté les règles concernant le certificat d'origine ou l'étiquetage. En général, le refus d'importation est suffisant pour empêcher l'entrée sur le marché mexicain de produits n'ayant pas le certificat ou l'étiquetage requis. Les sanctions comme les amendes devraient donc être supprimées. Les entreprises importatrices seront malgré tout incitées à respecter les règles de certification et d'étiquetage, car dans le cas contraire, elles ne pourront pas vendre leurs produits.

Les autorités ont l'intention de simplifier progressivement les permis d'importation et l'inscription obligatoire au *Padrón Sectorial* et, à terme, d'éliminer les points d'entrée spécifiques pour certains produits. Les douanes mexicaines s'emploient aussi à améliorer les systèmes d'information et les échanges de renseignements avec les autres organismes publics et installent des équipements d'inspection non intrusifs (gammagraphie). Elles mettent aussi en place un système de prénotification du manifeste grâce auquel les navires pourront indiquer électroniquement aux douanes, 24 heures à l'avance, les marchandises qu'ils transportent, ce qui accélérera notablement les inspections à quai.

Le Mexique a un système de prix de référence pour l'évaluation en douane qui s'applique principalement aux produits alimentaires et aux boissons, aux textiles, vêtements et chaussures, à l'outillage et aux jouets. Ce système, en vigueur depuis 1994, est utilisé pour éviter les sous-évaluations. Les autorités envisagent de remplacer le système de prix de référence par le système d'évaluation sur la base des transactions (qui se fonde sur le prix payé par l'importateur sur le marché d'origine, attesté par une facture) d'ici à deux ans. Ce serait là un progrès important pour faciliter le commerce, dans la mesure où le système actuel constitue un obstacle aux échanges.

En octobre 2000, les autorités mexicaines ont mis en place un système de garanties qui est excessivement lourd. Si le prix déclaré d'un produit importé est plus bas que le prix de référence, l'importateur doit déposer sur un compte en douane (*cuenta aduanera*) une garantie monétaire égale aux droits de douane et autres prélèvements correspondant à la différence entre le prix déclaré et l'estimation officielle. En vertu de la législation, la

garantie n'est levée que six mois après l'importation, à condition qu'une enquête n'ait pas été ouverte<sup>14</sup>. Ce délai est trop long et peut engendrer de sérieux problèmes de trésorerie, en particulier pour les petites et moyennes entreprises importatrices. Le système impose des coûts non seulement aux importateurs, mais aussi aux autorités mexicaines (qui doivent l'administrer) et aux établissements financiers qui gèrent les comptes. Ceux-ci doivent en effet respecter de strictes obligations et finissent par en transférer le coût aux importateurs lorsqu'ils ouvrent un compte en douane et s'en servent pour leurs transactions. Il conviendrait de mettre fin au système actuel de garanties, qui deviendra de toute façon inutile lorsque le système de prix de référence aura été supprimé.

### **Accroître la transparence des procédures antidumping**

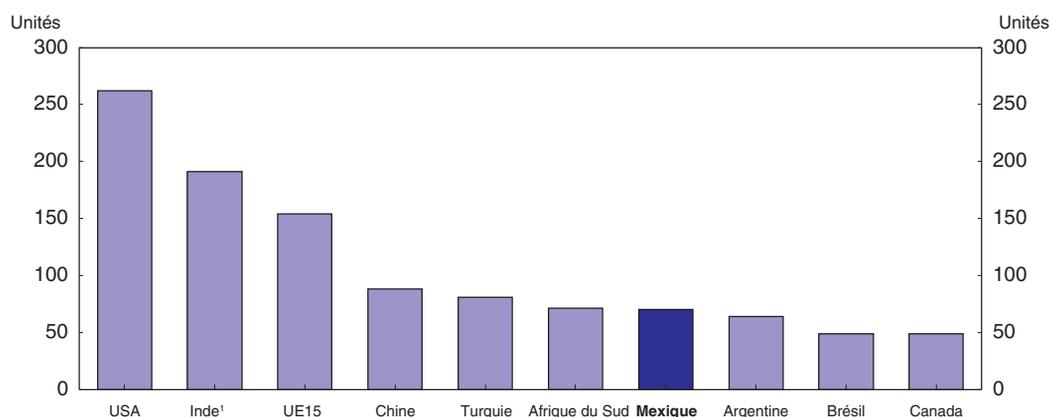
Les membres de l'OMC peuvent prendre des mesures antidumping à l'encontre des importations d'un produit dont le prix à l'exportation est inférieur à sa « valeur normale », c'est-à-dire en général son prix sur le marché intérieur du pays exportateur, si ces importations portent préjudice à une branche d'activité locale à l'intérieur du territoire de la partie contractante importatrice<sup>15</sup>. Ce mécanisme est traditionnellement utilisé dans les économies développées (comme les États-Unis, l'Union européenne, le Canada et l'Australie), mais il a été systématiquement employé également par des pays en développement. Entre 1985 et 1994, les enquêtes antidumping menées à l'initiative de l'Argentine, du Brésil, de la Colombie, de l'Inde, de l'Indonésie, du Mexique, du Pérou, de la Turquie et du Venezuela ont représenté 16 % de l'ensemble des enquêtes; au cours de la décennie qui a suivi la création de l'OMC (1995-2004), ces neuf pays ont été à l'origine de 1045 enquêtes, soit 40 % du total (Bown, 2006).

Entre 1987 et 2005, le Mexique a ouvert 267 enquêtes antidumping. La moitié d'entre elles ont été entrées en vigueur en 1992-94, tandis qu'entre 1995 et 2005, le nombre d'enquêtes ouvertes est tombé à moins de huit par an en moyenne. Au premier semestre de 2006, 70 mesures antidumping étaient en vigueur au Mexique – principalement sous la forme de droits définitifs. Le Mexique fait encore partie des dix membres de l'OMC qui ont le plus recours à des mesures antidumping (graphique 3.10). Près d'un tiers des mesures qu'il a prises visent la Chine, suivie des États-Unis (12). La grande majorité des plaintes à l'origine d'enquêtes antidumping au Mexique émanent de l'industrie sidérurgique, suivie de l'industrie chimique et, dans une moindre mesure, de l'industrie textile<sup>16</sup>.

Bien que le système antidumping appliqué au Mexique soit jugé généralement conforme aux règles de l'OMC<sup>17</sup> et que l'autorité antidumping (*Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales*, UPCI) soit dotée d'un budget et d'effectifs adéquats, un certain nombre de problèmes se posent, notamment le manque de transparence et de prévisibilité des méthodes et des critères appliqués par l'UPCI. Les principaux problèmes soulevés par le système antidumping mexicain sont dus au fait que les informations rassemblées sont assimilées à des informations confidentielles d'État (ce qui réduit la transparence), à l'absence de publication de directives détaillées concernant l'application de la législation antidumping (d'où l'application de critères différents dans des affaires similaires) et à l'incertitude des méthodes appliquées pour déterminer la causalité (c'est-à-dire le lien de causalité entre les importations faisant l'objet d'un dumping et le préjudice ou la menace de préjudice invoqués par les producteurs locaux) (Leycegui et de la Torre, 2005). Il est indispensable d'améliorer la transparence et de réduire la marge d'appréciation pour permettre aux exportateurs de défendre équitablement leurs intérêts et pour veiller à ce que les différents cas puissent être plus facilement distingués les uns des autres. Il importe

Graphique 3.10. **Mesures antidumping en vigueur au 30 juin 2006**

Dix premiers pays



1. En juin 2005

Source : OMC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104331870377>

également de choisir un pays de substitution approprié pour la détermination de la valeur normale si le prix pratiqué sur le marché intérieur du pays exportateur n'est pas jugé adéquat<sup>18</sup>.

## Suppression des obstacles à l'IDE et renforcement des interactions avec l'économie mexicaine

### Nouvelle réduction des obstacles à l'IDE

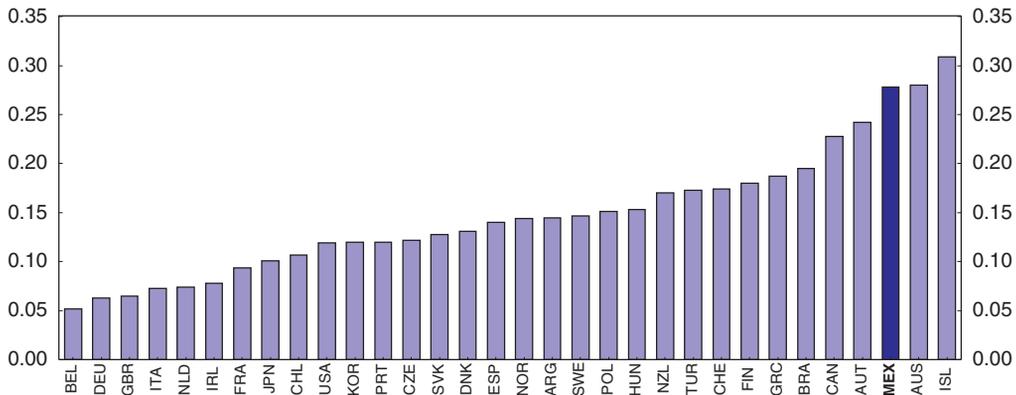
En vertu de la loi générale sur l'investissement étranger (1993) et des modifications qui lui ont été apportées ainsi que de plusieurs lois sectorielles, le Mexique applique encore diverses restrictions à l'investissement direct étranger (IDE) qui sont très prononcées par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE et également plus contraignantes que dans d'autres pays d'Amérique latine (Argentine, Brésil et Chili) (voir graphique 3.11). Plus de la moitié de la restrictivité globale est due aux restrictions à la propriété, qui sont relativement rigoureuses. Les procédures d'examen et de notification sont aussi assez complexes, alors que les restrictions applicables à la gestion et aux opérations, bien que non négligeables, ne sont pas très différentes de celles de nombre d'autres pays de l'OCDE. Les quatre niveaux principaux des restrictions à la propriété et les secteurs d'une importance particulière pour le commerce et la productivité sont résumés dans le tableau 3.3 ci-après.

Les obstacles à l'IDE sont plus élevés que la moyenne de l'OCDE dans l'ensemble des principaux secteurs de l'économie (tableau 3.4). Ils sont concentrés dans les services et l'infrastructure: finances, services aux entreprises, énergie, infrastructure des transports, y compris transports terrestres, ports et aéroports et télécommunications. Du fait de leur contribution à l'ensemble de l'économie, ces secteurs sont importants pour la performance économique globale du Mexique ainsi que pour les résultats de son commerce extérieur.

Les obstacles à l'IDE ont aussi presque certainement contribué à la baisse des entrées de capitaux étrangers notée dans le premier chapitre. Le rapport du stock d'IDE au PIB est encore relativement faible par comparaison avec d'autres pays de l'OCDE, et les estimations de l'OCDE donnent à penser que la réduction des restrictions à l'IDE pour les ramener au niveau de celles en vigueur dans le pays le moins restrictif de l'OCDE

Graphique 3.11. **Indice de restrictivité concernant l'investissement direct étranger<sup>1</sup>**

2003



1. Indice de 0 à 1, du moins restrictif au plus restrictif.

Source : Koyama et Golub (2006).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/104332075280>Tableau 3.3. **Résumé des restrictions à la propriété applicables à l'IDE<sup>1</sup>**

Restriction	Secteur/activité
Activités réservées à l'État	Pétrole et hydrocarbures, électricité.
Activités réservées aux ressortissants mexicains	Transports terrestres intérieurs, vente au détail de l'essence et distribution du GPL.
Plafonds de prise de participation	Jusqu'à 25 % dans les transports aériens. Jusqu'à 49 % dans les télécommunications, les sociétés d'assurance et la gestion de fonds d'épargne retraite ; navigation côtière.
Plafond de prise de participation supérieur à 49 % avec autorisation du gouvernement	Télécommunications cellulaires, chemins de fer, ports, services juridiques, agents d'assurance, construction de conduites pour la distribution de produits pétroliers, forage de puits de pétrole et de gaz.

1. Voir l'annexe 3.A3 pour la liste complète des activités soumises à ces obstacles.

Source : Ministère de l'Économie.

Tableau 3.4. **Indice de restrictivité de la réglementation applicable à l'IDE au Mexique, par secteur<sup>1</sup>**

	Mexique	Moyenne OCDE	Rang sur 29 pays (du meilleur au moins bon)
Services aux entreprises	0.206	0.152	21
Télécoms	0.356	0.184	24
Construction	0.125	0.074	24
Distribution	0.125	0.072	24
Finance	0.502	0.152	24
Hôtels et restaurants	0.125	0.072	24
Transports	0.428	0.299	26
Électricité	1	0.326	29
Industries manufacturières	0.125	0.076	24
<b>Total</b>	<b>0.278</b>	<b>0.187</b>	<b>28</b>

1. Indice de 0 à 1, du moins restrictif au plus restrictif. Pour plus de détails, voir l'annexe 3.A3.

Source : Koyama et Golub (2006).

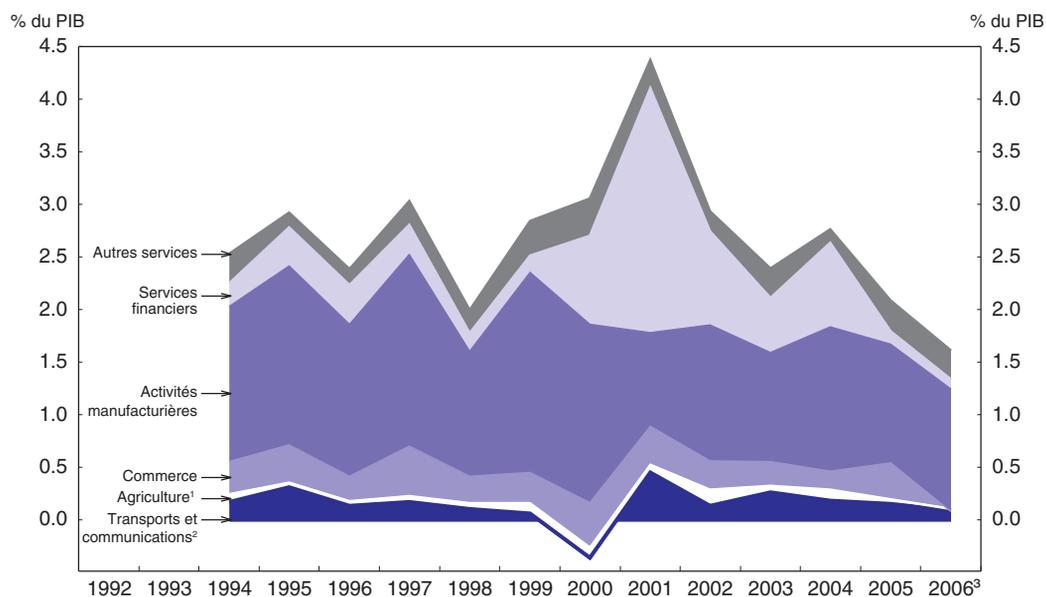
augmenterait de 50 % le stock d'IDE au Mexique (Nicoletti et al., 2003)<sup>19</sup>. Lorsque les obstacles sont plus faibles (comme dans le secteur manufacturier) ou ont été réduits récemment (comme dans les services financiers), les entrées de capitaux sous forme d'IDE sont importantes. De 1994 à 2005, le secteur manufacturier a absorbé 50 % environ des entrées brutes d'IDE au Mexique, ce qui reflète l'avantage comparatif du pays et sa

proximité avec les États-Unis. L'IDE dans le secteur manufacturier ne s'est pas accompagné d'importantes entrées d'IDE dans les secteurs complémentaires des services et de l'infrastructure (voir graphique 3.12). La principale exception est celle des services financiers, où les restrictions à la participation étrangère au capital des banques ont été levées (voir ci-après)<sup>20</sup>. En conséquence, si le Mexique dispose d'entreprises manufacturières efficaces dans des secteurs comme l'automobile, ces investissements souffrent de l'absence de services et d'infrastructures adéquats ainsi que d'intrants importés à des prix compétitifs (voir le chapitre 4).

La suppression par le Mexique en 1998 des restrictions à l'investissement étranger pesant sur ses plus grandes banques illustre les effets que pourrait avoir la levée des réglementations indûment restrictives entravant l'IDE. Cette mesure a conduit à une augmentation rapide de la part étrangère dans le capital des banques mexicaines : la proportion du total des actifs des banques commerciales détenue par des entreprises étrangères est passée de 7 % en 1995 à 25 % en 1998 et 85 % en 2006, à la faveur notamment des gros investissements de la banque américaine Citibank et des banques espagnoles BBVA et Santander. L'augmentation des investissements étrangers a amélioré la performance du secteur bancaire mexicain, en particulier du point de vue de la technologie, des systèmes et de la solidité des portefeuilles de prêts.

La levée des obstacles à l'investissement étranger dans certains secteurs des services et de l'infrastructure se traduirait par un accroissement des entrées de capitaux et améliorerait la productivité dans ces secteurs directement grâce à l'apport de capitaux et de technologies et au renforcement de la concurrence à laquelle sont soumises les entreprises nationales. Encourager les entrées de capitaux étrangers dans les secteurs des

Graphique 3.12. **Entrées brutes d'IDE par secteur**



1. Agriculture, industries extractives, électricité et construction.

2. Les entrées d'IDE peuvent être négatives dans les cas suivants : une entreprise étrangère appartenant à un investisseur étranger est vendue par ce dernier à une autre entreprise locale, est déficitaire, rembourse un emprunt à sa société mère étrangère, prête à sa société mère ou restitue des capitaux à sa société mère.

3. Estimations pour 2006 : données effectives pour deux trimestres en rythme annuel.

Source : Banque mondiale et OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104354343346>

services et de l'infrastructure favoriserait aussi la qualité et la compétitivité-coûts des intrants utilisés par le secteur manufacturier, contribuant ainsi à la performance commerciale. Dans certains de ces secteurs (assurances et transports), la possibilité serait également ainsi offerte de développer les exportations de services du Mexique.

### **Accroître les effets positifs de l'IDE en élargissant les retombées pour les entreprises nationales**

Les principaux avantages à attendre d'une augmentation de l'IDE ont trait aux interactions dans la chaîne d'approvisionnement, depuis l'investisseur direct étranger jusqu'aux entreprises nationales, ainsi qu'aux transferts de connaissances et de technologies qui accompagnent souvent l'investissement direct. Les investisseurs transfèrent un savoir-faire à leurs filiales et, dans nombre de cas, également à leurs partenaires commerciaux directs ; d'où la possibilité de répercussions plus générales dans le pays d'accueil. L'existence de transferts verticaux d'intrants manufacturés aux fournisseurs nationaux a été mise en évidence par les données empiriques (voir Kugler, 2006, Javorcik, 2006). Néanmoins, les interactions et les retombées sont loin d'être automatiques et dépendent des conditions-cadres et de la capacité d'absorption des entreprises nationales. Dans le secteur de l'automobile et dans les autres secteurs, les interactions entre les investisseurs directs étrangers et les entreprises mexicaines pourraient être renforcées, ce qui doperait la rentabilité de l'IDE pour le Mexique.

Les investisseurs directs étrangers sont tout à fait disposés à externaliser largement la production au niveau local, car la production locale constitue une source potentielle de réduction des coûts et permet d'assurer la sécurité de l'offre. Les données empiriques montrent que, même là où les sociétés multinationales importent initialement la plupart de leurs fournitures, ces importations finissent par être remplacées par des produits d'origine nationale (OCDE, 2002). Même si les multinationales ont des fournisseurs en dehors du Mexique, elles souhaitent aussi vraisemblablement s'approvisionner localement car cela permet de soumettre les fournisseurs internationaux à la concurrence.

Cependant, le développement des interactions verticales exige un renforcement des incitations qu'ont les investisseurs à s'approvisionner localement, ce qui implique une amélioration de l'aptitude des entreprises locales à fournir des intrants qui répondent aux exigences des multinationales. Paus et Gallagher (2006) constatent que, dans l'industrie électronique en particulier, les entreprises étrangères soit ont invité d'autres fournisseurs multinationaux de composants manufacturés à s'implanter au Mexique avec elles, soit se sont approvisionnées auprès de sous-traitants déjà établis en Asie. Dans ce secteur, les entreprises mexicaines s'occupent essentiellement de fournir les matériaux d'emballage. Dans ces conditions, l'environnement des entreprises doit encore être amélioré de façon à encourager davantage d'entreprises nationales à améliorer la qualité de leurs produits et leur compétitivité-coûts, afin d'être en mesure de renforcer leurs interactions avec les entreprises étrangères et de fournir un plus large éventail d'intrants.

### **Encourager les interactions avec les entreprises nationales**

Le secteur manufacturier mexicain est composé d'un grand nombre de petites entreprises, avec très peu de grandes entreprises et une très faible proportion d'entreprises de taille moyenne. Cette structure contribue elle-même à limiter les interactions dans la chaîne d'approvisionnement qui aideraient les petites entreprises à se développer et à accroître leur productivité<sup>21</sup>. Les entreprises mexicaines n'ont parfois pas été en mesure

d'assurer l'approvisionnement des multinationales dans les secteurs de l'électronique et de l'automobile, deux des plus grands secteurs d'exportation au Mexique, en raison de l'échelle insuffisante de leurs opérations, du manque de capacités techniques et de déficiences dans la qualité.

Les liens entre les investisseurs étrangers et leurs fournisseurs nationaux directs (fournisseurs de niveau 1), souvent de grandes entreprises, sont raisonnablement solides. Cependant, il n'y a que des liens faibles entre les fournisseurs du niveau 1 et leurs propres fournisseurs, généralement de plus petite taille (niveaux 2 et 3). Les autorités aident les petites entreprises à développer des liens avec les grandes, en particulier dans le cadre du Programme de développement des fournisseurs, soutenu par le ministère de l'Économie, l'Association nationale des entreprises manufacturières et le Programme des Nations Unies pour le développement. Ce dispositif a contribué à la constitution d'alliances stratégiques volontaires et à l'établissement d'engagements permanents entre les grandes entreprises étrangères et les PME et il semble qu'il y ait eu une augmentation de l'efficacité et de la rentabilité des entreprises participantes au programme<sup>22</sup>. Les autorités se proposant d'évaluer l'incidence des dépenses publiques, il faudrait procéder à une évaluation coûts-avantages du programme avant d'accroître encore son budget. Des programmes d'aide publique concernant expressément les entrées d'IDE peuvent être utiles, mais il faut surtout qu'ils représentent la solution la plus efficace, compte tenu en particulier des contraintes budgétaires auxquelles doit faire face le Mexique.

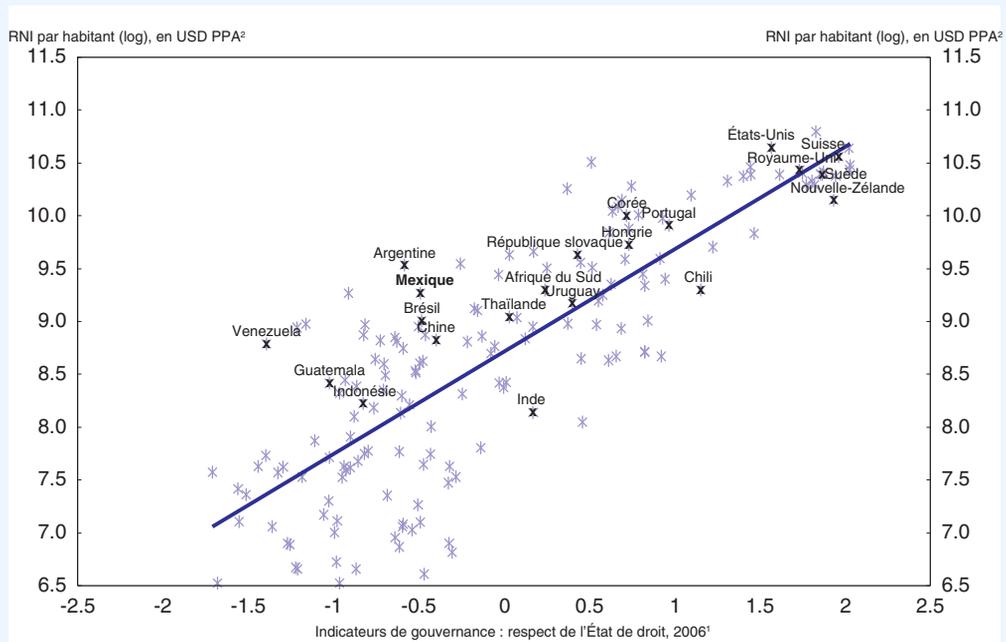
Les efforts de promotion de l'IDE visant à renforcer les interactions avec les entreprises nationales sont plus efficaces lorsqu'ils vont de pair avec des politiques qui améliorent le climat de l'investissement (OCDE, 2006c). Par exemple, accroître le capital humain et la concurrence sur les marchés de produits contribuera à améliorer l'incitation à investir et augmentera la capacité d'absorption des entreprises locales, ouvrant la voie à des interactions plus étroites avec les investisseurs étrangers et les entreprises nationales. Renforcer l'État de droit, l'une des priorités du gouvernement, encouragera également l'IDE, car les investisseurs auront davantage de certitude quant à leurs revenus et les coûts de transaction seront réduits (encadré 3.5). Les autorités envisagent de mettre en place un plan d'action pour faciliter l'investissement à tous les niveaux d'administration. La mise en œuvre d'une approche globale pour créer un climat d'investissement attrayant devrait contribuer à mobiliser l'investissement, étranger comme national. Le *Cadre d'action pour l'investissement* mis au point par l'OCDE peut être utile pour faciliter un tel processus.

### Encadré 3.5. L'État de droit au Mexique

On peut définir l'État de droit comme le degré de confiance dans les règles de la société et de respect de ces règles. Parmi les éléments à prendre en compte, on citera la fréquence de la criminalité violente et autre, l'efficacité et la prévisibilité du système judiciaire et l'opposabilité des contrats (Kauffmann et autres, 1999). Un solide État de droit, où des règles équitables, transparentes et prévisibles régissent les interactions économiques et sociales, est fondamental pour l'efficacité et la croissance d'une économie de marché. Cela encourage en effet les particuliers et les entreprises à investir dans le capital humain et matériel et à procéder à des opérations rentables avec plus de certitude quant au revenu qu'ils en retireront. Les études empiriques montrent que l'État de droit a un effet positif et quantitativement important sur la croissance du revenu par habitant et qu'une amélioration de l'État de droit est bénéfique pour la croissance en augmentant les exportations et l'IDE\*.

## Encadré 3.5. L'État de droit au Mexique (suite)

Selon l'indicateur de la Banque mondiale concernant l'État de droit, le Mexique se classait au-dessous de la moyenne sur 207 pays, sans amélioration entre 1998 et 2005 (graphique 3.13). Des progrès sur ce plan pourraient être très profitables pour le Mexique, notamment en intensifiant les échanges et l'IDE. Dans ce contexte, la priorité que le gouvernement accorde à un renforcement de la sécurité et de l'État de droit au Mexique est un volet essentiel de sa stratégie de développement. Son action devra se poursuivre pour renforcer la sécurité publique et faire reculer la criminalité tout particulièrement en luttant contre la corruption et en se dotant de plus de moyens pour l'application des lois. Il importe également d'améliorer l'exécution des contrats. Des mesures ont déjà été prises en ce sens ces dernières années pour les contrats de crédit en réformant le cadre juridique de l'exécution des sûretés (OCDE, 2005f). Il faudrait s'attaquer également à une rationalisation de l'amparo (encadré 4.1).

Graphique 3.13. Indicateur de l'État de droit, 2006<sup>1</sup>

1. Le respect de l'État de droit dénote dans quelle mesure les agents ont confiance dans les règles de la collectivité et respectent celles-ci. Cet indicateur prend en compte les opinions concernant l'incidence des délits violents et non violents, l'efficacité et la prévisibilité du système judiciaire et la force exécutoire des contrats (Banque mondiale).
2. 2005 en dernière année disponible.

Source : Banque mondiale, 2006 Governance indicators et base de données sur le PIB.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104355745102>

\* En ce qui concerne les liens entre le cadre institutionnel, l'État de droit et la croissance, voir Knack et Keefer, 1997, Hall et Jones, 1999, Kaufmann et autres, 1999, Acemoglu et autres, 2001 et Rigobon et Rodrick, 2004. Oliva et Rivera-Batiz, 2002, et Méton et Sekkat, 2004, examinent les liens entre les échanges, l'IDE et l'État de droit.

## Conclusions

Le Mexique a sensiblement progressé dans la libéralisation des échanges et de l'investissement étranger, ce qui a contribué à doper la croissance. Néanmoins, il est possible d'aller encore plus loin et de baisser les droits de douane pour les ramener aux niveaux en vigueur dans la zone de l'OCDE, voire dans les pays à revenu intermédiaire non membres de l'OCDE. Les droits NPF sont de plus en plus contraignants car la part des importations du Mexique venant de pays n'appartenant pas à des accords commerciaux régionaux augmente. En outre, la combinaison actuelle de douze accords commerciaux régionaux, ayant des échéances différentes et prévoyant des droits très différents des droits NPF, engendre des possibilités de fraude et de corruption et est coûteuse à administrer, tout en ne procurant que peu de recettes budgétaires. Il est également possible de réduire les obstacles non tarifaires. En outre, les restrictions à la propriété concernant l'investissement étranger dans les services et les infrastructures devraient être atténuées de façon à attirer davantage d'entrées de capitaux et à améliorer la productivité. Dans ce contexte, il est particulièrement important de continuer à améliorer les conditions générales de l'investissement. On trouvera des recommandations détaillées concernant la promotion de l'intégration du commerce et des flux d'IDE dans l'encadré 3.6 ci-après.

### Encadré 3.6. Principales recommandations concernant le commerce et l'IDE

#### Réduire progressivement les droits NPF

- Mettre en œuvre un programme d'ensemble pour réduire progressivement les droits de douane qui subsistent.
- Développer des programmes efficaces du marché du travail pour aider les travailleurs touchés, en particulier dans les secteurs où la protection est plus forte et où les effets sur l'allocation des ressources seront les plus marqués.

#### Réduire les barrières non tarifaires

- Simplifier et accroître la transparence des procédures douanières, des procédures antidumping et des règles techniques (par exemple, étiquetage). Si possible, ces procédures devraient être automatisées en utilisant davantage les systèmes informatiques et en réduisant les frais de dossier.
- Éliminer les sanctions punitives en cas de non-respect des règles d'étiquetage et d'erreurs dans les certificats d'origine, notamment les amendes et la confiscation des biens.
- Supprimer les registres spéciaux pour les biens importés et les fusionner avec le registre général déjà en place.
- Éliminer le système de prix de référence et le système de garanties et les remplacer par une évaluation sur la base des transactions, par exemple l'évaluation par les importateurs avec les preuves documentaires correspondantes.
- Éliminer les points d'entrée exclusifs mis en place au Mexique pour certains produits ainsi que les permis d'importation restants (licences d'importation non automatiques, par exemple pour les automobiles et le matériel d'occasion).

#### Faciliter encore davantage l'IDE et en maximiser les avantages

- Éliminer les restrictions à la propriété pour sur l'investissement étranger dans les services et l'infrastructure, notamment les télécommunications, les transports terrestres, la navigation côtière et les aéroports.

### Encadré 3.6. Principales recommandations concernant le commerce et l'IDE (suite)

- Poursuivre les efforts visant à favoriser les interactions entre les investisseurs directs étrangers et les petites entreprises nationales, évaluer les programmes existants pour déterminer leur efficacité-coût et faire en sorte que l'appui soit fourni de manière générale, sans chercher à miser sur les vainqueurs.
- Renforcer l'État de droit afin d'améliorer l'environnement des entreprises.
- Mettre en œuvre un plan d'action pour faciliter l'investissement à tous les niveaux de l'administration : le *Cadre d'action pour l'investissement* mis au point par l'OCDE pourrait être un instrument utile dans cette optique.

### Notes

1. Laquelle a succédé au GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce).
2. La situation est à peu près la même en volume, la part des exportations mexicaines dans les exportations mondiales de biens et services étant passée de 1.3 % en 1990 à 2.3 % en 2000, avant de revenir à 2.1 % en 2003, niveau où elle s'est maintenue en 2004 et 2005.
3. Les exportations de produits manufacturés ont été choisies parce qu'elles constituent l'essentiel des exportations mexicaines et aussi parce qu'elles dépendent de la demande et que, par conséquent, l'évolution de leur part de marché est représentative. Par contre, les exportations de produits de base et de produits agricoles dépendent de l'offre, si bien qu'une diminution de leur part de marché peut ne refléter que la capacité de production du Mexique, et non la capacité des entreprises mexicaines à soutenir la concurrence aux États-Unis et sur d'autres marchés.
4. Cela s'explique en particulier par un redressement des exportations de machines et appareils électriques et de matériel de transport.
5. Les résultats complets sont présentés à l'annexe 3.A1. Il convient de noter que les données utilisées dans l'analyse à parts de marché constantes ne concernent pas l'évolution de la part de marché en niveau, mais la différence entre le taux de croissance effectif des exportations mexicaines et le taux de croissance qui serait nécessaire pour maintenir leur part à un niveau constant (c'est-à-dire la croissance des importations des États-Unis).
6. Pour les produits chimiques, le caoutchouc et les matières plastiques, cela tient au fait que le Mexique n'est pas spécialisé et que cette catégorie augmente plus rapidement que les importations moyennes des États-Unis, alors que dans le cas de l'équipement électrique, le Mexique est spécialisé et les importations des États-Unis ont progressé plus lentement que la moyenne.
7. Les réductions de 2006 visaient en particulier à abaisser les coûts supportés par les producteurs mexicains en diminuant le coût des biens intermédiaires importés.
8. En 2005, la moyenne simple des droits était de 13.1 % et la moyenne pondérée par les échanges, de 12.7 %.
9. Voir OCDE, document de travail de la Direction des échanges (Ferrantino, 2006), pour une analyse approfondie de la question.
10. Il existe au Mexique plus de 700 règlements et normes techniques applicables à une large gamme de produits – les NOM (*Normas Oficiales Mexicanas*) –, auxquels les produits locaux aussi bien que les produits importés doivent être conformes. Les NOM sont établis par différents ministères et revêtent donc différents aspects ; il s'agit notamment de règles sanitaires et phytosanitaires ou de règles d'étiquetage et de marquage. Il existe aussi des règles volontaires, les NMX (*Normas Mexicanas*).
11. Ces auteurs utilisent la base de données TRAINS de la CNUCED, qui est la base de données la plus complète disponible et donc la plus couramment utilisée pour la recherche. Cependant, elle ne couvre pas tous les pays et, en outre, elle n'est pas régulièrement mise à jour. Des données sur les barrières non tarifaires sont également fournies par les compilations de plaintes d'entreprises

établies par la Commission européenne (*Base de Données Accès aux Marchés* de l'UE), l'Office of the Trade Representative des États-Unis (USTR) et le ministère japonais de l'Économie, de l'Industrie et du Commerce. Les enquêtes auprès des entreprises constituent aussi une source complémentaire d'informations sur les barrières non tarifaires ; le chapitre 1 de *Au-delà des tarifs* (OCDE, 2005a) présente et compare les résultats d'un ensemble de 23 études ou rapports fondés sur des enquêtes.

12. Les douanes mexicaines appliquent des frais de dossier *ad valorem* (*Derecho de Tramite Aduanero*) de 0.8 % pour les importations définitives (les partenaires préférentiels en sont en principe exonérés). Il n'y a pas de prix unique pour le même service, mais un prix qui dépend de la valeur du produit importé. Par conséquent, ces frais sont en fait assimilables à un droit de douane supplémentaire. Voir ministère de l'Économie (2004), *Acciones concretas para incrementar la competitividad*.
13. Voir *Base de Données Accès aux Marchés* de l'UE et USTR, *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, 2005. Par exemple, les exportateurs de l'UE notent que les certificats d'origine qu'ils présentent aux douanes sont souvent refusés pour des raisons peu importantes, ce qui se traduit par des retards et par le paiement de pénalités élevées – et bien que les autorités mexicaines aient essayé de s'attaquer à la question en mars 2004 en publiant des directives invitant les fonctionnaires des douanes à se montrer plus souples, le problème atteint encore des proportions non négligeables.
14. Ley Aduanera, article 86-A. Si une enquête est ouverte, la garantie n'est levée que lorsque les autorités parviennent à une conclusion définitive et que l'importateur présente un certificat délivré par une autorité douanière ou une chambre de commerce du pays d'origine du produit (attestant la valeur déclarée).
15. GATT 1994, article 6, [www.wto.org](http://www.wto.org).
16. Cela concorde à peu près avec la répartition sectorielle des mesures antidumping observée dans le monde, à savoir que les secteurs les plus protégés sont les métaux et les produits métalliques (environ un tiers du nombre total de mesures), cf. Niels et François (2006). Des droits antidumping sont aussi appliqués à d'autres produits manufacturés (venant principalement de Chine), comme les taille-crayons en matière plastique, les outils et les jouets, ainsi qu'à des importations en provenance des États-Unis, comme les pommes, la viande bovine et le riz blanc long.
17. La nécessité d'améliorer l'accord antidumping de l'OMC a souvent été évoquée, car celui-ci est jugé peu clair sur des points importants (définition de l'« économie de marché », par exemple) et son application trop subjective.
18. En vertu de l'accord antidumping de l'OMC, deux options se présentent pour la détermination de la valeur normale si les ventes sur le marché du pays exportateur ne constituent pas une base de calcul appropriée. On peut alors utiliser i) le prix auquel le produit est vendu à un pays tiers et ii) la « valeur construite » du produit, calculée à partir du coût de production majoré d'un montant pour les frais de commercialisation et d'administration et les frais de caractère général, et pour les bénéfices ([www.wto.org](http://www.wto.org)). Il est important de trouver un pays de substitution approprié et non un pays beaucoup plus développé où les structures des coûts sont différentes, comme ce serait le cas, par exemple, si l'on substituait les États-Unis ou l'Allemagne à la Chine ou si l'on choisissait le Mexique lui-même comme pays de substitution – dans ce cas, tout produit importé d'un prix inférieur au prix à la production local serait considéré comme faisant l'objet de dumping – comme l'a fait l'UPCI dans le passé (Niels et TenKate, 2004).
19. Cette observation est fondée sur la simulation d'une équation expliquant les flux d'investissement étranger, qui prend en compte un large éventail de variables explicatives, y compris l'existence d'un accord de libre-échange et le niveau de la restrictivité des réglementations d'IDE, qui est lui-même fonction des procédures d'examen, des restrictions en matière de propriété et des restrictions opérationnelles. Cette équation a été estimée pour un groupe de 21 pays de l'OCDE de 1980 à 2000.
20. Les limitations encore prévues par la loi dans le secteur bancaire concernent la présence étrangère sous la forme d'une succursale et la possibilité pour les autorités de prendre des mesures correctrices si la part des investisseurs étrangers dans le capital net total de l'ensemble des banques commerciales atteint 25 % (voir annexe 3A.4).
21. Pour illustrer l'importance des interactions, si les fournisseurs mexicains de Walmart Mexico (Walmex) ont pu mettre en œuvre des innovations, c'est essentiellement grâce à leurs propres fournisseurs d'intrants, généralement des filiales d'entreprises étrangères (Javorcik, Keller, Tybout, 2006), que les entreprises mexicaines rencontrent régulièrement.
22. Le Programme de développement des entreprises reste actuellement assez restreint par rapport à l'importante industrie d'exportation du Mexique, où les possibilités de nouvelles interactions sont

nombreuses. Dans la construction automobile, 40 entreprises fournissant des pièces détachées participent au programme sur un total de mille recensées au Mexique. Le budget pour le programme a été doublé entre 2005 et 2006 pour s'établir à 10 millions de dollars (OCDE, 2006b).

## Bibliographie

- Ahn, S. et P. Hemmings (2000), « Policy Influences on Economic Growth in OECD Countries: An Evaluation of the Evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 246.
- Bown, C. (2006), « The WTO and Antidumping in Developing Countries », juillet, <http://ssrn.com/abstract=920850>.
- Chang R., L. Kaltani, et N. Loayza (2005), « Openness Can be Good for Growth: the Role of Policy Complementarities », *NBER Working Paper* n° 11787.
- de la Torre, L.E.R. et J.G. González (2005), « Antidumping and Safeguard Measures in the Political Economy of Liberalization: The Mexican Case », *World Bank Policy Research Working Paper* n° 3684, août.
- Dennis, A. (2006), « Trade Liberalization, Factor Market Flexibility, and Growth: the Case of Morocco and Tunisia », *World Bank Policy Research Paper* n° 3857.
- Duval, R. et J. Elmeskov (2005), « The Effects of EMU on Structural Reform in Labour and Product Markets », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 438.
- Ferrantino, M. (2006), « Quantifying the Trade and Economic Effects of Non-tariff Measures », *OECD Trade Policy Working Paper* n° 28.
- Hall, R.E. et C.I. Jones (1999), « Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others », *The Quarterly Journal of Economics*, 114, 83-116.
- Helpman, D.T. et E. Coe (1995), International R&D Spillovers, *European Economic Review*, vol. 39, pp. 859-887.
- IADB (2005), *Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*.
- Javorcik, B., W. Keller et J. Tybout (2006), Openness and Industrial Response in a Wal-Mart World: A Case Study of Mexican Soaps, Detergents and Surfactant Producers, *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3999.
- Kauffmann D., A. Kraay et P. Zoido-Lobaton (1999), « Governance Matters », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2196.
- Kee, H. L., A. Nicita et M. O larreaga (2005), « Ad Valorem Equivalents of Non-Tariff Barriers », Banque mondiale, Washington, D.C.
- Knack S. et P. Keefer (1997), « Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of an Institutional Explanation », *Economic Inquiry*, 35, 590-602.
- Koyama, T. et S. Golub (2006), « OECD's FDI regulatory restrictiveness index: Revision and extension for more economies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 525.
- Kugler, M. (2006), « Spillovers from Foreign Direct Investment, Within or Between Industries », *Journal of Development Economics*, vol. 80, pp. 444-77.
- Leycegui, B. et L.E.R. de la Torre. (2005), « The 10 Major Problems with the Antidumping Instrument in Mexico », *Journal of World Trade*, Vol. 39, n° 1.
- Lipsey, R.G. et K. Lancaster (1956), « The General Theory of Second Best », *The Review of Economic Studies*, vol. 24, n° 1.
- Ministère de l'Économie (2004), *Acciones concretas para incrementar la competitividad*, Mexico, D.F.
- Nicoletti, G.S., S. Golub, D. Hajkova, D. Mirza et K.Y. Yoo (2003), « Policies and International Integration: Influences on Trade and Foreign Direct Investment », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 359.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2005), « Product Market Reforms and Employment in the OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 472.
- Niels, G. et J. François (2006), « Business Cycles, the Exchange Rate, and Demand for Antidumping Protection in Mexico », *Review of Development Economics*, vol. 10, n° 3, août.

- Niels, G. et A. tenKate (2004), « Anti-dumping Protection in a Liberalising Country: Mexico's Anti-dumping Policy and Practice », *The World Economy*, vol. 27, n° 7, juillet.
- OCDE (2002), *L'investissement direct étranger au service du développement : Optimiser les avantages, minimiser les coûts*, Paris, OCDE.
- OCDE (2003), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE.
- OCDE (2005), « The benefits of liberalizing product markets and reducing barriers to international trade and investment in the OECD », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 463.
- OCDE (2005a), *Au-delà des tarifs : Le rôle des obstacles non tarifaires dans le commerce mondial*, Paris, OCDE.
- OCDE (2005b), *Les échanges et l'ajustement structurel : Les enjeux de la mondialisation*, Paris, OCDE.
- OCDE (2005d), *Objectif croissance*, Paris, OCDE.
- OCDE (2005e), *Indicateurs de l'OCDE sur la mondialisation économique*, Paris, OCDE.
- OCDE (2006), *Objectif croissance*, Paris, OCDE.
- OCDE (2006a), *Agricultural and Fisheries Policies in Mexico*, Paris, OCDE.
- OCDE (2006b), *Les PME au Mexique: Problématique et politiques*, Paris, OCDE.
- OCDE (2006c), *Cadre d'action pour l'investissement : Panorama des bonnes pratiques*, Paris, OCDE.
- OCDE (2006d), *Cadre d'action pour l'investissement*, Paris, OCDE.
- Oliveira Martins, J. et T. Price (2000), « Policy Interdependence during Economic Transition : the case of Slovakia 1999-2000 », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 253.
- OMC (2002), *Examen de la politique commerciale du Mexique*, Rapport du Secrétariat
- Pages, C., G. Pierre et S. Scarpetta. (2007), *Job Creation in Latin America and the Caribbean, Recent Trends and the Policy Challenges*, Banque mondiale, Washington.
- Paus, E.A. et K.P. Gallagher (2006), « The Missing Links Between Foreign Investment and Development: Lessons from Costa Rica and Mexico », *Growth, Development and Environment Institute Working Papers*, n° 06-01.
- Rigobon R. et D. Rodrik (2004), « Rule of Law, Democracy, Openness and Income: Estimating the Interrelationships », *NBER Working Paper*, 10750.
- Walkenhorst, P. (2004), « EU Exporter-concerns about Non-tariff Measures », *Applied Economic Letters*, vol. 11, n° 15, décembre.

## ANNEXE 3.A1

*Résultats en parts de marché constantes*

	Moyenne 1994-2001	Moyenne 2002-05	2006
<b>Différence entre le taux de croissance des exportations mexicaines et le taux de croissance des importations des États-Unis</b>			
Produits alimentaires transformés	0.2	0.1	0.3
Produits chimiques, caoutchouc, plastiques	-0.0	-0.3	0.0
Produits du papier et de la pâte à papier	0.1	0.1	0.1
Textiles	0.2	-0.0	-0.1
Habillement et chaussures	1.1	-0.8	-0.6
Articles en pierre, ciment, verre et pierres précieuses	0.1	-0.0	-0.2
Métaux de base	0.4	-0.1	-1.5
Machines et matériels électriques	4.0	-1.7	2.5
Matériels de transport	2.5	-1.1	4.0
Équipement optique et de précision	0.4	-0.0	0.0
Jouets, meubles et divers	0.3	-0.2	0.1
Total des rubriques ci-dessus	9.2	-4.1	4.6
<b>Effet lié à la croissance du marché</b>			
Produits alimentaires transformés	0.2	0.1	0.2
Produits chimiques, caoutchouc, plastiques	0.1	0.0	0.1
Produits du papier et de la pâte à papier	0.1	0.0	0.1
Textiles	0.1	-0.0	-0.1
Habillement et chaussures	1.1	-0.8	-0.8
Articles en pierre, ciment, verre et pierres précieuses	0.1	-0.0	-0.1
Métaux de base	0.4	-0.0	-1.3
Machines et matériels électriques	3.9	-1.7	2.5
Matériels de transport	2.4	-1.0	4.1
Équipement optique et de précision	0.4	-0.0	0.1
Jouets, meubles et divers	0.3	-0.2	0.0
Total des rubriques ci-dessus	9.1	-3.6	4.9
<b>Effet lié à la spécialisation</b>			
Produits alimentaires transformés	0.0	-0.0	0.0
Produits chimiques, caoutchouc, plastiques	-0.2	-0.4	-0.1
Produits du papier et de la pâte à papier	0.0	0.1	0.1
Textiles	0.0	0.0	0.0
Habillement et chaussures	0.0	0.0	0.2
Articles en pierre, ciment, verre et pierres précieuses	0.0	-0.0	-0.2
Métaux de base	0.0	-0.1	-0.2
Machines et matériels électriques	0.1	0.0	-0.0
Matériels de transport	0.1	-0.1	-0.1
Équipement optique et de précision	-0.0	-0.0	-0.0
Jouets, meubles et divers	-0.0	-0.0	0.0
Total des rubriques ci-dessus	0.1	-0.5	-0.2

Source : TSE.

## ANNEXE 3.A2

## Règles d'étiquetage – encore un obstacle au commerce

Malgré les améliorations de ces dernières années, les règles d'étiquetage en vigueur au Mexique continuent de poser problème – la base de données TRAINS de la CNUCED répertorie les règles d'étiquetage en tant que mesure non tarifaire applicable à plus de 2500 produits sur près de 12 000 (pour la ligne tarifaire à huit chiffres du Système harmonisé), dont plus de la moitié sont des produits des secteurs des textiles et de l'habillement. En outre, la base de données sur l'accès aux marchés de l'UE (<http://madb.europa.eu>)\* répertorie de nombreuses règles d'étiquetage détaillées, qui sont appliquées de façon très stricte et parfois de manière incompatible à des marchandises comme les textiles et les vins et alcools.

Par exemple, les étiquettes doivent avoir une certaine taille et les lettres utilisées doivent se conformer à certaines proportions typographiques précisément définies. L'information sur le produit figurant sur l'étiquette en langue étrangère doit être traduite à l'identique en espagnol, en utilisant la même typographie, les mêmes couleurs, etc., ce qui est souvent pratiquement impossible d'après les exportateurs de l'UE.

Les règles d'étiquetage du Mexique étant souvent différentes de celles définies par l'UE, les exportateurs ont dans la plupart des cas conçu des étiquettes spécifiques pour le marché mexicain. Cela représente un coût supplémentaire inutile.

Un élément témoignant des difficultés rencontrées pour respecter les règles d'étiquetage est le fait que les importateurs préfèrent apparemment faire appel aux services coûteux d'agents privés, plutôt que d'essayer de respecter les règles eux-mêmes. Au lieu de se conformer aux règles d'étiquetage avant l'importation et pour éviter les problèmes de contrôle douanier, nombre d'utilisateurs utilisent les services d'unités de vérification, qui sont des entités privées habilitées à contrôler la conformité des étiquettes aux normes officielles pertinentes. Il y a donc un marché pour la vérification des étiquettes. Chaque « dictamen » (vérification d'une étiquette) coûte normalement moins de 100 dollars, mais ne couvre qu'un seul produit (ou une famille de produits similaires) – la vérification d'une expédition contenant plusieurs produits différents peut donc représenter un coût non négligeable. En outre, pour les produits dont les modèles changent très souvent (par

\* Voir aussi les rapports : *In-depth analysis of trade and investment barriers in certain third country markets in the area of labelling and marking requirements*, 2002 (pp. 57-80), and *Market Access Analysis to identify and update the existing information on trade barriers in third countries affecting EU exports of textile and clothing, footwear and leather*, 2005 (pp. 110-142), tous deux disponibles à l'adresse <http://madb.europa.eu>.

exemple dans le secteur de l'habillement), ces unités ne constituent pas une solution efficace par rapport aux coûts, car une vérification ne vaut que pour un seul produit.

Si les importateurs ne respectent pas les règles d'étiquetage, des sanctions peuvent être imposées, sous la forme d'amendes (allant de 2 à 10 % de la valeur des biens) et il peut même y avoir confiscation des produits.

Il faut simplifier et rendre plus souple le respect des règles d'étiquetage à la frontière (par exemple, par l'acceptation de termes analogues). Le Mexique devrait accepter la reconnaissance mutuelle des normes d'étiquetage, en particulier avec les pays où ces normes sont déjà élevées, notamment l'Union européenne ou les États-Unis.

## ANNEXE 3.A3

*Restrictions à l'IDE***A. Restrictions à l'IDE**

*Restrictions transversales* : Les acquisitions représentant au total plus de 49 % du capital d'entreprises sous contrôle mexicain donnent lieu à un examen si la valeur totale des actifs de l'entreprise à acquérir dépasse 150 millions de dollars. Texte officiel : Loi de 1993 sur l'investissement étranger.

*Activités réservées à l'État* : Le pétrole et les hydrocarbures (extraction), les produits pétrochimiques de base, l'électricité (alimentation en électricité utilisée pour les services publics), la production d'énergie nucléaire, les minéraux radioactifs, le télégraphe, la radiotélégraphie, les services postaux, l'émission de billets de banque, la frappe des pièces de monnaie, le contrôle et la surveillance des ports, des aéroports et des héliports. Textes officiels : Constitution mexicaine, loi sur l'investissement étranger.

*Biens immobiliers* : L'acquisition de terres utilisées pour l'agriculture, l'élevage ou la sylviculture n'est pas autorisée. Cependant, des actions « T » représentant la valeur de ces terres peuvent être achetées par des entreprises sous contrôle étranger à hauteur de 49 % de la valeur de ces terres. L'acquisition de terrains à des fins résidentielles par des entreprises sous contrôle étranger n'est pas autorisée. Textes officiels : Constitution mexicaine, loi de 1993 sur l'investissement étranger, loi agraire.

*Pétrole et gaz* : Seuls les ressortissants mexicains et les sociétés mexicaines, avec clause d'exclusion des étrangers, peuvent se livrer au commerce de détail de l'essence et à la distribution de gaz de pétrole liquéfié. La participation à la fourniture de carburants et de lubrifiants destinés à des navires, des aéronefs et des équipements ferroviaires ne peut dépasser au total 49 % du capital. Les investissements dans la construction de conduites longue distance et dans les autres produits dérivés ainsi que dans le forage pétrolier et gazier peuvent être autorisés au-delà de 49 % du capital. Textes officiels : Loi sur l'investissement étranger, loi réglementaire relative à l'article 27 de la Constitution mexicaine concernant le secteur pétrolier et ses règlements d'application, règlements relatifs à la distribution du gaz.

*Pêche* : Les investissements étrangers sont autorisés à concurrence de 49 % du capital pour la pêche dans les eaux côtières, en eau douce ou dans la zone économique exclusive et jusqu'à 100 % dans l'aquaculture. Textes officiels : Loi sur l'investissement étranger, loi sur la pêche.

*Institutions financières* : les investisseurs étrangers peuvent participer aux activités suivantes :

- a) Détention à concurrence de 49 % du capital libéré de sociétés d'assurance, de sociétés de crédit-bail financier, de sociétés d'affacturage, d'établissements financiers spécialisés (Sofoles), d'entrepôts généraux, de sociétés de cautionnement et d'établissements de change étrangers. Le crédit-bail et l'affacturage ont été libéralisés en juillet 2006 ; en conséquence, le plafond de 49 % – et celui de 51 % pour les filiales – ne s'appliquent qu'aux sociétés de crédit-bail et d'affacturage déjà établies à cette date. Le crédit ayant été déjà libéralisé, il en est de même pour les Sofoles. D'ici à juillet 2013, toutes ces sociétés devront passer au régime déréglémenté.
- b) Détention à concurrence de 100 % du total des actions ordinaires d'établissements de renseignements de crédit, de sociétés de conseil en valeurs mobilières et d'agences de notation de valeurs mobilières.
- c) Détention à hauteur de 51 % au moins des actions ordinaires d'une société affiliée d'un des types suivants : sociétés de cautionnement, entrepôts généraux, établissements de change, fonds de pension et sociétés de gestion par des établissements financiers résidents exerçant le même type général d'activités.
- d) Détention à hauteur de 51 % au moins des actions ordinaires d'une filiale de sociétés de gestion des sociétés d'investissement et du capital fixe de sociétés d'investissement, par des institutions financières non résidentes exerçant le même type général d'activités.
- e) Détention à hauteur de 51 % au moins des actions ordinaires d'une filiale du type suivant : banques, maisons de titres, sociétés d'assurance.
- f) Détention à hauteur de 51 % au moins et jusqu'à concurrence de 100 % des actions ordinaires des institutions financières existantes, quelles que soient les limites de taille individuelles ou les limites globales de parts de marché, à condition qu'une autorisation soit accordée.

*Textes officiels* : Loi sur l'investissement étranger, loi sur les établissements de crédit, loi sur la réglementation des institutions financières, loi sur le marché boursier, loi générale sur les organismes de crédit et les activités auxiliaires, loi sur les institutions fédérales de cautionnement, loi générale sur les institutions d'assurance, loi sur les sociétés d'investissement.

*Transports aériens et services connexes* : Les investissements étrangers sont autorisés à concurrence de 25 % du capital au total dans les transports nationaux aériens, les services aériens spécialisés et les avions-taxis ; et à concurrence d'un total de 49 % du capital pour l'administration de terminaux aériens. La pleine propriété peut être autorisée dans l'administration de terminaux aériens. *Textes officiels* : Constitution mexicaine, loi générale sur les moyens de communication, loi sur l'investissement étranger, loi sur la nationalité.

*Transports terrestres et services connexes* : Les transports terrestres intérieurs de passagers, le tourisme et le fret, à l'exclusion des services de messagerie ou de courrier, sont réservés aux ressortissants mexicains. Les investissements étrangers dans les transports terrestres internationaux de passagers, le tourisme et le chargement ainsi que dans l'administration de gares routières pour les passagers et les activités auxiliaires au Mexique sont autorisés à concurrence de 49 % du capital. Cette participation pourra être portée à 50 % à compter de janvier 2001 et jusqu'à 100 % à compter de janvier 2004. Les participations étrangères peuvent atteindre 49 % dans une entreprise concessionnaire de chemins de fer sans autorisation et au-delà sous réserve d'une autorisation. *Textes*

officiels : Loi sur l'investissement étranger, loi générale sur les moyens de communication, loi sur la nationalité.

*Transports maritimes et services connexes* : Les investissements étrangers sont autorisés à concurrence de 49 % du capital au total dans la navigation intérieure et la navigation côtière – sauf pour les croisières touristiques et l'exploitation de dragues et d'autres équipements navals destinés aux ports pour lesquelles les investissements étrangers sont autorisés jusqu'à 100 % – pour l'administration intégrale des ports et pour les services portuaires de pilotage dans le cadre de la navigation intérieure ; en outre, les investissements étrangers peuvent être autorisés jusqu'à 100 % dans le transport pour le commerce extérieur et les services portuaires concernant la navigation intérieure. Textes officiels : Constitution mexicaine, loi sur l'investissement étranger, code de la navigation, loi sur les ports, loi sur la nationalité.

*Émissions de radio et de télévision* : Les émissions de radio et de télévision (à l'exclusion de la télévision par câble) sont réservées aux ressortissants mexicains et aux sociétés mexicaines, avec une clause d'exclusion des étrangers. Les investissements étrangers par l'intermédiaire d'une société mexicaine sont autorisés à concurrence de 49 % du capital des sociétés de télévision par câble. Textes officiels : Loi générale sur la radio et la télévision, réglementations concernant la télévision par câble, loi sur l'investissement étranger et ses règlements d'application.

*Services de télécommunications* : Les investissements étrangers dans le secteur des télécommunications sont autorisés à concurrence de 49 % du capital par l'intermédiaire d'une société mexicaine, sauf pour la téléphonie cellulaire pour laquelle l'investissement étranger peut être autorisé au-delà de 49 % du capital. Les investissements dans les services de vidéotexte et les services améliorés de commutation par paquets sont libres. Texte officiel : Règlements d'application de la loi sur l'investissement étranger.

*Journaux* : Les investissements étrangers dans les journaux à diffusion exclusivement intérieure ne peuvent être supérieurs à 49 % du capital. Texte officiel : Loi sur l'investissement étranger.

*Services juridiques* : Les investissements par des ressortissants étrangers dans les sociétés de prestation de services juridiques ne peuvent dépasser 49 % du capital sauf si une autorisation est accordée. Une licence professionnelle de droit est requise pour un notaire public ou un notaire public commercial. Seul un ressortissant mexicain de naissance peut être autorisé à exercer la profession de notaire public ou de notaire public commercial. Ni un notaire public, ni un notaire public commercial ne peuvent être affiliés à une personne qui n'a pas de licence dans la même catégorie professionnelle.

*Services d'enseignement* : Les investissements par des ressortissants étrangers dans les services privés d'éducation ne peuvent dépasser 49 % du capital, sauf si une autorisation est accordée.

Sources : Loi sur l'investissement étranger, Constitution mexicaine et OCDE (2007) *Adhering Country Exceptions to National Treatment for Foreign Controlled Enterprises*, Paris.

## B. Indice de restrictivité concernant l'IDE dans la zone OCDE

L'indice de restrictivité des réglementations applicables à l'IDE dans la zone de l'OCDE (OCDE, 2006c) mesure les écarts par rapport au « traitement national » (c'est-à-dire la discrimination à l'encontre des investissements étrangers). Cet indice tient compte des obstacles discriminatoires à l'entrée, y compris les limitations de la participation étrangère

au capital, les procédures spéciales de sélection appliquées aux investisseurs étrangers ainsi que les restrictions à la gestion et aux opérations applicables après l'entrée. Les notes vont de 0 (ouverture totale) à 1 (interdiction *de facto* de l'IDE). Globalement, sur la base de cette mesure, le Mexique est l'un des pays les plus restrictifs dans la zone de l'OCDE et il est également plus restrictif que d'autres pays situés en dehors de la zone, comme l'Argentine, le Brésil et le Chili. Le tableau ci-après indique les notes du Mexique par rapport à la moyenne de l'OCDE, par secteur. Le Mexique est particulièrement restrictif par rapport à la moyenne de l'OCDE dans le secteur de la comptabilité, des télécommunications filaires, des services d'assurance et bancaires, des transports aériens et maritimes et de l'électricité.

	Mexique	Moyenne de l'OCDE
<b>Services aux entreprises</b>	0.206	0.152
Services juridiques	0.150	0.221
Services comptables	0.425	0.196
Architecture	0.125	0.094
Ingénierie	0.125	0.094
<b>Télécoms</b>	0.356	0.184
Fixes	0.425	0.198
Mobiles	0.150	0.143
<b>Construction</b>	0.125	0.076
<b>Distribution</b>	0.125	0.072
<b>Finance</b>	0.502	0.152
Assurance	0.425	0.135
Banque	0.525	0.157
<b>Hôtels et restaurants</b>	0.125	0.072
<b>Transports, total</b>	0.428	0.299
Aériens	0.625	0.443
Maritimes	0.424	0.280
Routiers	0.125	0.106
<b>Électricité</b>	1.000	0.326
<b>Secteur manufacturier</b>	0.125	0.076

## Chapitre 4

# Améliorer l'infrastructure au Mexique

*Pour revivifier sa croissance globale et profiter davantage de son ouverture aux échanges commerciaux et à l'IDE, le Mexique a besoin d'améliorer l'efficacité, la qualité et la quantité, de ses services d'infrastructure par des réformes complémentaires. L'efficacité de l'infrastructure des transports, qui se traduit par la réduction des délais de livraison et des coûts d'acheminement, exerce un impact direct sur les flux d'échanges au niveau national comme au niveau international ainsi que sur la croissance globale, tandis que l'efficacité dans les domaines des télécommunications et de l'énergie, grâce à la réduction des coûts, rend les entreprises mexicaines plus compétitives. Même si des progrès ont déjà permis qu'il y ait davantage de concurrence et que la productivité soit plus forte dans le secteur des infrastructures, il est possible d'aller plus loin encore. Ce chapitre fait le point sur les progrès déjà accomplis dans le développement des infrastructures et sur les problèmes qui restent à résoudre dans les principaux secteurs et formule des recommandations spécifiques concernant les possibilités de renforcer la concurrence et d'améliorer la réglementation. Les entreprises à capitaux publics restent très présentes dans le secteur des infrastructures, et leur gouvernance et leur régulation ont besoin d'être améliorées. Il existe aussi des secteurs qui sont en principe ouverts à la concurrence, mais dans lesquels l'application de la loi pose des problèmes et la concurrence reste insuffisante. Des mesures s'imposent pour limiter les décisions arbitraires et pour instituer ou clarifier les règles d'accès aux ressources en réseau de manière à faciliter l'entrée de nouveaux participants et à stimuler la concurrence. Dans certains secteurs, il serait nécessaire de renforcer les signaux de prix en supprimant les subventions, afin de mieux orienter les décisions d'investissement et la consommation et afin d'aider l'investissement privé, tout en recourant à des aides au revenu ciblées pour répondre aux préoccupations sociales légitimes.*

**A**u Mexique, améliorer les infrastructures est une condition essentielle pour que l'économie connaisse une croissance plus forte et pour que le pays récolte tous les fruits de ses efforts d'ouverture aux échanges extérieurs et à l'investissement étranger. Des secteurs d'infrastructure comme les transports et les télécommunications constituent un élément crucial pour la production de l'ensemble de l'économie. L'efficacité, la qualité et les tarifs des services d'infrastructure du Mexique sont d'importants déterminants de la compétitivité des entreprises mexicaines, de l'attractivité du pays pour les investisseurs étrangers et par suite, de sa croissance. Les études empiriques montrent qu'un progrès quantitatif et qualitatif des infrastructures peut faire décoller la croissance, surtout à un stade relativement précoce du développement et à condition que soit effectuée une analyse coûts-avantages correcte au cas par cas<sup>1</sup>.

Les progrès de la productivité dans le secteur des transports au Mexique sont tangibles, surtout là où des réformes ont été entreprises pour limiter une réglementation restrictive et pour accroître la concurrence, notamment dans les chemins de fer et les ports. Cependant, d'importants goulets d'étranglement demeurent. Sachant que les coûts de transport et les délais de livraison influencent de façon décisive les flux d'échanges, aux niveaux national et international (OCDE, 2006), une infrastructure de transports plus performante pourrait renforcer les avantages naturels du Mexique en termes de proximité géographique des marchés. Il faudrait aussi de meilleures infrastructures dans le secteur de l'eau pour approvisionner correctement les entreprises et l'ensemble de la population. Il est important également pour les entreprises mexicaines de pouvoir accéder à des services de qualité, fiables et rentables dans les secteurs des télécommunications et de l'énergie ; or les tarifs des télécommunications et de l'électricité restent relativement élevés par rapport aux autres pays de l'OCDE.

Un moyen essentiel de réduire les tarifs et de rendre les infrastructures plus performantes au Mexique consiste à stimuler la concurrence et à améliorer la réglementation. Concernant les secteurs des transports, des télécommunications et de l'énergie, il convient de résoudre essentiellement quatre problèmes :

- Premièrement, malgré d'importants progrès dans la rationalisation des réglementations restrictives de certains secteurs, il reste nécessaire de réaliser d'autres réformes, en particulier dans le secteur de l'énergie.
- Deuxièmement, supprimer les réglementations restrictives ne suffit pas toujours pour voir apparaître la concurrence et ses avantages. Au Mexique, il faut améliorer la réglementation des segments non concurrentiels des secteurs d'infrastructure (par exemple, les lignes de chemin de fer ou certaines parties du réseau des télécommunications) pour faciliter l'entrée et stimuler la concurrence sur l'ensemble de ces secteurs.
- Troisièmement, d'autres mesures doivent être prises pour renforcer l'applicabilité des décisions relatives à la concurrence et à la réglementation.

- Quatrièmement, il apparaît nécessaire de restructurer les procédures d'exploitation des infrastructures de transport. L'expérience internationale montre que des procédures douanières améliorées, en particulier, contribuent sensiblement à la performance en matière d'échanges commerciaux et permettent d'obtenir un meilleur retour sur les investissements dans les infrastructures de transport (OCDE, 2005, 2006).

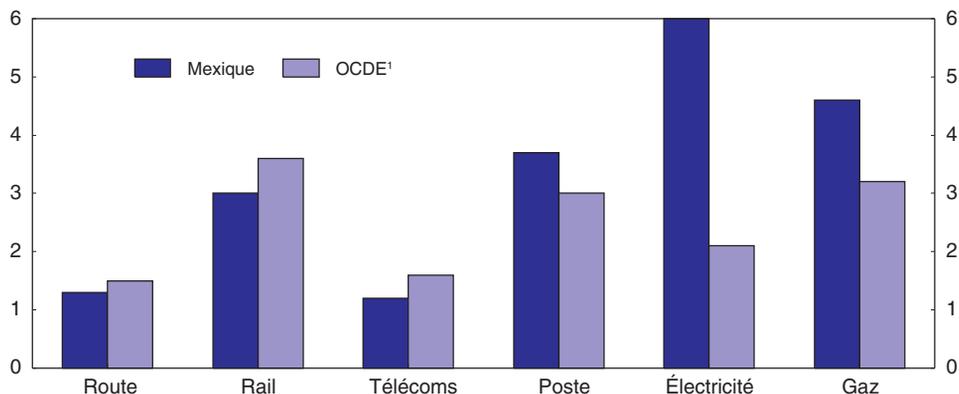
Ce chapitre traite des problèmes de concurrence et de réglementation qui se posent dans le domaine des infrastructures – ainsi que dans l'ensemble de l'économie de façon plus générale. Il examine ensuite de façon plus spécifique les principaux secteurs d'infrastructure, dans le but de bien cerner les problèmes qui freinent la performance et de formuler des recommandations précises pour les résoudre. L'annexe 4.A1 est consacrée aux infrastructures et à la gestion dans le secteur de l'eau.

## Aperçu des problèmes de concurrence et de réglementation

Plus de concurrence au niveau de la prestation des services dans les secteurs d'infrastructure stimulerait la croissance de la productivité en incitant les prestataires à innover. Une plus vive concurrence stimulerait aussi la productivité et la croissance en limitant la suprématie des monopoles (publics ou privés) qui fournissent aux autres branches des intrants essentiels, et en induisant une baisse des prix et une meilleure qualité de ces intrants. Le cadre réglementaire joue un rôle important pour permettre une concurrence effective dans les secteurs d'infrastructure. Le Mexique a progressé dans la limitation des réglementations restrictives. Les indicateurs de la réglementation des marchés de produits de l'OCDE (Conway et Nicoletti, 2006) montrent qu'en 2003 les indicateurs de réglementation restrictive pour le Mexique étaient proches de la moyenne de l'OCDE ou même au-dessous dans les secteurs des télécommunications, du rail et des routes (graphique 4.1). En revanche, dans les secteurs de la poste et du gaz naturel, la réglementation restait relativement restrictive par rapport à la moyenne de l'OCDE, et dans le secteur de l'électricité, elle était bien plus restrictive que dans la plupart des autres pays de l'OCDE<sup>2</sup>. Il est important d'identifier et de supprimer les restrictions législatives et réglementaires non nécessaires qui entravent la concurrence. L'expérience internationale, et plus particulièrement l'expérience de l'Australie, montre qu'un réexamen et une

Graphique 4.1. **Importance des réglementations restrictives dans les industries de réseau en 2003**

Échelle des indicateurs de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif



1. Moyennes non pondérées. La couverture de l'OCDE varie de 21 à 29 pays, selon le secteur.

Source : base de données internationale sur la réglementation de l'OCDE et estimations de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104548855767>

modification de grande ampleur des restrictions législatives et réglementaires à la concurrence contribuent à une croissance économique forte et durable<sup>3</sup>. Identifier et corriger ces restrictions peut cependant ne pas être une tâche mineure. C'est pour faciliter ce processus que l'OCDE a mis au point un Instrument pour l'évaluation d'impact sur la concurrence (annexe 4.A1). Ce type d'analyse peut avantageusement être utilisée pour identifier et corriger les blocages, au niveau de chaque État comme au niveau fédéral, dans les secteurs d'infrastructure aussi bien que dans l'économie en général.

Pour faciliter l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché, il faut avant tout mettre en place une réglementation efficace et exécutoire. Supprimer les barrières légales à l'entrée sur le marché ne suffira peut-être pas à instaurer une saine concurrence. Comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, la promotion de la concurrence dans un certain nombre de secteurs d'infrastructure – aéroports, chemins de fer, ports, électricité, gaz naturel et télécommunications – fait apparaître un problème important, l'accès aux installations essentielles qui sont souvent des ressources en réseau présentant naturellement les caractéristiques d'un monopole. Permettre un accès non discriminatoire des tiers à ces principaux services est vital pour promouvoir la concurrence dans les segments concurrentiels de chaque secteur (OCDE, 2007).

Pour promouvoir cet accès aux services, il existe essentiellement deux approches complémentaires : la politique de la concurrence et la réglementation. Le Mexique a déjà accompli d'importants progrès dans ces domaines avec la promulgation de la loi fédérale sur la concurrence économique en 1993 et la création de la Commission fédérale de la concurrence (*Comisión Federal de Competencia* – CFC) ainsi que d'instances de réglementation sectorielle comme la Commission fédérale des télécommunications (*Comisión Federal de Telecomunicaciones* – COFETEL) et la Commission de régulation de l'énergie (*Comisión Reguladora de Energía* – CRE). Depuis, d'autres mesures pour promouvoir la concurrence et améliorer le cadre réglementaire ont été prises. En particulier, les pouvoirs et l'autorité de la CFC et de la COFETEL ont fait récemment l'objet de réaménagements (voir plus loin). Par ailleurs, les modifications d'avril 2006 de la loi sur la concurrence ont conféré à la CFC le pouvoir d'émettre des avis contraignants sur les textes réglementaires adoptés par les autres organismes gouvernementaux, de rechercher des informations spécifiques dans le cadre de l'application de la loi et d'enquêter sur les restrictions au commerce au niveau local.

Malgré les progrès réalisés et les résultats obtenus, un certain nombre de facteurs que l'on retrouve dans les divers secteurs d'infrastructure continuent d'empêcher les forces concurrentielles de jouer pleinement, et le Mexique dispose d'un potentiel qui lui permettrait de faire bien mieux. Les instances de régulation sectorielle ne disposent pas d'un pouvoir suffisant pour obtenir des entreprises concernées l'information financière et technique qui leur serait nécessaire pour pouvoir réglementer ces secteurs de façon satisfaisante. La réglementation relative à la tarification de l'accès n'est pas assez claire, et les mécanismes existants sont insuffisants pour permettre l'entrée sur le marché de nouveaux participants (voir l'annexe 4.A3). Une gouvernance d'entreprise inadéquate et une gestion médiocre des finances des entreprises à capitaux publics dans le secteur de l'infrastructure nuisent à la rentabilité et inhibent les décisions d'investissement. Dans certains cas, les signaux de prix nécessaires pour que les décisions de consommation et d'investissement soient pertinentes sont faussés par les subventions. Enfin, l'applicabilité du droit de la concurrence et de la réglementation sectorielle est gravement compromise par la fréquence des procès (*amparos*) et les pertes de temps qu'ils impliquent, situation qui favorise les prestataires en place et sape les efforts actuels pour promouvoir la concurrence (voir l'encadré 4.1.)

#### Encadré 4.1. **Applicabilité du droit de la concurrence et réglementation des réseaux\***

Souvent, les procédures d'*amparo* retardent ou empêchent les actions et les décisions de la CFC et des autres instances de régulation. Les procédures d'*amparo* sont prévues par la Constitution comme moyen d'assurer à tout individu une protection contre d'éventuelles mesures anticonstitutionnelles de la part du gouvernement. L'article 16 de la Constitution, celui qui concerne le plus particulièrement les situations de concurrence, stipule que les actes des organismes gouvernementaux doivent formuler « la base légale et les motifs » des mesures prises. Une action en *amparo* peut être intentée auprès d'un tribunal de district fédéral par toute partie pour de larges raisons (par exemple si une loi est anticonstitutionnelle ou bien, sur la base de l'article 16, si une mesure prise par une autorité est arbitraire, n'est pas justifiée par des faits déterminants ou se fonde sur un raisonnement illogique ou contraire aux principes généraux du droit). Par ailleurs, il est possible de saisir le « Tribunal fiscal » pour obtenir la révision de toute mesure imposant une obligation de paiement monétaire. Les investigations et les procédures de la CFC font régulièrement l'objet de divers recours d'*amparo* aboutissant à des décisions judiciaires qui suspendent les procédures de la CFC. Or, le plus souvent, les juges ne sont pas familiarisés avec les questions de relatives à la politique de la concurrence.

Les recours d'*amparo* sont un dispositif nécessaire, prévu par la Constitution, pour contrer l'exercice arbitraire du pouvoir exécutif, et il faut que le droit mexicain de la concurrence, de même que toute législation mexicaine, en tienne compte. Cependant, il convient que le droit de la concurrence et les réglementations sectorielles soient aussi clairs et aussi dépourvus d'ambiguïté que possible afin de limiter l'abus de l'*amparo*, sachant que de tels abus sont fréquents et qu'ils compromettent véritablement l'applicabilité du droit de la concurrence et l'efficacité de la réglementation. Si la CFC ou les instances de régulation pouvaient se voir octroyer par la législation des pouvoirs clairement spécifiés, cela leur permettrait de défendre leurs mesures contre les procédures d'*amparo* engagées en vertu de l'article 16. Par ailleurs, il convient que la prise de décision se fonde autant que possible sur des règles précises. C'est là un point important pour promouvoir l'efficacité économique en réduisant l'incertitude à laquelle se trouvent confrontées les entreprises pour leurs investissements et leurs autres décisions, mais également pour limiter les bases légales d'une remise en cause des actes administratifs. Il faudrait des tribunaux spécialisés dans les procédures d'*amparo* qui disposent de la compétence économique leur permettant de connaître des affaires relatives à la CFC et aux autres autorités concernées par les questions économiques. Même dans le cadre du système actuel, on pourrait créer davantage d'expertise en matière économique. Les règles des procédures d'*amparo* obligent un tribunal à recourir à son propre expert dès lors qu'il admet le témoignage d'un expert d'une des parties à propos d'une mesure prise. Cependant, la liste des économistes auxquels un tribunal peut s'adresser est extrêmement réduite. La CFC devrait inciter les universités à dresser des listes de leurs membres qualifiés pour offrir leur concours dans les affaires de concurrence. Une nouvelle législation serait également nécessaire pour que les tribunaux saisis d'un recours d'*amparo* ne puissent plus suspendre excessivement les décisions de la CFC. Enfin, ces actions seraient plus efficaces si les règles de procédure étaient plus contraignantes et imposaient la jonction des recours au lieu qu'ils puissent s'étaler sur une période prolongée, avec les longs retards que cela implique.

\* D'après OCDE (2004) et *Étude économique du Mexique*, 2005, annexe 3.A3.

## Améliorer l'infrastructure et les services de transport

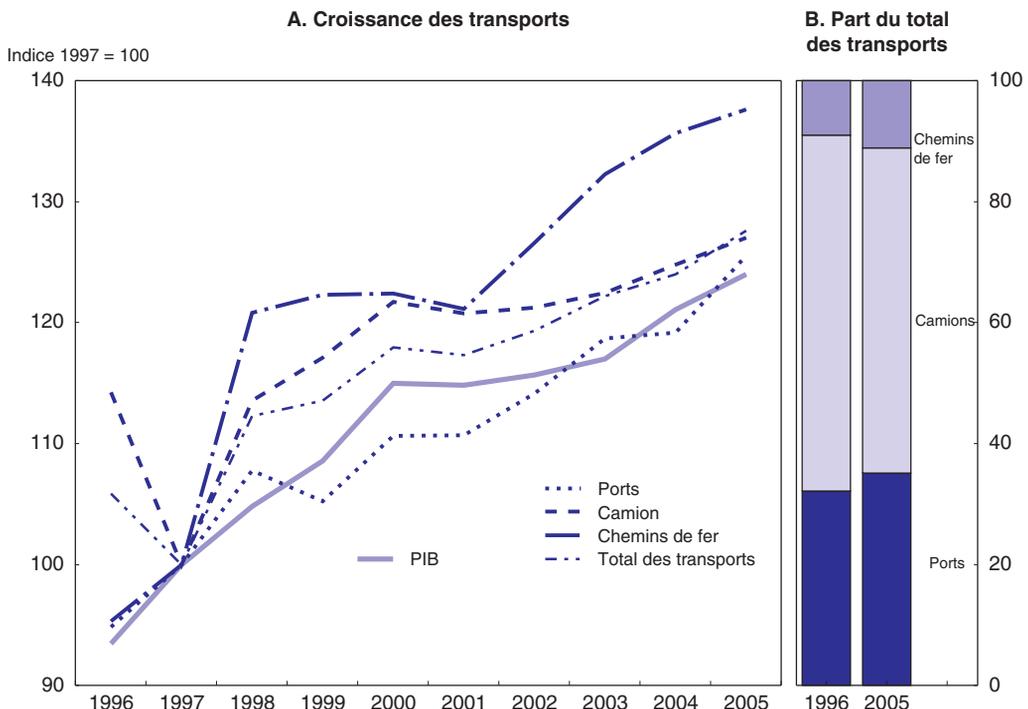
Au Mexique, le transport routier représente encore plus de la moitié du fret total, avec cependant une légère baisse observable au cours des dix dernières années, période pendant laquelle le transport par navire et le transport ferroviaire ont connu une progression (graphique 4.2). Sur les trois principaux modes de transport de marchandises<sup>4</sup>, c'est le rail qui a connu la plus forte croissance par rapport au PIB au cours de la dernière décennie. Depuis 2000, la croissance du fret routier est plus lente que celle du PIB, et après 2003 la croissance du fret ferroviaire a elle aussi stagné quelque peu.

### Le transport routier et les problèmes frontaliers qui y sont liés

Plusieurs problèmes continuent de limiter l'efficacité du transport routier, à savoir : i) la conjonction d'un comportement oligopolistique de la part des plus grandes entreprises et d'une mauvaise qualité des services des petites entreprises ; ii) les restrictions aux participations étrangères ; iii) l'interdiction frappant le transport routier transfrontalier entre le Mexique et les États-Unis ; iv) les infrastructures médiocres et inefficaces à la frontière entre le Mexique et les États-Unis.

Les transports routiers inter-États ont été libéralisés en 1989, afin de faciliter l'entrée de concurrents sur le marché et de stimuler ainsi la concurrence au niveau des prix. Comme dans les autres pays ayant connu des réformes similaires (par exemple, le Japon ou le Royaume-Uni), les tarifs ont baissé et la qualité s'est améliorée (voir Boylaud et Nicolletti, 2001). Toutefois, sur la période 1990-2002, la croissance de la productivité a été irrégulière dans ce secteur, et elle est même négative depuis quelques années, contrairement à la

Graphique 4.2. **Le transport des marchandises**<sup>1</sup>



1. Ne tient pas compte du fret aérien, qui représente moins de 0.1 % du total.

Source : ministère des Communications et des Transports, 2004.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104550874281>

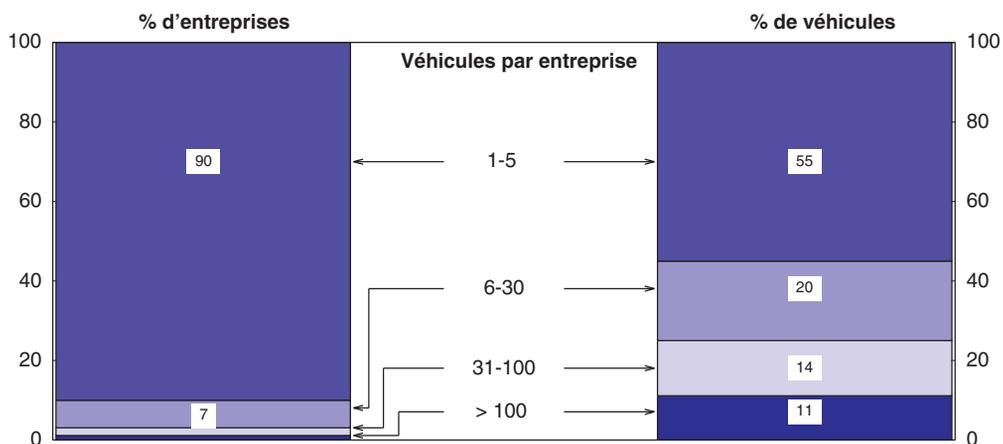
productivité dans le transport ferroviaire, secteur dans lequel, sur la même période, la croissance de la productivité est toujours restée positive (Castro, Garcíá et Vargas, 2004).

À mesure que l'élan initial de la réforme de 1989 s'estompe et que la concurrence des autres modes de transport de marchandises progresse (principalement celle du chemin de fer), les faiblesses du secteur du fret routier sont plus visibles. Ce secteur est constitué d'un petit nombre de grandes sociétés pratiquant des méthodes de gestion modernes, qui coexistent avec un grand nombre de petites entreprises individuelles qui se font payer en numéraire (graphique 4.3). D'une part, il n'y a pas assez de concurrence entre les grandes entreprises sur le marché des transports à longue distance : on constate un comportement oligopolistique et des abus de situation de monopole (SCT, 2005). D'autre part, les petites entreprises, qui n'assurent que des services de base, sont souvent considérées comme le maillon le plus faible de la chaîne intermodale de transport des marchandises au Mexique. Leur petite taille les empêche de profiter d'économies d'échelle et d'adopter les techniques modernes et les nouvelles technologies pour les transports à courte distance. Par ailleurs, les camionneurs ont tendance à conduire un nombre excessif d'heures d'affilée, et un certain nombre d'entre eux n'ont pas la formation ni l'expérience nécessaires ; d'où des risques d'accidents accrus.

Il faudrait réviser les réglementations concernant l'investissement étranger et les marchés publics. Ainsi, les transports terrestres de personnes, de touristes et de marchandises (à l'exception des messageries et services de courrier) sont réservés aux entreprises mexicaines. Il conviendrait de supprimer cette interdiction, pour que les flux de capitaux soient plus importants dans ce secteur et pour que les transports routiers mexicains soient plus modernes et plus efficaces. En même temps, pour intensifier la concurrence, la réglementation des marchés publics, qui n'autorise la passation de marchés qu'avec des entreprises du pays, devrait être modifiée de telle sorte que toute entreprise de camionnage (locale ou étrangère) puisse soumissionner aux appels d'offres.

Le secteur du transport routier souffre d'un important goulet d'étranglement, l'inefficacité à la frontière avec les États-Unis, notamment dans le domaine des infrastructures matérielles, à laquelle il faut remédier rapidement. Si l'on mettait en place de meilleures infrastructures à la frontière en autorisant les transports routiers à travers cette

Graphique 4.3. **Structure de l'offre dans le secteur des transports routiers de marchandises en 2004**



Source : Ministère des Communications et des Transports, 2004.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104555342406>

frontière et en prenant d'autres mesures procédurales et technologiques, on améliorerait le passage à la frontière et on multiplierait les flux d'échanges. En vertu de l'ALENA, les autocars et les camions pourraient traverser la frontière, mais cette possibilité a été suspendue par les États-Unis pour des raisons de sécurité. L'interdiction faite aux camions de traverser la frontière se traduit par des transbordements de marchandises inefficients.

Pour accroître l'efficacité des transports à la frontière et pour favoriser l'expansion des flux d'échanges entre les États-Unis et le Mexique, au profit des deux nations, une coordination constante des politiques s'impose. La solution économiquement la plus rentable consiste à permettre aux camions (satisfaisant à des normes de sécurité et de qualité convenues) de franchir la frontière. Une importante avancée a été réalisée en février 2007, lorsque le Mexique et les États-Unis ont décidé de lancer un programme pilote pour le franchissement de la frontière par les camions des deux pays. Ce projet concernera 100 sociétés de chacun des deux pays satisfaisant aux normes américaines et mexicaines en matière de sécurité, d'assurance et d'autorisation d'exercice. Le programme doit démarrer en juillet 2007, s'il n'est pas encore retardé par l'opposition d'entreprises de camionnage des deux côtés de la frontière trouvant leur intérêt dans le *statu quo* au détriment du mieux-être économique des deux pays. Ce programme constitue une réussite extrêmement importante, dont l'intérêt économique devrait être considérable à la fois pour le Mexique et pour les États-Unis. Il faudrait l'exécuter sans retard, le pérenniser et l'étendre à un plus grand nombre d'entreprises. Autoriser le transport routier transfrontalier développerait le marché global des transports, ce qui serait profitable aux entreprises d'un côté comme de l'autre de la frontière (encadré 4.2).

### Routes

Sachant qu'environ 80 % des cargaisons terrestres sont transportées par les camions et les autocars, il est particulièrement important, pour l'efficacité globale des transports au Mexique, que ce pays dispose d'un réseau routier performant. Grâce à un nouveau programme de concessions et de partenariat public-privé (PPP), les pouvoirs publics ont su inciter les entreprises privées à investir à nouveau dans la construction et l'entretien des routes. Cependant, les besoins routiers du Mexique restent substantiels et un certain nombre de problèmes n'ont pas encore été résolus. Il faudrait : i) faire en sorte que le programme de concession et de PPP permette au gouvernement d'atteindre ses objectifs au moindre coût possible ; ii) recourir davantage à la budgétisation pluriannuelle ; iii) instaurer des péages plutôt que de recourir à un dispendieux dédoublement des routes pour éviter l'abus de situation de monopole ; iv) veiller à ce que les péages se traduisent par un équilibre correct entre utilisation efficace et incitation à investir ; enfin, v) s'assurer que les financements publics soient destinés à combler les insuffisances de l'investissement du secteur privé.

Avec le temps, le réseau routier mexicain se dégrade, et il est insuffisamment entretenu<sup>5</sup>. On dispose de très peu d'informations sur la qualité des routes au niveau infranational, mais la situation semble être pire encore au niveau des États et au niveau local qu'au niveau fédéral. Il faudrait accroître les dépenses publiques pour l'entretien des routes, afin d'en améliorer le niveau de qualité pour qu'il soit plus comparable à celui qui prévaut dans les autres pays de l'OCDE. Il est nécessaire aussi d'améliorer les jonctions routières et d'en créer de nouvelles. Au Mexique, la densité du réseau routier est faible et n'a pas beaucoup évolué depuis 20 ans, malgré une croissance rapide du trafic marchandises et voyageurs sur la même période<sup>6</sup>.

#### Encadré 4.2. Traverser la frontière entre le Mexique et les États-Unis

L'amélioration du fonctionnement des transports routiers entre le Mexique et les États-Unis est une étape importante pour tirer parti au maximum de l'ALENA. Plus de 80 % des exportations mexicaines vers les États-Unis en valeur sont transportées par camion, mais actuellement, ni les camions mexicains ni les camions américains de transport longue distance ne sont autorisés à traverser la frontière. En conséquence, les retards à la frontière sont substantiels, et ils se sont même allongés ces dernières années. Par ailleurs, l'incertitude est très grande quant au temps de franchissement de la frontière.

Les coûts résultant des opérations complexes de transbordement à la frontière augmentent la distance économique entre les États-Unis et le Mexique de plusieurs centaines de kilomètres. Ainsi, le transport de marchandises entre Chicago et Monterrey via Nuevo Laredo, au nord du Mexique, comporte jusqu'à dix déplacements d'un minimum de trois camions différents – y compris un tracteur qui tire la remorque sur une courte distance pour traverser la frontière. Ce processus, qui double le nombre de passages de véhicules sur les ponts, accroît la congestion du trafic aux points stratégiques, notamment sur les ponts qui traversent le Rio Bravo ou le Rio Grande. Cette congestion se trouve encore aggravée par le nombre insuffisant de routes d'accès et par les horaires limités d'inspection des commissionnaires d'import/export mexicains, qui ne procèdent à l'inspection des chargements que le matin, d'où des goulots d'étranglement l'après-midi, lorsque la plus grande partie des camions reçoivent l'autorisation de repartir au même moment.

Ces inefficiences engendrent des retards significatifs. Selon Haralambides et Londoño-Kent (2004), pour les transports de marchandises vers le Sud, le temps total passé à franchir la frontière varie entre 12 heures et 3 jours voire davantage, et cela se traduit par des coûts compris entre 16 % et 40 % du coût total du camionnage de Chicago à Monterrey. Pour les transports vers le nord, le temps passé à traverser la frontière est compris entre 7 et 17 heures, et les coûts vont de 10 % à 20 % du coût total de camionnage. L'expérience montre que le temps ainsi perdu dans le trafic engendre d'importantes frictions commerciales. Ainsi, par exemple, d'après Hummels (2001), chaque journée supplémentaire de transport réduit de 1 % à 1.5 % la probabilité que les États-Unis s'approvisionnent à partir du pays considéré.

La disposition originelle de l'ALENA régissant le trafic transfrontalier a été suspendue par les États-Unis au motif que les camions mexicains seraient plus anciens et moins bien entretenus que les camions américains, et qu'ils laisseraient donc à désirer du point de vue de la sécurité. Pourtant, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, de nombreuses entreprises mexicaines ont modernisé leur parc en le renouvelant. Par ailleurs, les statistiques américaines montrent que les camions mexicains qui circulent actuellement à l'intérieur de la zone commerciale de 25 miles autorisée aux États-Unis sont aussi sûrs que les camions américains (Département des Transports, 2007). Bien que le Mexique ait obtenu en 2001, devant l'instance d'arbitrage de l'ALENA une décision favorable contre l'interdiction frappant de manière indistincte les camions mexicains, cette interdiction n'a pas été levée. En février 2007, un grand pas en avant a tout de même été fait avec l'accord Mexique-États-Unis créant un programme pilote de camionnage transfrontalier qui concerne 100 sociétés de chacun des deux pays.

#### Encadré 4.2. Traverser la frontière entre le Mexique et les États-Unis (suite)

Les avantages économiques (pour les deux pays) de cette libéralisation des transports routiers transfrontaliers seront substantiels. On estime que les frictions commerciales transfrontalières actuelles dans les transports par la route représentent l'équivalent de 5 % (resp. 1 %) des droits sur les importations (resp. sur les exportations à destination) des États-Unis (Haralambides et Londoño-Kent, 2004). La suppression de ces blocages frontaliers se traduirait par une croissance des échanges commerciaux et du bien-être total. Une simulation à l'aide du modèle du General Trade Analysis Project (GTAP) montre qu'en l'absence de telles frictions, le volume total des échanges commerciaux augmenterait d'environ USD 1 milliard dans le sens Sud-Nord et de USD 6 milliards dans le sens Nord-Sud. Le bien-être total s'accroîtrait de USD 1.8 milliard pour le Mexique (et de USD 1.4 milliard pour les États-Unis). Ces chiffres sont considérés comme une estimation basse, sachant que l'élimination des frictions liées au franchissement de la frontière entraînerait aussi une amélioration de l'organisation internationale de la production et de la rentabilité des transports, ainsi que davantage d'économies au niveau de la construction et de la maintenance de l'infrastructure et moins de pollution. Ce sont là autant d'avantages non pris en compte dans les estimations qui précèdent (Fox et al., 2003).

Les autorités mettent en œuvre un certain nombre d'autres mesures en vue d'une plus grande efficacité dans le franchissement de la frontière et il faut poursuivre cette action et l'intensifier. Le Fast and Secure Trade (FAST), lancé fin 2003, fonctionne actuellement dans 13 ports d'entrée à la frontière entre le Mexique et les États-Unis. Il s'agit d'un système qui consiste à faire une demande pour devenir transporteur certifié, le titulaire d'une certification étant autorisé à utiliser à la frontière des files réservées, où les inspections sont réduites. Les autorités doivent veiller à ce que les producteurs et les transporteurs mexicains soient pleinement informés de ce programme et de la nécessité de demander la certification pour pouvoir en bénéficier, et à ce qu'il y ait suffisamment de files réservées à la frontière.

L'installation à la frontière d'équipements de gammagraphie a aussi permis de progresser dans le domaine de l'inspection des cargaisons, d'où des gains substantiels d'efficacité (les rayons gamma balaient un train de conteneurs de 1.6 km en dix minutes). Les ports intérieurs comme celui qui est en construction dans l'État du Guanajuato accéléreront en outre les opérations à la frontière en transférant les procédures d'inspection et de transbordement vers des installations moins congestionnées et plus performantes. Le Mexique a aussi mis en place le modèle Border Wizard pour analyser les traversées de frontière. Cela améliorera l'infrastructure et la planification opérationnelle à la frontière. Les autres mesures que le Mexique pourrait prendre consisteraient à exiger des commissionnaires en douane mexicains qu'ils élargissent leurs horaires d'ouverture pour l'inspection des cargaisons et à construire d'autres voies d'accès aux principaux points de passage.

Il est visible que la construction et l'entretien de routes souffrent d'un manque de financements. Les ressources budgétaires sont limitées, et le budget est soumis à des sollicitations concurrentes. Selon les pouvoirs publics, les fonds publics disponibles ne permettent au gouvernement de réaliser que moins de la moitié des investissements routiers nécessaires. Pour remédier à cette situation, le gouvernement est parvenu à augmenter notablement l'investissement du secteur privé, notamment par le biais des concessions et des programmes de PPP<sup>7</sup>. Cela peut contribuer à remédier à la rareté des

fonds publics. L'expérience des pays de l'OCDE en matière de PPP est néanmoins mitigée, et il convient de mettre les avantages potentiels en balance avec les coûts (Joumard *et al.*, 2004).

Il est également essentiel de réduire la variabilité et l'incertitude des financements publics en adoptant une budgétisation pluriannuelle. Ainsi, les investisseurs privés, confrontés à moins d'incertitude, seraient davantage incités à participer (OCDE, 2003a). À cet égard, une avancée importante est la conclusion de contrats à long terme (15 à 30 ans) pour la construction et l'entretien d'une autoroute en contrepartie de versements périodiques dans le cadre du programme PPP, ce qui a effectivement développé la budgétisation pluriannuelle au Mexique.

En règle générale, l'investissement privé dans les routes à péage devrait être facilité pour les liaisons commercialement viables. Lorsqu'une liaison routière publique existe, même mal entretenue, elle fera pression dans le sens d'un péage d'un niveau raisonnable, ce qui sera tout à fait judicieux. Si aucune route n'existe pour cette desserte, l'investissement privé devrait être autorisé. Le gouvernement devrait se borner à faire en sorte qu'il n'y ait pas d'abus de pouvoir de marché de la part de l'exploitant des voies à péage, objectif réalisable au moyen d'une réglementation appropriée. Du point de vue des coûts et du bien-être du consommateur, cette solution est préférable à l'obligation constitutionnelle selon laquelle il doit toujours y avoir une voie en accès gratuit entre deux points reliés par une route à péage. En fait, exiger qu'il existe une liaison en accès gratuit risque souvent d'entraîner un dédoublement inutile et dispendieux, et c'est un moyen coûteux d'obtenir des tarifs compétitifs par rapport à la réglementation des péages.

En général, les tarifs des péages étaient très élevés au Mexique, ce qui a entraîné une sous-utilisation des autoroutes payantes (la liaison entre Monterrey et Nuevo Laredo en était un exemple), mais ils ont été progressivement réduits. Dans le passé, la tarification était davantage fondée sur les besoins de financement dans un souci de viabilité financière<sup>8</sup>. Pour l'avenir, il faudra prendre en compte les éléments économiques, notamment l'évolution de la demande et les questions de concurrence (Banque mondiale, 2005). Même si, plus récemment, la croissance du trafic a été plus solide, il convient de réviser périodiquement les tarifs et la politique de tarification afin de veiller à atteindre un équilibre correct entre l'incitation à une utilisation efficiente des routes payantes et une rentabilité suffisante pour attirer l'investissement. Des péages élevés ne sont pas efficaces et ont un coût économique en ce qu'ils détournent le trafic vers des routes gratuites dont la congestion et la dégradation sont déjà patentées. Un autre coût important tient à l'économie de temps qui ne peut être réalisée pour le transport de marchandises de voyageurs. Néanmoins, dans toute comparaison avec les tarifs des péages d'autres pays, il faut garder à l'esprit les conditions géographiques.

Les ressources publiques, limitées, devraient être investies principalement là où l'investissement est moins attractif pour le secteur privé. Compte tenu des fortes disparités de revenu entre les régions du Sud et les régions du Nord du Mexique, il est sans doute souhaitable de concentrer davantage les dépenses publiques sur le réseau routier des régions du Sud et de compter davantage sur l'investissement du secteur privé dans les régions du Nord. Dans le passé, d'après Flores et Cota (2003), l'investissement dans l'infrastructure a permis de réduire les disparités de revenu entre les États. Il faudrait consacrer des dépenses publiques supplémentaires à l'entretien des autoroutes et à la construction de nouvelles autoroutes dans les principaux couloirs de transport du Sud. Des péages s'imposent – mais avec des tarifs bien moins élevés que dans le Nord – pour favoriser une utilisation rentable de ces liaisons routières et pour éviter les problèmes de congestion.

L'investissement public pour développer le réseau routier ou pour l'entretenir est économiquement justifiable dans un certain nombre de zones où le secteur privé ne trouverait peut-être pas matière à profit. Un bon réseau routier favorisera le commerce à l'intérieur des États et entre les États, et donc la croissance. En particulier, le développement des liaisons vers les principaux ports et vers le Centre et le Nord du Mexique permettra d'offrir aux entreprises situées dans ces zones de meilleures opportunités. Cela pourra favoriser l'expansion d'une industrie intensive en main-d'œuvre qui n'est plus rentable dans le Nord du pays, mais qui pourrait toujours l'être dans le Sud. Les différences de dotations en ressources et de coûts de main-d'œuvre selon les régions font que les avantages comparatifs dans le commerce des produits manufacturés devraient différer substantiellement entre le Nord et le Sud. Pour tirer pleinement parti de ces opportunités, il est nécessaire de disposer d'un cadre adéquat, et notamment d'une bonne infrastructure. Enfin, dans les zones excentrées à faible densité de population, le gouvernement fédéral devrait inciter les administrations infranationales à investir dans le réseau de transport routier pour des raisons d'ordre social.

### **Chemins de fer**

Dans la recherche d'une meilleure efficacité du système ferroviaire dans son ensemble, le problème essentiel du point de vue de la concurrence est de régler les différends entre les compagnies de chemin de fer concernant le trafic interrégional. Le réseau ferroviaire a été privatisé au milieu des années quatre-vingt-dix, et des concessions ont été accordées à trois compagnies privées intégrées verticalement qui exploitent à la fois l'infrastructure ferroviaire et les trains dans des zones géographiques distinctes. L'attribution de concessions a nettement amélioré la productivité, telle qu'on peut l'évaluer par exemple en tonnes-km/personnel (OCDE, 2005a). Les coûts réels ont baissé à mesure que la qualité s'est améliorée (Castro, Garcíá et Vargas, 2004). Par ailleurs, la part de marché relative des chemins de fer par rapport au transport routier s'est accrue par suite de la privatisation. Malgré le pouvoir monopolistique régional conféré aux concessionnaires, le trafic intrarégional a connu une forte croissance à mesure que les entreprises à capitaux privés rentabilisaient mieux les actifs que détenait l'ancien monopole d'État mal géré.

Cependant, la part dans le trafic total du trafic interlignes au sein de l'ensemble du réseau a diminué. Ce phénomène est essentiellement imputable aux différends entre les concessionnaires privés concernant les droits des transporteurs ferroviaires (pour l'exploitation d'un train sur des voies appartenant à une autre compagnie). Certains concessionnaires se sont livrés à des pratiques anticoncurrentielles. Ils ont fixé des tarifs excessifs et discriminatoires, limité les conditions d'accès et refusé d'assurer les interconnexions. Actuellement, ce sont les concessionnaires privés qui sont responsables de la négociation des tarifs. Le Ministère de la Communication et des Transports (*Secretaría de Comunicaciones y Transportes – SCT*), en vertu de la loi sur les services ferroviaires, est habilité à intervenir si aucun accord ne s'est dégagé pour la fixation des tarifs dans un délai de 90 jours (c'est donc un système de négociation et d'arbitrage). Or, ce système demande du temps, il n'est pas transparent et il est incertain. L'expérience internationale montre que les exploitants préfèrent une tarification transparente et prévisible (Australian Bureau of Transport and Regional Economics, 2003). Par ailleurs, le SCT n'a pas été capable de résoudre les différends entre les compagnies de chemin de fer privées ni de mettre fin aux pratiques anticoncurrentielles, les compagnies de chemin de fer étant parvenues à obtenir

par décision judiciaire la suspension de toutes les décisions du ministère, notamment via des procédures d'*amparo* (OCDE, 2005a).

Il faudrait modifier la loi de telle sorte que les règles de fixation des droits de passage et des tarifs d'interconnexion soient plus claires et il faudrait créer une instance indépendante de régulation des chemins de fer ayant compétence pour faire respecter ces règles et promouvoir la concurrence dans ce secteur. La fixation des tarifs devra relever de cette instance de régulation en concertation avec la CFC et le SCT pour les aspects concernant le cadre réglementaire.

La question essentielle est de savoir à quel niveau au-dessus du coût marginal il convient de fixer le droit d'accès, afin de couvrir les coûts d'infrastructure. Les principes de tarification de l'accès dans les principales industries de réseau sont présentés dans l'annexe A4.3. En ce qui concerne le chemin de fer, il n'existe au niveau international aucune méthode établie de tarification de l'accès<sup>9</sup>. Certaines politiques de tarification consistent à ne pas dépasser le coût marginal (c'est généralement le cas dans les systèmes nationalisés avec subventions) et d'autres à couvrir le coût total par des méthodes variées. Un des avantages d'une tarification de l'accès au-dessous de la couverture des coûts totaux est que cela se traduit par de plus grands volumes de trafic, les coûts fixes étant dès lors répartis sur des flux plus importants ; d'où une baisse des coûts moyens sur l'ensemble du réseau.

Jusqu'à présent, les décisions de justice obtenues par les entreprises ferroviaires ont empêché le SCT d'accéder à l'information et ont ainsi restreint sa latitude pour le choix d'une solution. Pour résoudre ce problème, il faut que le législateur donne au régulateur le pouvoir d'exiger des sociétés de chemin de fer toute l'information financière dont il peut avoir besoin pour déterminer les coûts. Par ailleurs, il conviendrait que le droit soit clair sur le point de savoir si le montant des droits à concession initiaux doit être compris dans les calculs de coût total ou si une autre méthode de valorisation des actifs doit être utilisée, par exemple le coût de remplacement. Il est important que la loi soit claire, faute de quoi son application risque d'être entravée par tout un contentieux.

Le mécanisme ou les règles de tarification aboutissant à des tarifs d'accès supérieurs au coût marginal doivent faire en sorte que la tarification émette les bons signaux pour l'investissement en matériel roulant compatible avec l'infrastructure ferroviaire, et pour l'investissement dans de nouvelles infrastructures lorsque la capacité est saturée. Il convient de considérer également la compétitivité du rail par rapport à la route et les différentiels de prix. En particulier, il peut être opportun, pour l'instance de régulation (restant à mettre en place), de fixer des tarifs d'accès plus élevés pour les cargaisons de vrac, caractérisées par leur inélasticité par rapport aux prix, que pour les autres types de cargaison sensibles aux prix et pouvant plus facilement être transportées par la route. Cela diminuerait le gaspillage de ressources lié aux tarifs supérieurs au coût marginal et permettrait de maximiser le trafic sur l'ensemble du réseau et de réduire ainsi les coûts moyens<sup>10</sup>.

### **Les ports**

La réforme des ports a rendu plus efficaces les activités portuaires et plus particulièrement le déchargement des navires à quai. Le principal problème restant à régler est l'amélioration des opérations de manutention, du passage en douane et du transfert vers le transport terrestre. La réforme des ports a été lancée en 1993 avec la privatisation des activités portuaires par le biais de concessions accordées aux acteurs du secteur privé. Pour chaque port, une administration portuaire intégrée (API) a été créée. Le

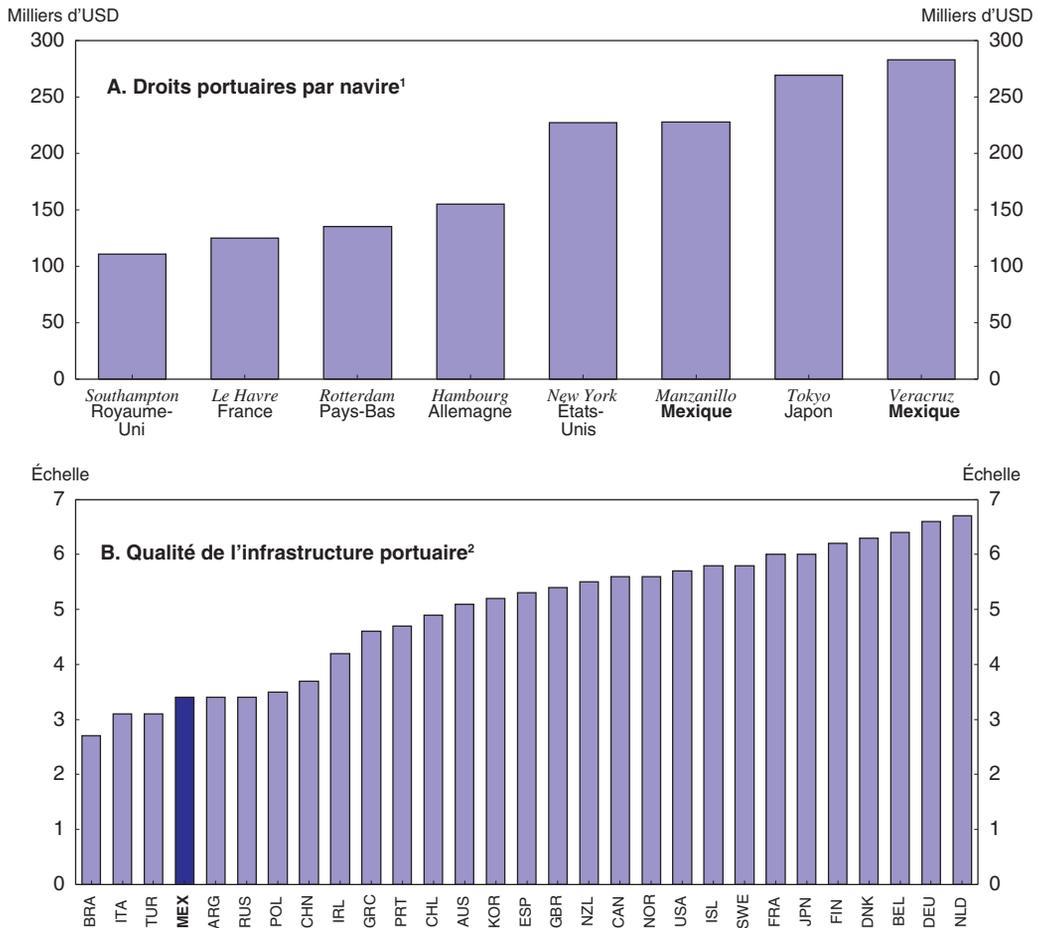
plus souvent, l'API est une société commerciale, dont les capitaux sont généralement détenus en majorité par l'État (fédéral ou fédéré), et qui est le seul concessionnaire habilité à assumer les fonctions administratives, c'est-à-dire essentiellement la planification, la promotion et la construction de l'infrastructure<sup>11</sup>. Aux termes de la concession accordée à l'API, celle-ci doit signer des contrats avec des tiers extérieurs afin que des sociétés privées puissent participer à la construction et à l'exploitation des installations et des terminaux.

Depuis la privatisation, l'efficacité des ports s'est accrue à la première manœuvre (c'est-à-dire du navire à l'entrepôt). Le volume des activités portuaires a connu une croissance plus forte<sup>12</sup>, l'investissement s'est accru de façon significative<sup>13</sup> et de vastes projets pour desservir les États-Unis, comme le port de Punta Colonet, Baja California, au Nord-Ouest du Mexique, sont en cours de réalisation. La productivité a aussi progressé avec la baisse du délai de traitement des navires porte-conteneurs dans deux des plus grands ports, Veracruz et Manzanillo, de 51 à 19 heures depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. Toutefois, d'après l'Enquête mondiale sur la concurrence, les ports mexicains pourraient encore réaliser des progrès en termes de qualité et de rentabilité (graphique 4.4), et ils restent relativement chers une fois que tous les frais de manutention sont pris en compte (IMCO, 2003).

Améliorer l'efficacité des ports devrait être une priorité. Selon Dollar, Clark et Micco (2004), une meilleure efficacité engendre une augmentation non négligeable des flux commerciaux : si le niveau d'efficacité des ports mexicains était comparable à celui observé en France et en Suède, les coûts de transport en seraient diminués d'environ 10 % et cela permettrait une croissance des échanges commerciaux de l'ordre de 20 %. Même un progrès plus mesuré de l'efficacité des ports pourrait avoir un net impact. Soloaga, Wilson et Meija (2006) estiment qu'une progression de l'efficacité des ports mexicains à mi-chemin de la moyenne pour les 75 pays de leur échantillon se traduirait par une hausse de 9 % de leur niveau d'échanges par rapport à la moyenne sur la période 2000-03.

Des progrès sont nécessaires en particulier au niveau de la seconde manœuvre (c'est-à-dire de l'entrepôt au camion ou au train)<sup>14</sup>. La qualité et l'efficacité des services portuaires ont souffert du manque d'installations intermodales (transbordement sur rail et camion). Par ailleurs, en raison de différends au niveau des interconnexions, la concurrence entre sociétés ferroviaires est inexistante (voir la section consacrée au rail, ci-dessus). Davantage d'efforts sont nécessaires pour coordonner la planification de l'infrastructure entre la direction des transports maritimes et la direction des transports terrestres au sein du SCT. C'est ce qui permettrait que les ports soient desservis par des systèmes intermodaux adaptés. Il faut aussi que l'administration des ports s'attache à promouvoir la diversification des services portuaires, de telle sorte que les ports fonctionnent comme de véritables centres logistiques pour la distribution du fret.

Comme l'admettent les instances gouvernementales, il faut aussi améliorer les procédures douanières dans les ports. En 2002, le Mexique a mis en place des systèmes de déclaration d'importation entièrement informatisés, ce qui a permis de réduire les délais de dédouanement ; cependant, la seule automatisation du processus ne saurait suffire à rendre le système des douanes performant. Elle doit s'accompagner d'une rationalisation des pratiques et de la gestion douanières (OCDE, 2003). En 2006, le Mexique était encore classé 58<sup>e</sup> sur les 104 pays étudiés par le *Global Competitiveness Report* du point de vue de l'efficacité de ses procédures douanières, avec une note inférieure à la moyenne globale de l'échantillon (et inférieure à la moyenne de l'OCDE). On observe des retards superflus entre

Graphique 4.4. **Tarifs d'acheminement et qualité de l'infrastructure portuaire**

1. Pour un navire de 2 800 conteneurs EVP (équivalent 20 pieds). Incluant le prix du mouillage, du chargement et du déchargement des conteneurs, des services de remorquage et les frais de tonnage.

2. Échelle de 1 (insuffisant) à 7 (maximum de qualité et d'efficacité).

Source : IMCO ; Forum économique mondial, *The Global Competitiveness Report 2006-2007*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104558507373>

la zone d'entreposage du port et le transport terrestre, et notamment une série complexe d'inspections répétées des cargaisons<sup>15</sup>, qui sont motivées en partie par les efforts d'interception des cargaisons de contrebande<sup>16</sup>. Il serait bon qu'une inspection unique soit effectuée par l'ensemble des administrations pour veiller à ce que les mesures visant à empêcher l'importation de marchandises en contrebande aient le moins d'effet perturbateur possible sur le fret en règle, notamment en coordonnant les inspections. Il convient aussi de limiter les possibilités de corruption<sup>17</sup>. À juste titre, pour tenter de résoudre ce problème, les pouvoirs publics ont mis en place un système de contrôles aléatoires et ils étudient une modélisation des risques de façon à cibler les inspections sur les marchandises à haut risque et à perturber au minimum les opérations régulières.

Le fonctionnement de la chaîne logistique portuaire peut aussi être amélioré en faisant en sorte qu'il y ait un système d'information et de documentation électronique totalement intégré reliant tous les intervenants de la « seconde manœuvre », à savoir les administrations, les douanes et les entreprises de logistique et de transport, et que les utilisateurs soient dûment formés à son exploitation. Un important projet actuellement

envisagé par l'administration des douanes consiste à élaborer une plate-forme technologique pour l'ensemble de ses procédures. Il faudrait que ce projet soit réalisé sans retard. Une autre mesure importante que compte prendre l'administration, et qui améliorera nettement l'efficacité, est la mise en œuvre de l'initiative concernant les conteneurs sécurisés. Vingt-quatre heures avant leur arrivée au port, les navires devront transmettre par voie électronique l'information relative au contenu et à la disposition physique de leurs conteneurs. Cela permettra aux douaniers de sélectionner les conteneurs présentant le moins de risques et de procéder à un pré-dédouanement ; ainsi, pour ces conteneurs, la durée du dédouanement à l'arrivée pourra être réduite à trois ou quatre minutes au lieu des trois à quatre heures nécessaires à l'inspection intégrale des conteneurs telle qu'elle est pratiquée actuellement.

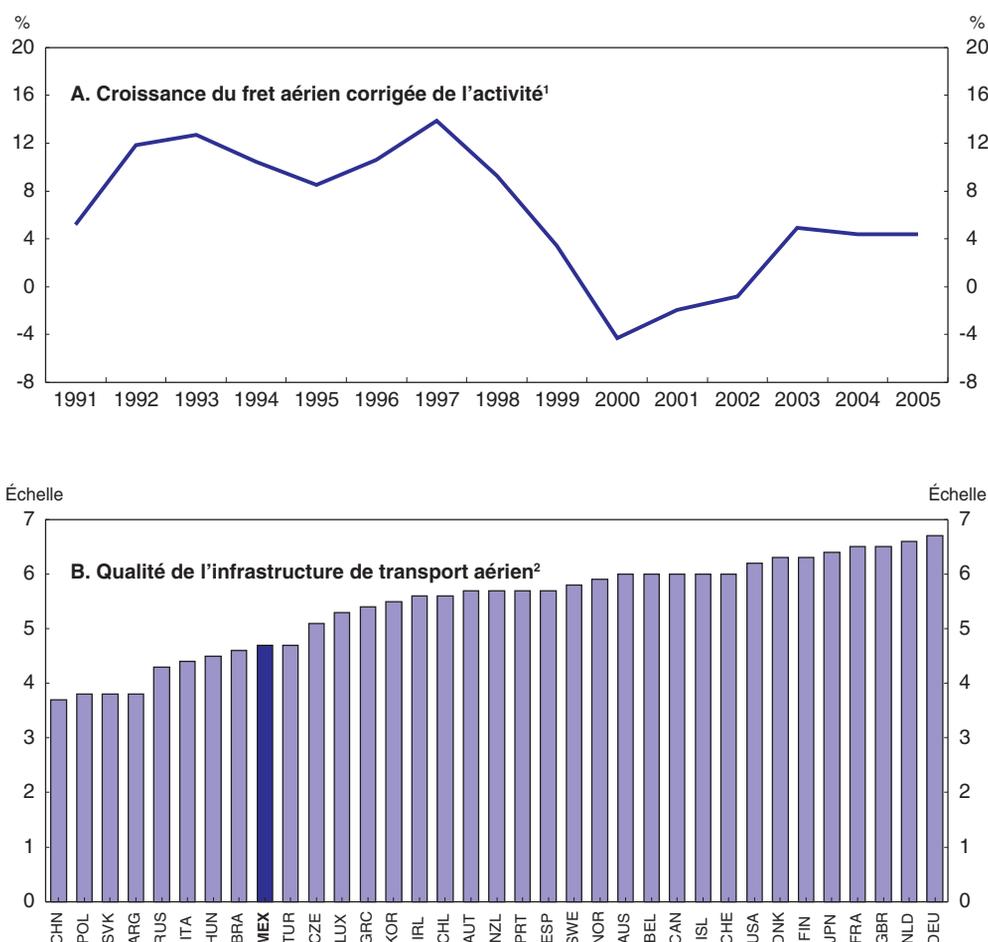
### **Le transport aérien**

Si les réformes passées ont permis d'accroître la concurrence dans ce secteur, il est possible d'aller plus loin, en ce qui concerne aussi bien les compagnies aériennes que les aéroports. Une participation plus importante des compagnies aériennes étrangères se justifierait, et davantage d'efforts s'imposent pour faciliter la croissance du fret aérien. À la fin de 2005, la société holding d'État (CINTRA) a vendu une des deux plus grandes compagnies aériennes nationales du groupe, Mexicana, ainsi qu'une filiale nouvellement créée pour le transport aérien à faible coût, Click<sup>18</sup>. Plus récemment, plusieurs transporteurs à faible coût ont fait leur apparition sur le marché intérieur mexicain. Cela a contribué à intensifier la concurrence et, par suite, à diversifier les services et à faire baisser les prix. Cette évolution positive de la concurrence et de la diversité des services pourrait être renforcée par une plus grande contribution des sociétés étrangères pour l'apport de capitaux, le conseil stratégique et les alliances. Il faudrait envisager de relever le plafond de la participation étrangère de 25 % à 49 %, ce qui peut être fait sans enfreindre les conditions des accords aériens internationaux relatifs à la détention par des ressortissants.

La privatisation des aéroports a commencé en 1999. Les aéroports restent la propriété de l'État, mais des concessions d'exploitation d'une durée de 50 ans ont été attribuées à des investisseurs privés pour trois groupes d'aéroports. Le trafic passagers représente environ 80 % des recettes aéroportuaires, sous la forme de taxes d'aéroport et de ventes au détail. En revanche, les services de fret aérien ne sont pas aussi rentables pour les aéroports, si bien qu'ils sont moins incités à investir dans ces services. D'autres entreprises peuvent cependant y trouver davantage d'intérêt. La croissance du fret aérien est peut-être limitée par ce manque d'investissement : par rapport au PIB, la croissance en volume du fret aérien n'a pas été aussi rapide qu'à la fin des années 90 (graphique 4.5). D'autres entreprises (des compagnies aériennes par exemple) pourraient trouver intéressant d'investir, mais elles sont confrontées à des obstacles lorsqu'elles veulent réaliser leurs propres investissements. En particulier, parce qu'elles ramènent le retour sur investissement pour les investisseurs extérieurs au-dessous des taux acceptables, les conditions onéreuses imposées par les aéroports risquent de décourager un investissement qui, autrement, serait rentable<sup>19</sup>. Les pouvoirs publics devraient, en concertation avec toutes les parties, déterminer si ces conditions restreignent l'investissement, et si oui, modifier le cadre réglementaire en vue d'une négociation plus équilibrée entre les parties.

Un développement des installations de fret aérien favoriserait l'accroissement des échanges commerciaux, surtout pour les cargaisons ayant une forte valeur par rapport à

Graphique 4.5. Évolution du fret aérien et qualité de l'infrastructure



1. Moyenne mobile sur trois ans de la croissance du fret aérien total moins la croissance du PIB réel.

2. Échelle de 1 (insuffisant) à 7 (maximum de qualité et d'efficacité).

Source : Ministère des Communications et des Transports ; Forum économique mondial, *The Global Competitiveness Report 2006-2007*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104565884103>

leur poids et nécessitant un acheminement rapide, domaine dans lequel le Mexique devrait détenir un avantage comparatif de plus en plus grand à mesure qu'il monte dans la chaîne de valeur ajoutée de l'industrie et de l'agriculture. Une expansion de leurs volumes de chargement permettrait aussi aux transporteurs mexicains de disposer d'un plus grand pouvoir de négociation pour faire valoir les droits de 5<sup>e</sup> liberté (et suivantes) via les États-Unis, par exemple vers l'Europe<sup>20</sup>.

Le processus de décision du SCT devrait être plus transparent et reposer sur des règles précises. Les règles et leur application devraient être claires lorsqu'il s'agit d'inspections de sécurité, d'attribution de liaisons et d'exercice des droits de 5<sup>e</sup> liberté. Cela permettrait de réduire les frais d'exploitation du trafic aérien grâce à une moindre incertitude et une plus grande cohérence dans le traitement dans l'ensemble du secteur.

## La concurrence dans le secteur des télécommunications

Malgré la baisse substantielle des tarifs téléphoniques ces dernières années, le Mexique reste un des pays de l'OCDE où les coûts à parité de pouvoir d'achat sont les plus

élevés, les montants à parité de pouvoir d'achat constituant la mesure la plus adaptée pour les comparaisons de prix au niveau international (encadré 4.3 et graphique 4.6). Par ailleurs, bien que le nombre d'utilisateurs soit en augmentation rapide, la densité des services (pour les télécommunications fixe et mobile réunies) y est une des plus faibles de l'OCDE. Au Mexique, dans le secteur des télécommunications, les principaux problèmes sont les suivants : i) faciliter la concurrence entre les plates-formes et pour la revente ; ii) réguler les prix des principaux systèmes afin de promouvoir la concurrence dans les segments de la branche qui s'y prêtent ; enfin, iii) développer la concurrence dans la téléphonie mobile.

Au Mexique, les pouvoirs publics ont défini une stratégie globale d'amélioration des télécommunications, le haut débit constituant la plate-forme de base. Cette stratégie comporte plusieurs volets : assurer une formation pour que le consommateur soit davantage capable d'utiliser les nouvelles technologies numériques, par exemple, grâce à des accès Internet dans les médiathèques publiques et les écoles ; faciliter la concurrence entre les plates-formes ; attribuer par voie d'enchères les bandes du spectre radioélectrique et louer les installations essentielles de réseau. Le premier volet est essentiel pour stimuler la demande de meilleurs services de télécommunications, mais il conviendrait d'effectuer une analyse coûts-avantages approfondie de la conception des programmes mis en œuvre.

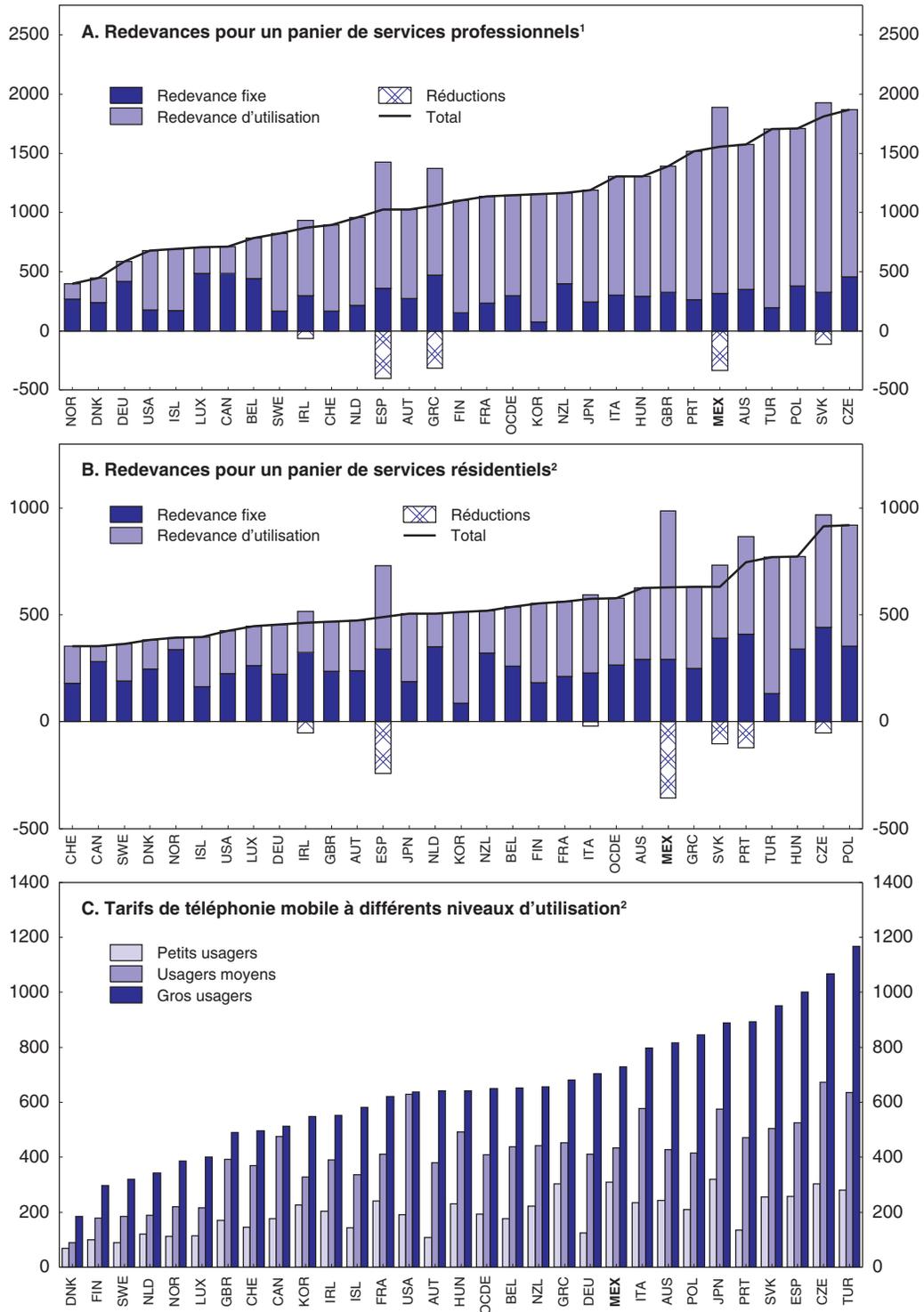
Stimuler la concurrence entre les plates-formes implique de faciliter le développement des différents types de réseaux (par exemple, la TV par câble ou les réseaux sans fil) pour offrir un service, par exemple la téléphonie vocale. Récemment, le nouveau gouvernement a délivré 36 licences à de nouvelles sociétés de TV par câble, dont la majorité offre également des moyens téléphoniques. Il a aussi autorisé 25 opérateurs en

#### Encadré 4.3. **Tarifs des télécommunications : comparaison internationale**

Les tarifs téléphoniques sont convertis en dollars US à parité de pouvoir d'achat (PPA), plutôt qu'aux cours de change du marché, afin de permettre des comparaisons entre pays plus pertinentes. Le coût d'achat d'un bien ou service est le montant correspondant à ce qui doit être sacrifié en contrepartie, en termes de biens et de services. La mesure monétaire du coût d'un bien ou d'un service est un moyen pratique de représenter la valeur des autres biens ou services auxquels il est nécessaire de renoncer pour l'obtenir. Cependant, la comparaison des prix entre pays sur la base des taux de change courants ne permet pas cette mesure à cause des différences de niveaux de prix. Au taux de change courant, les différences de prix et de salaires font que 1 USD peut être échangé contre davantage de biens ou de services au Mexique qu'aux États-Unis. Si un appel téléphonique coûte 1 USD au taux de change courant aux États-Unis comme au Mexique, alors il est plus cher au Mexique car les usagers doivent renoncer à davantage de biens et de services pour pouvoir effectuer cet appel. Un autre problème posé par l'utilisation des taux de change courants est qu'après une dépréciation (ou appréciation) soudaine du peso, le prix de la communication au taux de change courant paraît bien moins (ou bien plus) élevé, quoique la valeur des biens et services auxquels on doit renoncer au Mexique n'ait pas changé. La correction selon la PPA fait disparaître les différences de niveaux de prix d'un pays à l'autre et permet d'obtenir une mesure comparable du prix d'un appel téléphonique en termes de renonciation à la consommation d'autres biens et services. Un prix PPA plus élevé pour un appel téléphonique au Mexique signifie que l'utilisateur devra renoncer à plus (ou à moins) d'autres biens et services que dans d'autres pays, ce qui revient à dire que la communication coûtera plus (ou moins) cher.

## Graphique 4.6. Tarifs téléphoniques dans les pays de l'OCDE

En USD (PPA), août 2006



1. Hors TVA.

2. TVA incluse.

Source : OCDE, base de données des Perspectives des communications.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104601600812>

place de TV par câble à offrir des services téléphoniques, alors qu'ils ne pouvaient offrir auparavant que des services Internet. De telles initiatives constituent un moyen efficace d'utiliser les ressources d'infrastructure existantes au Mexique pour abaisser les tarifs et améliorer la qualité du service.

Un autre élément de la politique de réforme serait de faciliter à toutes les entreprises intéressées l'accès aux installations essentielles, comme la boucle locale (revente en gros et partage de lignes). Il s'agirait d'une initiative d'importance, car au Mexique, comme dans d'autres pays, les barrières à l'interconnexion ou à l'accès d'une entreprise aux installations d'une autre constituent un obstacle majeur au développement de la concurrence. En effet, la prestation de services de communication aux consommateurs implique qu'un nouvel entrant ait accès aux installations d'autres entreprises faisant l'objet d'un monopole, naturel ou non, par exemple les liaisons de distribution du commutateur principal au consommateur (la boucle locale) ou les terminaisons d'appel sur leur réseau (voir OCDE, 2002).

Empêcher que le pouvoir de monopole puisse être utilisé pour limiter l'entrée sur le marché et faciliter la concurrence sur les segments du marché des télécommunications qui s'y prêtent suppose une réglementation de l'accès et une applicabilité effective du droit de la concurrence. De récents progrès ont été accomplis au niveau de la concurrence et du cadre réglementaire, et le pouvoir et l'indépendance de l'instance de régulation du secteur, la COFETEL, ont été renforcés. En mars 2006, la loi fédérale sur les télécommunications a été modifiée de telle sorte que la base juridique de la COFETEL soit une loi et pas un décret<sup>21</sup>. La COFETEL s'attache à stimuler la concurrence en accordant aux sociétés davantage de liberté dans les services qu'elles proposent avec leurs licences de télécommunications, en établissant la portabilité des numéros et en assouplissant les conditions réglementaires imposées aux sociétés ne disposant pas de leurs propres installations (revendeurs) pour vendre des services sur longue distance en utilisant les installations d'une autre entreprise.

La loi fédérale sur la radio et la télévision a été également modifiée de façon que la COFETEL soit compétente pour les questions concernant l'audiovisuel et elle a introduit un nouveau régime d'attribution des licences. Or, la Cour suprême a jugé inconstitutionnelles certaines de ces réformes, ce qui a été l'occasion d'améliorer le cadre des télécommunications et de la radiotélévision (encadré 4.4).

Malgré les progrès récents, il faut encore renforcer le cadre réglementaire et élargir les possibilités d'accès. Actuellement, le Mexique est un des trois seuls pays de l'OCDE à ne pas avoir dégroupé la boucle locale (accès obligatoire à la boucle locale). Les deux autres pays, la Nouvelle-Zélande et la Suisse, ont prévu de procéder au dégroupage en 2007. Parmi les pays de l'OCDE, le Mexique possède le deuxième plus petit nombre d'abonnés par habitant à la fois à l'Internet par lignes fixes et aux services haut débit. L'expérience d'un certain nombre de pays de l'OCDE montre que les avantages du dégroupage peuvent être substantiels. Là où le dégroupage a été réalisé, il a permis de stimuler le développement des services haut débit et facilité l'essor des services groupés, notamment le protocole Voix sur Internet (VOIP), l'Internet haut débit et la télévision haut débit. Cette progression rapide de l'accès haut débit s'est aussi accompagnée d'une baisse des tarifs et d'une hausse des débits (OCDE, 2007a).

Le dégroupage de la boucle locale emporte l'obligation pour l'opérateur historique d'ouvrir aux tierces parties l'accès à la boucle locale moyennant un tarif d'accès

#### Encadré 4.4. **La Cour suprême face à la loi sur les télécommunications et à la loi sur la radiotélévision**

Le 30 mars 2006, le Congrès a adopté une série de réformes concernant la loi fédérale de 1995 sur les télécommunications (LFT) et la loi fédérale de 1960 sur la radio et la télévision (LFRTV). L'une des principales réformes a été de qualifier les services de radiodiffusion/télévision de services de télécommunication, ce qui a transféré du SCT à la COFETEL une partie des compétences en matière de radiodiffusion/télévision (pour la radio et la télévision hertziennes). En vertu de la LFT, COFETEL restait un organe du SCT, mais le Sénat pouvait s'opposer aux nominations des membres de la COFETEL par le président. Par ailleurs, les membres de la COFETEL avaient un mandat d'une durée fixe de 5 à 8 ans, renouvelable une seule fois.

Les réformes dans le cadre de la LFRTV avaient d'importantes conséquences pour le marché de la radio/télévision. Elles ont mis en place en particulier un mécanisme d'attribution et de renouvellement des concessions : les nouvelles concessions ne pouvaient être attribuées qu'à l'issue d'enchères commerciales, les concessionnaires déjà en place pouvant renouveler sans frais leur concession pour 20 ans. Le SCT était compétent pour décider si les concessionnaires en place devaient payer pour obtenir le droit de fournir des services de télécommunication en plus des services de radiodiffusion/télévision correspondant à leur concession initiale. Les radio/télédiffuseurs souhaitant participer à des enchères devaient en outre demander un avis favorable de la CFC, cet avis étant purement consultatif.

Un groupe de sénateurs a saisi la Cour suprême en invoquant l'inconstitutionnalité de certaines modifications de la LFT et de la LFRTV. En juin 2007, la Cour suprême a jugé que le Congrès n'était pas compétent en vertu de la Constitution pour pouvoir s'opposer au choix des membres de la COFETEL par le Président. Autrement dit, le Président pourra à tout moment à compter de la publication de l'arrêt de la Cour suprême procéder aux nouvelles désignations des membres de la COFETEL ou à leur remplacement. La Cour a en outre tranché plusieurs autres points : toute partie souhaitant participer à des enchères pour la concession de services de radiodiffusion/télévision devra obtenir un avis favorable de la CFC (et pas se borner à demander un tel avis) ; l'attribution des concessions par voie d'enchères ne devait pas se fonder essentiellement sur les résultats d'enchères commerciales, mais prendre en compte également les facteurs sociaux et culturels ; les concessions ne devaient pas être automatiquement renouvelables (la Cour ne définissant pas une procédure de renouvellement) ; la durée fixe de 20 ans n'était pas valide, les concessions devant être d'une durée maximale de 20 ans comme pour les autres concessions de télécommunications conformément à la LFT ; un autre article a été jugé inconstitutionnel, celui qui donnait pouvoir au SCT pour décider si les concessionnaires en place devaient payer pour obtenir le droit de fournir des services de télécommunication en plus des services de radiotélévision correspondant à leur concession initiale.

Les réformes jugées inconstitutionnelles par la Cour suprême sont donc invalides. Il appartient au législateur et à l'exécutif d'y substituer de nouvelles mesures, notamment en établissant des conditions non discriminatoires pour les opérateurs de radiodiffusion/télévision qui souhaitent offrir de nouveaux services de télécommunication utilisant le spectre électromagnétique, et ce en garantissant un régime non discriminatoire et concurrentiel dans l'ensemble du secteur. L'arrêt de la Cour suprême a ouvert un débat public qui débouchera sans doute sur des réformes des deux lois. Il ne faut pas manquer cette occasion de modifier le cadre réglementaire dans la lignée des recommandations de

**Encadré 4.4. La Cour suprême face à la loi sur les télécommunications et à la loi sur la radiotélévision (suite)**

l'OCDE afin de renforcer la transparence, la responsabilité et l'indépendance de la COFETEL. Les améliorations suivantes seraient particulièrement souhaitables :

- faire en sorte que la COFETEL soit dotée de procédures publiques et transparentes pour la formulation de ses décisions et plans, y compris lorsqu'une recommandation de la CFC doit être impérativement prise en compte ;
- simplifier les procédures d'attribution des concessions, licences et autorisations ;
- renforcer les règles d'interconnexion et de tarification de l'accès, notamment sur les points suivants : règlement des différends, fixation des redevances sur la base des coûts, obligation de publier des offres d'interconnexion et dégroupage obligatoire ;
- protéger les droits des consommateurs (veiller par exemple à ce que le consommateur n'ait à payer que pour les services qu'il demande) et mettre en place une réglementation à l'égard des opérateurs dominants.

réglementé. Il est essentiel que la réglementation accorde clairement à la COFETEL le pouvoir de fixer les tarifs de l'accès à la boucle locale. Cette réglementation devrait aussi donner à la COFETEL de plus larges prérogatives pour obtenir toute l'information financière ou technique dont elle aura besoin pour fixer des tarifs d'accès appropriés. Les tarifs doivent être établis selon des règles précises, et la COFETEL doit être responsable devant les pouvoirs publics en ce qui concerne la formulation et l'application de règles de tarification de l'accès facilitant la concurrence sur le marché. Il existe des principes économiques généraux qui sont applicables à la tarification de l'accès (voir l'annexe 4.A3). Dans la fixation des tarifs, il est essentiel de trouver un équilibre entre faciliter l'entrée sur le marché et inciter suffisamment le détenteur de la boucle à continuer d'investir. Une solution possible est de dégroupier la boucle de cuivre tout en autorisant pour une période limitée un monopole sur de nouvelles ressources de réseau comme les câbles en fibre optique. Il faut tenir compte également des grandes difficultés d'application de la loi sur la concurrence et de la réglementation sectorielle au Mexique du fait des procédures d'*amparo*. Autant dire que la clarté des règles est de première importance pour qu'elles soient applicables plus aisément.

Un certain nombre de problèmes de concurrence et de réglementation se posent également sur le marché de la téléphonie mobile. En particulier, les sociétés de téléphonie mobile pratiquent des prix de gros trop élevés sur les terminaisons d'appel, et seule TELCEL (en position dominante avec 79 % du marché) dispose d'une couverture nationale intégrale. La position dominante de TELCEL s'en trouve renforcée et la concurrence réduite, et ce, pour deux raisons : premièrement, les autres sociétés ne peuvent pas la concurrencer sur les tarifs, car les tarifs de gros sur les terminaisons d'appel que leur impose TELCEL et qu'elles doivent alors répercuter sur leur clientèle sont exorbitants et parfois plus élevés que le tarif au détail pratiqué par TELCEL avec ses propres usagers ; deuxièmement, les utilisateurs préfèrent TELCEL dans la mesure où ils privilégient la plus large couverture que TELCEL leur offre. Si l'on veut résoudre ces problèmes et intensifier la concurrence, l'expérience des pays de l'OCDE montre qu'il faut appliquer des règles de tarification de l'accès pour les tarifs de terminaison d'appel de fixe à mobile et de mobile à mobile, et rendre l'itinérance obligatoire (encadré 4.5).

#### Encadré 4.5. Réduire le pouvoir de marché et intensifier la concurrence dans les télécommunications mobiles

Comparé à celui d'un certain nombre d'autres pays de l'OCDE, le marché mexicain de la téléphonie mobile présente un taux de concentration très élevé. La plus grande compagnie, TELCEL (qui fait partie du groupe TELMEX), détient 79 % du marché de la téléphonie mobile. Au Mexique, cette concentration s'est trouvée renforcée par les accords de concession. Le SCT a octroyé à TELCEL une concession sur les neufs marchés régionaux du pays, tandis que sur chaque marché régional, une seule autre concession a été accordée à la concurrence (OCDE, 2004a). Des regroupements ont eu lieu dans la branche et d'autres sociétés détiennent à présent des licences pour plusieurs régions, mais le réseau de TELCEL reste le seul réseau dont la couverture soit assez large pour qu'il puisse être considéré comme véritablement national. Cela confère à TELCEL un avantage substantiel, car elle est présente à l'échelle nationale et les usagers manifestent une forte préférence pour les réseaux à large couverture. Il faudrait rendre l'itinérance obligatoire afin de permettre à des sociétés plus petites d'utiliser le réseau de TELCEL moyennant un tarif réglementé, ce qui améliorerait la concurrence.

À partir d'octobre 2006, les abonnés à la téléphonie mobile se sont vu proposer le choix de rester avec l'actuel modèle de paiement par l'appelé pour les appels internationaux et sur longue distance ou de passer au modèle de paiement par l'appelant (PPA). Du point de vue de l'efficacité ou du point de vue de l'utilisateur, faire payer l'appelant est préférable car ainsi, la personne qui désire effectuer l'appel perçoit un signal de prix direct, mais ce système doit aussi s'accompagner d'une réglementation des tarifs pratiqués par les sociétés de téléphonie mobile pour les terminaisons d'appels. Les sociétés de téléphonie mobile détiennent le monopole sur les appels à destination de leurs abonnés, et la pression concurrentielle sur les prix des terminaisons d'appel de fixe à mobile est généralement faible. L'expérience des pays de l'OCDE montre que les prix des terminaisons d'appels ont tendance à être élevés, ce qui indique la nécessité d'une régulation pour qu'ils soient fixés à un niveau efficace (OCDE, 2002).

Au Mexique, TELCEL pratique des tarifs d'interconnexion élevés sur les appels locaux de fixe à mobile lorsque le PPA existe déjà. Les sociétés exploitant les lignes de téléphone fixe s'attendent aussi à ce que TELCEL pratique des tarifs d'interconnexion élevés pour les appels longue distance de fixe à mobile une fois le PPA mis en place pour ce type d'appel. Ce genre de distorsion des prix affaiblit la position concurrentielle des opérateurs de téléphone fixe et ne peut qu'entraîner une migration des usagers des opérateurs de lignes de téléphone fixe vers l'opérateur dominant TELCEL, d'où une plus forte concentration. Les tarifs d'interconnexion élevés posent aussi un problème pour les appels entre téléphones mobiles fonctionnant sur des réseaux différents, les tarifs des terminaisons d'appels étant parfois plus élevés que les prix au détail des appels à l'intérieur d'un même réseau. Cette situation avantage TELCEL sur le marché de la téléphonie entre mobiles, car les usagers pourront éviter plus souvent ces tarifs de terminaison d'appels avec une ligne de téléphone de TELCEL. En effet, compte tenu de la position dominante de TELCEL sur le marché, ils appelleront la plupart du temps un autre abonné de TELCEL. Les opérateurs de plus petite taille auront peut-être aussi intérêt à payer ces prix élevés des terminaisons d'appels pratiqués par TELCEL et à pratiquer eux-mêmes des tarifs de terminaison d'appels élevés. Avec des tarifs de terminaison d'appels élevés, les petits opérateurs peuvent se spécialiser sur un créneau d'usagers recevant beaucoup d'appels mais n'en passant pas beaucoup eux-mêmes, et s'assurer ainsi une clientèle réduite mais très rentable. Pour abaisser les tarifs de terminaison d'appels, il faut réglementer, sachant qu'il est de l'intérêt de tous les opérateurs de maintenir des tarifs élevés au détriment des usagers. La CFC a recommandé une baisse des tarifs d'interconnexion. Ce résultat devrait être obtenu avec les règles de tarification de l'accès que mettra en œuvre la COFETEL.

## Le secteur de l'électricité

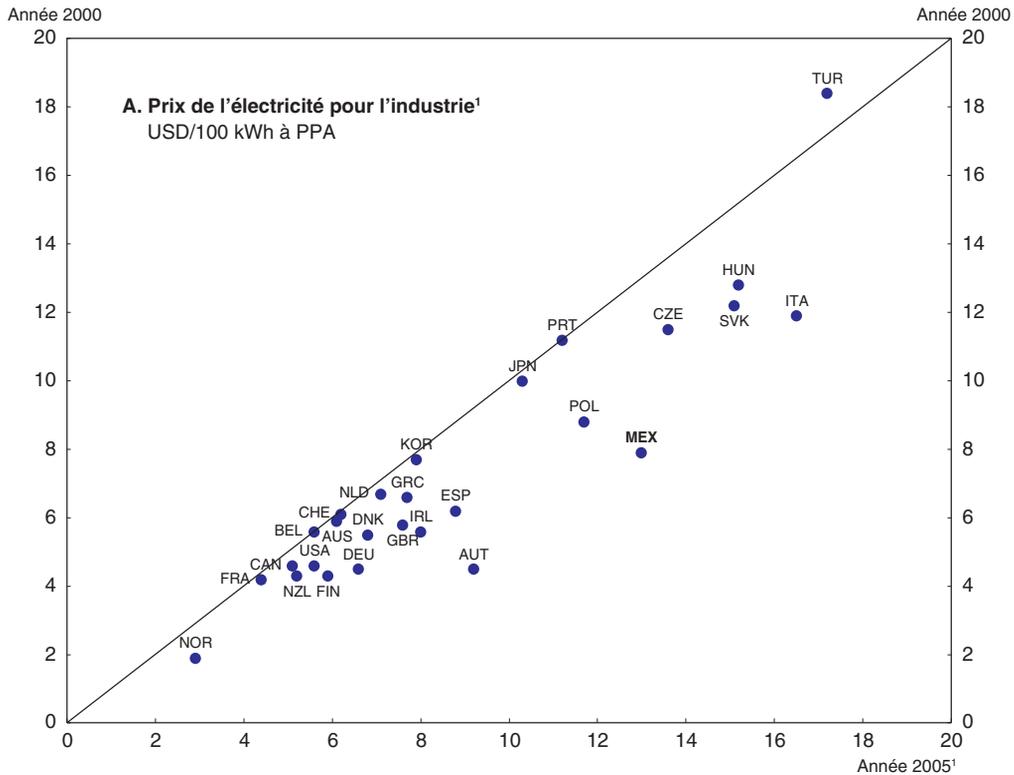
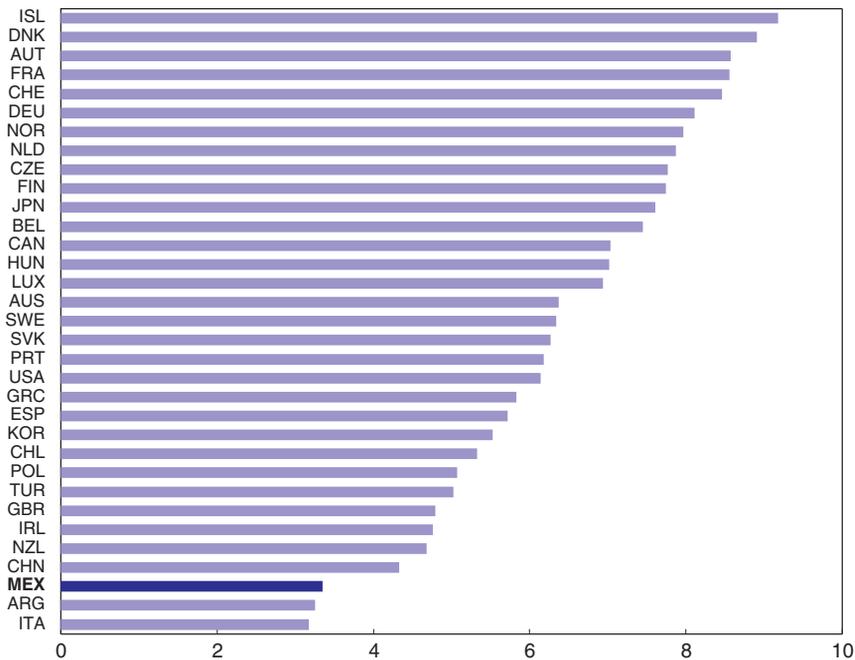
Au Mexique, le secteur de l'électricité est dominé par une grande compagnie d'État intégrée verticalement, la CFE (*Comisión Federal de Electricidad*) et une société plus petite, LFC (*Luz y Fuerza del Centro*), qui opère dans la région de Mexico<sup>22</sup>. Ces deux sociétés détiennent conjointement le réseau de transport. Selon la Constitution, l'État détient des droits exclusifs sur la fourniture d'électricité en tant que service public, et l'électricité compte parmi les activités pour lesquelles l'État est l'unique prestataire. Cependant, en vertu d'une modification de 1992 de la loi sur le service public d'électricité, les producteurs privés indépendants peuvent produire pour le service public une électricité qu'ils doivent vendre à la CFE ou à LFC dans le cadre de contrats d'une durée de 25 ans. L'auto-approvisionnement, la cogénération et la production à petite échelle sont aussi autorisés.

Dans ce secteur, des progrès ont été réalisés en termes de couverture de la population et de qualité du réseau, avec notamment des réductions des temps d'interruption<sup>23</sup>. Néanmoins, un certain nombre de problèmes demeurent : i) selon les normes de l'OCDE, le secteur de l'électricité est fortement réglementée ; ii) la présence d'un acteur dominant dans la production entrave sensiblement une concurrence efficace de la part du secteur privé ; iii) les tarifs restent élevés pour les entreprises selon les normes de l'OCDE (graphique 4.7) ; iv) en raison des subventions, les prix ne reflètent pas les coûts – ce qui obscurcit les signaux de prix indispensables pour prendre des décisions de consommation et d'investissement efficaces et favoriser une utilisation rationnelle des ressources ; v) dans ce secteur, les procédures réglementaires et financières doivent être améliorées ; enfin vi) pour les 10 prochaines années, le Mexique compte sur un investissement substantiel du secteur privé pour pouvoir répondre à la croissance de la demande, mais le cadre actuel restreint toujours trop l'investissement privé.

Dans le secteur de l'électricité, les modalités réglementaires et financières pourraient être améliorées. En particulier, le ministère de l'Énergie (*Secretaría de Energía – SENER*) se fonde sur les propositions de planification et les informations de la CFE (OCDE, 2004b). D'autre part, le ministère des Finances se trouve en situation de conflit d'intérêt intrinsèque en tant que propriétaire de la CFE et de LFC, alors qu'il intervient dans la régulation des tarifs. Le système d'*aprovechamiento*, avec lequel la CFE paye une redevance à l'État qui lui rétrocède des fonds pour couvrir les investissements et les subventions, n'est pas transparent. Par ailleurs, en partie à cause des prix subventionnés, la CFE est déficitaire. En même temps, elle est confrontée de façon durable à d'importants besoins d'investissement pour satisfaire la demande, qui selon le SENER devrait croître à un rythme annuel de 4.8 % de 2006 à 2015<sup>24</sup>.

D'après le ministère de l'Énergie, pour faire face à la demande croissante, environ USD 60 milliards d'investissements seront nécessaires dans la production, le transport et la distribution. Dans le scénario de planification actuel, on suppose un investissement public proche de USD 30 milliards sur les dix prochaines années, ce qui représente une lourde charge pour une société aujourd'hui déficitaire, d'autant que les finances publiques sont sollicitées dans d'autres secteurs. Du côté de la production d'électricité, l'investissement total prévu représente 24 000 MW<sup>25</sup>. Sur ce chiffre, on estime que la part du secteur privé serait de l'ordre de 14 000 MW<sup>26</sup>. L'analyse des investissements passés montre que ce serait possible (depuis 1992, l'investissement privé annuel a été en

Graphique 4.7. Les indicateurs d'infrastructure électrique : comparaison internationale

**B. Enquête auprès des entreprises<sup>2</sup>**

1. Ou année la plus proche connue.

2. L'infrastructure énergétique est-elle adéquate et efficace ? L'opinion la plus positive est notée 10. 2006 ou année la plus proche.

Source : AIE, Energy Prices and Taxes database ; IMD World competitiveness Yearbook 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104613633838>

moyenne de 1 300 MW). En 2006, la capacité installée était de 48 897 MW, soit 800 MW de plus que la prévision du SENER, et la capacité actuelle du marché est quelque peu excédentaire. Cependant, à plus long terme, même si les objectifs d'investissement fixés par le SENER sont atteints, la fiabilité du système dans son ensemble sera de plus en plus précaire<sup>27</sup>.

Diverses mesures devraient être prises pour améliorer encore le fonctionnement et l'efficacité du secteur de l'électricité et pour accroître les financements privés, de manière à faire baisser les tarifs pour l'industrie et à alléger la pression sur le secteur public. Des gains d'efficacité sont nécessaires pour que les contraintes de capacité ne compromettent pas de plus en plus la fiabilité du système. D'autre part, une baisse des tarifs permettrait aux entreprises mexicaines d'être plus compétitives sur les marchés internationaux. Dans une optique de réforme, on distingue dans ce secteur deux éléments : les activités dans lesquelles la concurrence est possible (par exemple, la production et la fourniture, le comptage et la facturation) ou dans lesquelles, en vertu de la Constitution actuelle, il est possible de susciter plus de concurrence, et les activités de monopole naturel (par exemple, le transport sur longue distance et la distribution locale), qui nécessitent un cadre de réglementation favorisant leur efficacité et facilitant la concurrence dans tout le reste du secteur.

La réforme pourrait s'effectuer en deux étapes : tout d'abord, améliorer l'efficacité dans les entreprises d'électricité à capitaux publics et s'orienter vers un marché plus libéralisé avec séparation totale de la propriété des actifs de production et de transport. Cette première étape préparerait le secteur à une possible seconde étape impliquant une modification de la Constitution et une ouverture totale du marché aux sociétés privées<sup>28</sup>. La première étape n'implique aucune modification de la Constitution : elle servirait à améliorer le cadre réglementaire, à intensifier la concurrence, à faire baisser les prix et à accroître l'efficacité des sociétés contrôlées par l'État. L'expérience des pays de l'OCDE montre que libéraliser les marchés de l'électricité induit une hausse de la productivité et une baisse des prix pour les consommateurs industriels<sup>29</sup>. La première étape devrait comporter une restructuration du cadre réglementaire et sectoriel du Mexique. Il faudrait supprimer progressivement les subventions régressives afin que les prix reflètent véritablement les coûts et que les signaux de prix suscitent des décisions efficaces de consommation et d'investissement. Les objectifs sociaux pourraient être plus efficacement atteints grâce à des aides directes bien ciblées.

En ce qui concerne la production, la CFE, après avoir réformé son gouvernement d'entreprise, devrait se voir accorder l'autonomie de gestion et son objectif devrait être de maximiser le profit. Dans le cadre de ce processus, elle devrait établir des états financiers transparents conformes aux normes comptables internationales. De plus, il faudrait remplacer le système de redevance (*aprovechamiento*) par une taxation normale des bénéficiaires des sociétés avec versement à l'État d'un dividende lorsque les bénéficiaires et les investissements de l'entreprise le permettent. Intensifier la concurrence est essentiel pour améliorer l'efficacité.

La propriété du réseau de transmission, son exploitation et la gestion du dispatching devraient être dissociées de la production et confiées à un opérateur de système entièrement séparé de la CFE et ne détenant aucune participation dans la production. Il faudrait créer un marché de gros où l'opérateur de système soit chargé

d'équilibrer l'offre et la demande. L'expérience internationale montre que pour le bon fonctionnement des marchés de l'électricité libéralisés, il est vital d'avoir un opérateur de système totalement indépendant et une instance de régulation du secteur également indépendante.

Dans cette restructuration, l'instance de régulation, la Commission de réglementation de l'énergie (*Comisión Reguladora de Energia*, CRE) jouerait un rôle de premier plan. Elle devra mettre à profit son pouvoir d'exiger toute information financière ou technique des entreprises concernées et une présentation uniforme des comptes pour faciliter la concurrence par comparaison entre les sociétés de production d'énergie appartenant à l'État et celles du secteur privé. Les missions du régulateur sectoriel et des autorités de la concurrence devront être définies clairement (OCDE, 2007). Il importe que la CRE continue de réguler *ex ante* les tarifs d'accès au réseau de production, l'expérience internationale montrant en effet qu'une tarification de l'accès *ex ante* est plus efficace qu'une régulation *ex post*. Il faudrait aussi qu'elle réglemente les prix de détail si elle constate un abus de pouvoir de marché. L'instance de régulation, censée être impartiale, ne peut être crédible que si elle échappe à toute interférence de nature politique. Le ministère de l'Énergie (SENER) devrait se voir confier le contrôle final du cadre réglementaire. Le ministère des Finances ne devrait pas être concerné, en raison de conflits possibles entre son intérêt à maximiser les profits et son rôle du régulateur, qui est de garantir un traitement équitable des entreprises sur le marché (OCDE, 2004b). La CFC devrait avoir toute latitude de prendre des décisions impératives sur toute question de concurrence relative au secteur de l'électricité.

L'incertitude réglementaire est préjudiciable à l'investissement privé. Les producteurs d'électricité indépendants doivent pouvoir continuer à vendre aux sociétés appartenant à l'État dans le cadre des contrats en vigueur d'une durée de 25 ans et avoir le droit de vendre cette électricité à un prix de gros reflétant mieux les prix du marché dès lors qu'on aura mis fin aux subventions au niveau des prix de détail. La CRE devrait pouvoir réglementer ce nouveau prix de gros si elle constate que le pouvoir de marché de l'État est excessif pour le bon fonctionnement d'un marché concurrentiel au niveau des prix de gros. Les mesures qui restreignent actuellement l'IDE dans le secteur de l'électricité pour l'investissement dans les unités de production indépendantes devraient aussi être supprimées.

Cette première partie de la réforme, qui marquerait un net progrès dans le sens de la libéralisation du marché et d'une intensification de la concurrence, serait très profitable en termes d'efficacité. Faute d'une telle réforme, l'organisation du secteur de l'électricité ne permettra pas que s'instaure une concurrence saine, même si le secteur est totalement ouvert à l'investissement privé (les prix subventionnés et la présence d'un opérateur historique intégré verticalement sont deux des principaux obstacles).

La deuxième étape de cette réforme consisterait à modifier la Constitution pour que les intervenants privés investissant dans la production puissent fournir de l'électricité directement à la clientèle au détail avec un accès au réseau dans les mêmes conditions que pour les sociétés de production appartenant à l'État. Une fois le marché de gros en fonctionnement, l'entrée sur le marché de nouveaux producteurs d'électricité à capitaux privés ne poserait plus aucun problème technique sérieux. Le principal obstacle serait de nature politique, sachant que modifier la Constitution suppose un soutien de l'ensemble de la classe politique. Autoriser les sociétés privées

à vendre directement leur production sur le marché inciterait davantage à investir et augmenterait l'efficacité, les sociétés privées recevant du marché de gros des signaux de prix directs et n'ayant plus besoin de négociier pour les ventes aux producteurs appartenant à l'État. La CRE serait ainsi déchargée d'une partie de son fardeau réglementaire.

## Le gaz naturel

Deux problèmes essentiels se posent dans le secteur gazier : faire en sorte que PEMEX dispose de ressources suffisantes pour l'exploration et la production, et renforcer davantage la concurrence. Pour l'industrie mexicaine, il est important d'avoir accès à une source fiable de gaz naturel à des tarifs compétitifs. Une offre efficace de gaz naturel est aussi vitale pour le secteur de l'électricité, compte tenu de la part de plus en plus importante du gaz dans la production d'énergie électrique. Cette part a en effet triplé en dix ans pour atteindre 43 % en 2005 et, selon les prévisions du ministère de l'Énergie, c'est dans ce domaine que se concentrera une forte proportion de l'investissement dans de nouvelles capacités de production d'électricité. Accroître la production gazière de PEMEX réduira les interruptions intempestives de la fourniture de gaz et améliorera ainsi la sécurité de l'offre d'électricité.

Bien que le Mexique dispose d'importantes réserves de gaz, le manque d'investissement dans le passé a limité la mise en valeur de ces réserves. Jusqu'à 2004, la production de gaz naturel de PEMEX n'augmentait pas au même rythme que la demande provenant des centrales électriques, et le volume des importations de gaz allait croissant. L'investissement s'est cependant accru et en 2005 ; les volumes des importations de gaz ont diminué tandis que la production gazière de PEMEX commençait à augmenter<sup>30</sup>. Pour que la production de PEMEX puisse s'accroître fortement et durablement, des investissements importants sur une période prolongée dans les activités d'exploration et de production seront nécessaires (pour un examen plus approfondi des questions concernant PEMEX, voir le chapitre 2, annexe 2.A1).

Il faudrait aussi de développer davantage encore la concurrence dans le secteur gazier. L'intégration verticale de PEMEX dans la production, le transport et la commercialisation limite l'efficacité des mesures de libéralisation du transport et de la distribution, deux secteurs dans lesquels PEMEX conserve une position dominante (OCDE, 2004c). Même si les prix de première vente sont réglementés par l'instance de régulation de l'énergie par référence au prix du gaz importé des États-Unis, cela ne tient pas compte du fait que, dans des conditions de pleine concurrence, la production serait plus importante et les prix seraient plus bas au Mexique (OCDE, 2004c). Par ailleurs, la capacité de la CRE à réguler efficacement le secteur pour promouvoir la concurrence est limitée par l'insuffisance de ses pouvoirs réglementaires (OCDE, 2004b).

Pour intensifier la concurrence sur le marché, il faut que, du point de vue de l'exploitation, les activités de production de gaz, de transport et de vente au détail de PEMEX soient séparées. Les activités de commercialisation pourraient en outre être partagées entre plusieurs sociétés placées en situation de concurrence. Les pouvoirs de la CRE pour la collecte d'informations devraient être renforcés afin qu'elle puisse réguler le secteur de façon plus efficace et qu'elle soit notamment capable de réglementer efficacement l'accès des tiers aux installations de transport de PEMEX.

## Conclusion

Pour accélérer la croissance du PIB par habitant, le Mexique a besoin d'intensifier la concurrence et d'améliorer le cadre réglementaire. Au niveau global, un certain nombre de mesures applicables dans les divers secteurs d'infrastructure y contribueraient. Le rôle des signaux de prix devrait être renforcé pour que les décisions d'investissement et de consommation soient efficaces. Dans ce contexte, il conviendrait de réduire encore les subventions, notamment pour l'électricité et l'eau ; une aide au revenu ciblée serait plus efficace pour résoudre les problèmes sociaux (voir le chapitre 5). La concurrence doit être renforcée en luttant davantage contre les abus de pouvoir de marché des opérateurs historiques et en facilitant l'entrée de nouvelles entreprises grâce à une meilleure applicabilité du droit de la concurrence et de la réglementation sectorielle. Dans le cas des réseaux et des autres services essentiels présentant les caractéristiques d'un monopole, le prix d'accès doit être réglementé. Il faudrait que l'indépendance des régulateurs sectoriels soit encore renforcée. Les régulateurs doivent avoir tous les pouvoirs nécessaires pour obtenir des entreprises concernées l'information relative aux coûts et l'information technique. Cependant, il importe également que la prise de décision des régulateurs se fonde sur des règles et non sur l'arbitraire. Il faut que les règles, notamment celles relatives à la tarification de l'accès, soit claires et précises.

La coopération doit être poursuivie entre la CFC et chaque instance de régulation sectorielle. La CFC doit être consultée sur le cadre de tarification de l'accès pour l'ensemble des secteurs et donner son approbation. Les recommandations formulées dans ce chapitre impliquent une plus lourde charge de travail pour les régulateurs sectoriels comme pour la CFC. Il s'agit d'un travail supplémentaire techniquement délicat qui nécessite d'importantes ressources en capital humain. Il est essentiel que les autorités révisent le financement de la CFC et des régulateurs sectoriels et accordent pour ce travail supplémentaire un complément de ressources adéquat<sup>31</sup>.

Il faudrait que le Mexique lance un vaste programme pour réduire de façon systématique les restrictions légales non nécessaires qui entravent la concurrence dans l'ensemble de son économie. Pour être la plus efficace, cette stratégie doit viser les restrictions au niveau des différents États aussi bien qu'au niveau fédéral. Le gouvernement envisage de mener un tel réexamen. Il se propose d'utiliser à cet effet l'Instrument de l'OCDE pour l'évaluation d'impact sur la concurrence, destiné à examiner les lois et règlements afin d'en éliminer les contraintes qui entravent inutilement la concurrence ; ce serait un cadre de travail efficace.

Les restrictions à l'investissement privé, notamment celles qui limitent l'investissement étranger, doivent être assouplies de façon à accroître la contribution du secteur privé à la satisfaction de la demande d'infrastructures au Mexique et à atténuer les pressions sur les recettes publiques, très sollicitées par ailleurs. La gouvernance et la gestion financière publique des entreprises publiques du secteur de l'infrastructure doivent aussi être améliorées afin que leurs investissements soient le mieux efficaces possible. Enfin, les investissements du Mexique dans l'infrastructure des transports seront plus productifs si des mesures sont prises pour améliorer les procédures frontalières et logistiques. Le recours aux technologies modernes, la coordination des inspections et la création de ports intérieurs (nœuds intégrés pour le transport et le passage en douane) peuvent grandement contribuer à la réalisation de ce dernier objectif. Les recommandations spécifiques concernant l'amélioration de l'infrastructure par secteur figurent dans l'encadré 4.6.

#### Encadré 4.6. Principales recommandations pour améliorer l'infrastructure

##### Concurrence globale et cadre réglementaire

- Pour l'ensemble des industries de réseau, améliorer la réglementation des tarifs d'accès aux principales installations présentant des caractéristiques de monopole (par exemple, la boucle locale pour les télécommunications, l'interconnexion pour les chemins de fer) afin de faciliter l'entrée de concurrents sur le marché et de renforcer ainsi la concurrence.
- Attribuer les ressources appropriées à la Commission fédérale de la concurrence (CFC) et aux régulateurs sectoriels et donner aux régulateurs davantage d'autonomie et de pouvoirs, notamment pour obtenir les informations dont ils ont besoin.
- Renforcer la coopération entre tous les régulateurs sectoriels et la CFC. La CFC devrait être consultée sur les questions relatives au cadre de réglementation des tarifs d'accès dans tous les secteurs et l'approbation du cadre par la CFC devrait être obligatoire.
- Procéder à un vaste examen des contraintes législatives et réglementaires dans l'ensemble de l'économie, au niveau des États comme au niveau fédéral.
- Assurer une meilleure application du droit de la concurrence. Créer une juridiction ayant compétence en matière économique pour connaître des procédures d'*amparo* qui concernent les questions de concurrence et de réglementation des industries de réseau.

##### Infrastructure des transports

###### Route, camionnage et passage des frontières

- Faciliter l'investissement du secteur privé dans les routes en continuant de réduire l'incertitude et l'opacité des conditions contractuelles dans le cadre du programme de concessions et de PPP. Revoir de façon régulière la réglementation des liaisons à péage pour que le niveau de tarification garantisse un juste équilibre entre la nécessité d'encourager l'investissement et de répondre à la demande.
- Concentrer le financement public de la construction de routes dans les zones qui sont les moins attractives pour le secteur privé, et consacrer les fonds nécessaires à l'entretien du réseau routier.
- Supprimer les contraintes qui limitent l'investissement étranger dans les transports terrestres intérieurs et autoriser la participation des sociétés étrangères aux marchés publics.
- Prendre des mesures pour continuer d'améliorer et d'accélérer les inspections et autres procédures frontalières.
- Mettre en œuvre sans retard le programme pilote concernant le camionnage transfrontalier avec les États-Unis. Passer à l'étape suivante pour pérenniser ce système permanent et l'étendre à un plus grand nombre d'entreprises.

###### Rail

- Clarifier les règles concernant la tarification des droits de passage et de l'interconnexion.
- Mettre en place une instance indépendante de régulation des chemins de fer ayant compétence pour faire appliquer ces règles et promouvoir la concurrence dans ce secteur. Cela devra être fait en concertation avec la CFC.
- Faire en sorte que les nouvelles règles aboutissent à une tarification qui se traduise par des signaux de prix corrects pour l'investissement, qui favorise la compétitivité du rail par rapport aux autres modes de transport et qui réduise au minimum l'inefficience allocative.

#### Encadré 4.6. **Principales recommandations pour améliorer l'infrastructure** (suite)

##### **Ports**

- Intensifier l'effort de coordination des activités de planification des infrastructures des directions des transports maritimes et terrestres du SCT afin que les ports bénéficient d'installations de transbordement suffisantes.
- Rationaliser les procédures douanières, coordonner les opérations de contrôle des cargaisons, limiter les possibilités de corruption.
- Veiller à ce qu'existe un système d'information électronique totalement intégré pour tous les acteurs concernés par les transferts de marchandises du lieu de stockage au transport terrestre.

##### **Transports aériens**

- Examiner les rapports actuels entre les aéroports et les autres entreprises impliquées dans la construction d'installations consacrées au transport aérien, afin de déterminer ce qui freine ou empêche l'investissement dans ce domaine.
- Relever à 49 % le plafond de la participation étrangère dans l'exploitation des lignes aériennes.
- Rendre plus transparent le processus de décision du SCT grâce à l'utilisation de règles claires dans des domaines comme l'attribution de nouvelles routes aériennes, les droits de 5e liberté et les contrôles de sécurité.

##### **Télécommunications**

- Poursuivre les efforts pour renforcer la concurrence en dégroupant la boucle locale (accès obligatoire), réglementer les tarifs des terminaisons dans la téléphonie mobile et rendre l'itinérance obligatoire pour les réseaux de téléphonie mobile.
- Mettre en place un cadre juridique clair pour la fixation des tarifs d'accès. Faire en sorte que la COFETEL ait le pouvoir de fixer les tarifs d'accès et la responsabilité légale de concevoir un cadre réglementaire pour la fixation des tarifs d'accès qui soit de nature à promouvoir la concurrence sur le marché. Ce cadre devra être approuvé par la CFC.

##### **Électricité**

###### **Mesures n'impliquant aucune modification de la Constitution**

- Poursuivre la suppression des subventions et les remplacer le cas échéant par une aide au revenu ciblée.
- Faire en sorte que la CFE établisse des états financiers conformes aux normes comptables internationales. Remplacer le système de redevance (*aprovechamiento*) par l'impôt normal sur les bénéfices des sociétés et par un dividende en faveur de l'État calculé en fonction des profits.
- Restructurer la CFE. Séparer clairement (du point de vue de l'exploitation comme du point de vue financier) la production électrique de la transmission. Mettre en place un opérateur de système propriétaire du réseau qui soit totalement indépendant.
- Faire en sorte que la CFC puisse rendre une décision contraignante concernant le cadre de la tarification d'accès qu'utilise la CRE pour fixer les tarifs d'accès au réseau de transport. Élargir la compétence de la CFC pour qu'elle puisse rendre des décisions contraignantes sur les questions liées à la concurrence dans le secteur de l'électricité.
- Permettre aux producteurs d'électricité indépendants de conserver leurs contrats de 25 ans et leur accorder le droit de négocier le prix de gros de l'électricité qu'ils fournissent aux exploitants à capitaux publics afin de mieux refléter les prix de gros. Éliminer les contraintes qui entravent l'IDE pour la participation à la production indépendante.

Encadré 4.6. **Principales recommandations pour améliorer l'infrastructure (suite)****Mesures impliquant une modification de la Constitution**

- Autoriser des sociétés privées à commercialiser leur production d'énergie directement sur le marché de gros et de détail.

**Gaz naturel**

- Du point de vue opérationnel, séparer les activités de production, de transport et de vente au détail de PEMEX. Répartir l'activité de distribution au détail entre plusieurs sociétés se faisant concurrence.

**Notes**

1. Ainsi, d'après Ashauer (1989), Easterly et Rebelo (1993), Miller et Tsoukis (2001) et Calderón et Sevén (2004), le développement de l'infrastructure va de pair avec une croissance plus forte. Hulten (1996) et Aschauer (1998) observent aussi que la qualité de l'infrastructure est importante pour la croissance. Cependant, vis-à-vis des très hauts rendements calculés, la prudence est de rigueur (Gramlich, 1994 ; Englander et Gurney, 1994). L'effet des dépenses d'infrastructure dépendra du stade de développement de l'économie, et les rendements passés ne sont pas nécessairement un bon indicateur des rendements futurs. Selon Fernald (1997), la construction du système autoroutier inter-États des États-Unis avant les années 50 et 60 a grandement stimulé la productivité jusqu'à 1973, mais à la fin des années 80, le rendement de l'investissement dans la construction de routes était normal dans le meilleur des cas. L'auteur arrive à cette conclusion conforme à l'idée simple selon laquelle construire un réseau inter-États peut être très productif, mais en construire un second risque de ne pas l'être. Développer simplement l'infrastructure ne suffira pas nécessairement à stimuler la croissance. Si l'on veut une meilleure allocation des ressources et une productivité plus forte, une analyse coûts-avantages de chaque projet au cas par cas s'impose.
2. Le secteur postal n'est pas étudié ici. Pour un examen général des questions de réglementation et de concurrence dans le secteur postal, voir Høj et al. (2007), à paraître.
3. Dans le cadre du programme australien de « politique nationale de la concurrence », environ 1 800 lois nationales et des États ont été révisées sur une période d'environ six ans. Ce programme avait été lancé au milieu des années quatre-vingt-dix, dans le contexte d'une législation spéciale résultant d'un accord entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des États. Pour la gestion de ces révisions, le programme a mis en place un Conseil national de la concurrence. Son personnel est constitué de près de 20 spécialistes auxquels s'ajoutent des consultants.
4. La performance du fret aérien, qui ne représente que 0.1 % du fret total, est étudiée à part dans la section ci-dessous consacrée au transport aérien.
5. Le réseau routier mexicain totalise approximativement 356 000 km. Le réseau fédéral représente 48 362 km, dont 7 409 km d'autoroutes à péage. Malgré les progrès récents, seulement 24 % des liaisons fédérales non payantes étaient en bon état en 2005 – 54 % dans un état normal et 22 % en mauvais état (SCT). Les liaisons fédérales deviennent plus sûres – le nombre d'attaques de camions a diminué de 952 en 2000 à 209 en 2004.
6. Au Mexique, la densité du réseau routier est d'environ 3.5 km pour 1 000 habitants. Ce chiffre contraste avec ceux de l'Argentine et des États-Unis, deux autres pays de vaste superficie dont la densité du réseau routier est respectivement de 6.1 et de 21.9 (source : Indicateurs du développement mondial).
7. Après la crise de 1995 et la débâcle financière des autoroutes à péage, aucune nouvelle concession de réseau routier n'a été accordée au secteur privé pendant presque dix ans. Récemment, le SCT a créé deux nouveaux modèles pour la participation du secteur privé au réseau routier – la concession et le PPP. Le système des concessions est utilisé pour les autoroutes à péage et les PPP servent essentiellement à améliorer le réseau non payant. Avec le nouveau système, ces dernières années et jusqu'en 2006, les concessions attribuées dans le secteur routier comprenaient un investissement d'un total de USD 1.54 milliard pour 712 km de voies ; en 2006, les attributions de concessions en cours et en préparation représentaient 452.7 km. Les contrats passés en partenariat public-privé, 15 à 30 contrats pour définir, financer, moderniser et entretenir une

autoroute en contrepartie de versements périodiques en fonction de la disponibilité de la liaison et de son niveau de trafic (appelés Projets de prestation de services *Proyectos de Prestación de Servicios-PPS*) représentaient 213 km, tandis que les soumissions en cours et en préparation représentaient 1 543 km (source : SCT).

8. Au lendemain de la crise de 1995, les exploitants d'autoroutes à péage construites dans le cadre des contrats de construction-exploitation-transfert sont devenus insolvables. La fiducie FARAC (*Fideicomiso de Apoyo a1 Rescate de Autopistas Concesionadas*) a été créée par le gouvernement pour éponger la dette. En fait, depuis, les recettes des péages ont été suffisantes pour rembourser les prêts du FARAC.
9. Pour un examen de ces questions, voir Bureau of Transport and Regional Economics (BTRE), 2003, et Conférence européenne des ministres des Transports (CEMT) 2005.
10. On utiliserait alors certains éléments de la tarification à la Ramsey (voir l'annexe 4.A3).
11. La majorité des API appartiennent à l'État fédéral ou à l'État concerné (20 sur 22). OCDE (2006a) donne un bon aperçu de la structure et du fonctionnement de l'industrie portuaire mexicaine.
12. Les flux de marchandises ont connu une croissance moyenne annuelle de 4 % entre 1978 et 1993 et, après la privatisation de 1993, de 8 % entre 1994 et 2003.
13. Entre 1995 et 2000, USD 1.5 milliard ont été investis en infrastructures, notamment dans les terminaux spécialisés et dans le transbordement, et la capacité est passée de 59 à 120 millions de tonnes par an.
14. Pour les conteneurs, le temps d'attente moyen au niveau du stockage est de dix jours, à comparer à sept jours dans les ports américains et quatre jours dans les ports des pays asiatiques. Voir Peyrelongue et Martínez (2004).
15. Différentes administrations, notamment le ministère de l'Agriculture (SAGARPA) et le ministère de la Santé (SSA), interviennent dans les procédures de contrôle. Faute de coordination, 60 % des conteneurs sont ouverts plus d'une fois, ce qui multiplie le temps perdu et est préjudiciable à la marchandise (Peyrelongue et Martínez, 2004).
16. Pour Clark, Dollar et Micco (2004), la fréquence du crime organisé, considérée comme un problème particulièrement sérieux au Mexique, est un important déterminant de l'efficacité des ports.
17. En 2006, le Mexique était classé 114<sup>e</sup> sur 125 nations étudiées dans l'enquête sur la compétitivité dans le monde (Global Competitiveness Survey) selon le critère du niveau apparent de crime organisé ; il arrivait 48<sup>e</sup> sur les 125 pays étudiés pour les versements supplémentaires et pots-de-vin en rapport avec les permis d'exportation ou d'importation et il était le 4<sup>e</sup> pays parmi les pays de l'OCDE les moins bien classés selon ce critère.
18. Pour un rappel des problèmes de concurrence dans le secteur des transports aériens et du déroulement de la privatisation de CINTRA, voir l'annexe 3A.2 de l'*Étude économique du Mexique*, 2005.
19. Si une entreprise construit une installation de chargement sur un terrain proche d'un aéroport, la compagnie aéroportuaire exigera 10 à 15 % des recettes du projet pour l'utilisation des services aéroportuaires liés à ce projet (utilisation des pistes, etc.). D'un autre côté, si la société en question construit une installation sur la superficie de l'aéroport, elle versera un loyer pendant 15 ans, et ensuite l'aéroport reprendra le bâtiment. Ce changement de propriétaire au bout de 15 ans seulement peut être considéré comme impliquant un taux d'amortissement excessivement élevé du point de vue de l'investisseur.
20. Cela fait partie des accords internationaux de services aériens entre les pays qui régissent les liaisons aériennes. Les droits de cinquième liberté sont les droits de voler du pays d'origine vers un autre pays, de déposer et de prendre des passagers ou des marchandises, et de voler à destination d'un troisième pays, comme dans le cas d'un vol de Mexico à Londres avec escale à New York.
21. Les commissaires sont maintenant nommés par le président avec l'approbation du Sénat pour des mandats fixes et échelonnés. Auparavant, ils étaient désignés par le secrétariat du SCT et pouvaient être démis de leurs fonctions à tout moment.
22. La Commission fédérale de l'électricité (*Comisión Federal de Electricidad- CFE*) détient environ 80 % de la capacité totale de production effective d'énergie. LFC (*Luz y Fuerza del Centro*), qui fournit le District fédéral, détient environ 2 % de la capacité effective de production.
23. Il semble que la productivité de la CFE ait augmenté, si l'on se fonde sur le nombre de consommateurs d'électricité par salarié dans la production (de 1998 à 2006), ou bien sur la quantité d'électricité produite par salarié jusqu'en 2001 (au-delà de cette date, les statistiques d'emploi ne sont pas fournies). [www.cfe.gob.mx](http://www.cfe.gob.mx) contient quelques indicateurs de qualité et de productivité.

24. SENER (2006), *Prospectiva del Sector Eléctrico 2006-2015*. Les hypothèses de cette prévision d'un taux de croissance du PIB de 3.8 % et le lien sous-jacent entre demande et croissance du PIB sont raisonnables si l'on se fonde sur les tendances passées.
25. Sur la base des tendances passées, cela permettrait de satisfaire la demande. Selon les prévisions, la demande devrait croître de 113 TWh entre 2005 et 2015. À un facteur de charge (pourcentage d'énergie produite par rapport au maximum) de 52 %, chiffre atteint par la CFE sur l'ensemble du système en 2005, une capacité de 24 000 MW produit 109 TWh.
26. L'investissement du secteur privé en MW est estimé d'après les prévisions des besoins d'investissement du SENER, avec un prix implicite aux alentours de USD 1 milliard pour une capacité de production de 1 000 MW (SENER, 2006).
27. La marge de réserve opérationnelle (différence en pourcentage entre capacité installée, capacité disponible et pic de la demande) doit baisser pour atteindre en 2012 le niveau minimum de 6 % fixé par la CFE.
28. Une proposition de réforme en profondeur de ce secteur a été soumise au Congrès en 1999, sans succès. Une autre, moins ambitieuse, soumise en 2002, n'a pas été non plus approuvée. La restructuration de la CFE, commencée il y a près d'une dizaine d'années avec l'éclatement de cette compagnie en plusieurs unités spécialisées, n'a pas abouti à l'indépendance de ces unités.
29. L'expérience internationale en matière de libéralisation du marché de l'électricité est commentée dans AIE (2005).
30. La production de gaz a connu une croissance annuelle de 11 % en 2006. Instituto Nacional de Estadística y de Información Geografía (INEGI) et PEMEX Statistical Yearbook 2006.
31. La CFC n'emploie qu'environ 170 personnes. À titre de comparaison, l'Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) emploie près de 550 personnes pour traiter les questions de concurrence dans l'économie australienne, dont la dimension est comparable à celle de l'économie mexicaine.

## Bibliographie

- Agence internationale de l'énergie (AIE), (2005), *Lessons from Electricity Market Liberalisation*, Paris.
- Aschauer, D.A. (1989), « Is Public Expenditure Productive », *Journal of Monetary Economics*, vol. 23, 177-200.
- Aschauer, D.A. (1998), « The Role of Public Infrastructure Capital in Mexican Economic Growth, » *Economía Mexicana. Nueva Época*, vol. VII, n° 1, primer sem.
- Australian Bureau of Transport and Regional Economics (BTRE) (2003), *Rail Infrastructure Pricing: Principles and Practice*, Report 109, BTRE, Canberra, ACT, Australie.
- Banque mondiale (2005), *Mexico Infrastructure Public Expenditure Review*, Washington, D.C.
- Boylaud, O. et G. Nicoletti (2001), « La réforme de la réglementation dans le secteur du transport routier de marchandises », *Études économiques de l'OCDE*, n° 32.
- Calderon, C. et S. Luis (2004) « The effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution », Document de travail consacré à la recherche sur les politiques, 3400, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Castro, M., A. García et G. Vargas, (2004), « Evaluación económica de las actuales condiciones de competencia y complementariedad entre el ferrocarril y el autotransporte », *Instituto Mexicano de Transporte – Publicación Técnica n° 261*.
- CESOP – Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2004), *Análisis comparativo de Tarifas en Autopistas Concesionadas – Los casos de Argentina, Brasil, España y México*.
- Clark, X., D. Dollar et A. Micco, (2004), « Port Efficiency, Maritime Transport Costs and Bilateral Trade », *NBER Working Paper*, n° 10353.
- Conférence européenne des ministres des Transports (CEMT) (2005), *Réforme ferroviaire et tarification de l'usage des infrastructures, Conclusions et recommandations*, Paris.
- Conway, P. et G. Nicoletti, (2006), « Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OCDE Countries: Measurement and Highlights », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 530, OCDE, Paris.

- Department of Transport (2007), *Remarks for the United States Secretary of Transportation at the Mexican News Conference*, 23 février 2007, [www.dot.gov/affairs/cbtsip/peters022307.htm](http://www.dot.gov/affairs/cbtsip/peters022307.htm).
- Easterly William et Sergio Rebelo (1993), « Fiscal policy and economic growth: An empirical investigation », *Journal of Monetary Economics* vol. 32, 417-58.
- Englander, S. et Gurney, A. (1994), « La productivité dans la zone de l'OCDE : Les déterminants à moyen terme », *Revue économique de l'OCDE*, vol. 22, 49-109.
- Fernald, J. (1997), « Roads to Prosperity? Addressing the Link between Public Capital and Productivity », *Federal Reserve Board of Governors International Finance Discussion Paper*, n° 592.
- Fox, A.K., Francois, J.F. et P. Londoño-Kent (2003), « Measuring Border Crossing Costs and their Impact on Trade Flows: The United States-Mexican Trucking Case », *GTAP Resource* n° 1282.
- Fuentes-Flores, N.A et J.E. Mendoza-Cota, (2003), « Infraestructura pública y convergencia regional en México », 1990-1998, *Comercio Exterior*, vol. 53, pp. 178-87.
- Gramlich, E.M. (1994), « Infrastructure Investment », *Journal of Economic Literature*, vol. 32, 1176-96.
- Haralambides, M.P. et Londoño-Kent, P. (2004), « Supply Chain Bottlenecks: Border Crossing Inefficiencies Between Mexico and the United States », *International Journal of Transport Economics*, vol. 31, 171-83.
- Høj, J. C., M. Jimenez, M. Maher, G. Nicoletti et M. Wise (2007), « Product market competition in OCDE countries: A synthesis », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, à paraître.
- Hulten, Charles R. (1996), « Infrastructure Capital and Economic Growth: How Well You Use It May Be More Important Than How Much You Have » *NBER Working Paper* n° 5847, Cambridge, Mass.
- Hummels, D. (2001), « Time as a Trade Barrier », *GTAP Working Paper* n° 18.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), (2003), *Elementos para Mejorar la Competitividad del Transporte de Carga*.
- Joumard, I., P.M Kongsrud, Y. Nam et R. Price (2004), « Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OCDE Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 380, OCDE, Paris.
- Miller, J. et C. Tsoukis, (2001), « On the optimality of public capital for long-run economic growth: evidence from panel data », *Applied Economics* 33, 1117-29.
- OCDE (2002), *Competition and Regulation Issues in Telecommunications*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Improving Water Management: Recent OECD experience*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Le rôle de l'automatisation dans la facilitation des échanges*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Examens territoriaux de l'OCDE : Mexique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Competition Law and Policy in Mexico: An OCDE Peer Review*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *La tarification de l'accès dans le secteur des télécommunications*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : Mexique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004c), *Structural Separation Recommendations: Country Experience – Mexico*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *L'impact économique de la facilitation des échanges*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Structural Reform in the Rail Industry*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Logistics and Time as a Trade Barrier*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Access to Key Transport Facilities*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Objectif croissance 2007*, OCDE, Paris.
- OCDE, (2007a), *Perspectives des communications 2007*, Paris.
- PEMEX (2006), *Statistical Yearbook*, [www.pemex.com](http://www.pemex.com).
- Peyrelongue, C.M. et A.M. Martinez (2004), « Reestructuración portuaria e integración logística de los puertos mexicanos », *Instituto Mexicano de Transporte Bolletín*, 88, <http://boletin.imt.mx/>.
- SCT (2005), *Problemas en la integración del autotransporte de carga entre México y Estados Unidos*.
- SENER (2006), *Prospectiva del Sector Electrico 2006-2015*.
- Soloaga, I., J. Wilson et A. Mejia, (2006), « Trade Facilitation Reform and Mexican Competitiveness », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3953.

## ANNEXE 4.A1

## *Améliorer les infrastructures et la gestion dans le secteur de l'eau*

Un approvisionnement durable en eau de bonne qualité pour les ménages, l'agriculture, l'industrie et le commerce, joue un rôle fondamental dans la croissance économique, directement et aussi indirectement en améliorant l'état sanitaire de la population. Si l'on ne modifie pas le cadre de la gestion de l'eau au Mexique, une pénurie d'eau salubre freinera probablement la croissance dans l'ensemble de l'économie. Ce problème est aggravé par la localisation géographique de la consommation et de la production d'eau : plus de 80 % de la population et de l'activité économique se situent dans le Centre et le Nord du Mexique, qui n'ont qu'un tiers des ressources naturelles en eau du pays et de faibles disponibilités en eau d'un point de vue international. L'usage de l'eau pose essentiellement quatre problèmes au Mexique : i) une exploitation des nappes phréatiques qui n'est pas viable ; ii) une utilisation inefficace des ressources en eau, qui sont excessivement consacrées à des activités à faible rendement économique ; iii) un réseau d'eau courante et d'assainissement insuffisant et le prix élevé de l'eau pour les pauvres ; iv) une eau qui est souvent de mauvaise qualité et polluée.

La gestion des ressources en eau à usage agricole est l'un des principaux problèmes, car l'irrigation représente environ 80 % de la consommation d'eau au Mexique. C'est l'une des proportions les plus fortes dans la zone de l'OCDE, bien supérieure à une moyenne de 43 %. Cette irrigation fait appel dans une large mesure à des prélèvements d'eaux souterraines dans le Nord du pays, dont le rythme n'est pas viable à terme (les taux de prélèvement sont supérieurs aux taux de recharge) et qui sont surtout destinés à des cultures de faible valeur. Les droits d'usage attribués à l'agriculture dépassent les niveaux écologiquement durables et le subventionnement de l'eau et de l'électricité pour le pompage dans la nappe phréatique encourage une surexploitation. Le nombre d'aquifères surexploités ne cesse d'augmenter et la surexploitation des eaux souterraines a de nombreux effets négatifs : l'épuisement des ressources hydriques, la salinisation des aquifères et des sols, le renchérissement de la production d'eau puisqu'il faut davantage pomper avec la baisse du niveau de la nappe phréatique et, enfin, l'affaissement des sols. Par exemple, l'aquifère qui approvisionne en eau potable Ciudad Juarez et El Paso pourrait être épuisé en 2025 aux taux actuels de prélèvement. Dans certaines zones de la région frontalière entre le Mexique et les États-Unis, les sols s'affaissent chaque année de plus de 5 cm, ce qui endommage les biens immobiliers et le réseau d'assainissement (OCDE, *Étude économique du Mexique*, 2004). L'affaissement des sols est également problématique dans le District fédéral, car il a aggravé les risques d'inondation.

Malgré l'extension du réseau, des problèmes graves se posent également pour l'accès à l'eau et la qualité de cette ressource. En particulier, plus de 11 millions d'habitants (plus de 10 % de la population) n'ont toujours pas l'eau courante et plus de 21 millions d'habitants ne sont pas raccordés à un réseau d'assainissement. De plus, une grande partie des infrastructures actuelles est en mauvais état, 40 % environ de l'eau distribuée étant perdue par fuite et 45 % seulement des ménages raccordés au réseau étant approvisionnés sans interruption du service. Ces problèmes ont plusieurs origines : i) une responsabilisation insuffisante des prestataires de services d'eau ; ii) le manque de capital humain et de ressources techniques au niveau des communes ; iii) des dépenses trop faibles d'entretien et d'investissement dans les infrastructures. En 2001, les dépenses pour les infrastructures dans le secteur de l'eau, privées et publiques, représentaient 0.2 % du PIB, c'est-à-dire bien moins que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Si les dépenses sont limitées, c'est parce que les recettes des distributeurs sont faibles, avec des tarifs qui ne permettent pas de récupérer les coûts, même dans les zones les plus riches, et un recouvrement inefficace des créances, même avec des tarifs aussi bas. En outre, le subventionnement dont bénéficient les ménages entrave le bon fonctionnement des signaux de prix, nécessaire si l'on veut que les décisions au niveau de la demande soient efficaces. Faute d'infrastructures d'assainissement suffisantes, un quart seulement des eaux usées est traité ; d'où une pollution importante, plus de 90 % des masses d'eau étant contaminées à un degré ou à un autre au Mexique. Les conséquences environnementales et sanitaires sont très graves. C'est ainsi que la mortalité infantile est plus forte au Mexique que dans un grand nombre d'autres pays, compte tenu des différences de PIB par habitant.

Pour régler les problèmes de surexploitation des ressources et d'insuffisance et de mauvaise qualité des infrastructures pour l'eau, il faut une stratégie globale. Il est important d'améliorer l'efficacité de l'irrigation, car cela contribuerait à réduire la consommation d'eau ; mais ce ne sera pas suffisant pour éviter la surexploitation. Il faudra que la consommation d'eau dans l'agriculture diminue pour assurer la durabilité de la ressource. Les autorités fédérales devraient procéder sans retard à un réexamen de l'attribution des droits sur l'eau afin de ramener le total des attributions à un niveau viable. Il faudrait aussi inciter davantage à utiliser l'eau pour les activités agricoles qui ont le meilleur rendement économique. Les subventions en faveur des usages agricoles et de l'électricité consommée pour les prélèvements d'eaux souterraines devraient être progressivement éliminées et il faudrait favoriser la mise en place d'un marché des droits d'usage de l'eau qui soit transparent et ouvert. D'où la nécessité d'un système adéquat de mesure et de contrôle pour empêcher la fraude (par exemple, en cas de poursuite du prélèvement alors que les droits ont été cédés). Le gouvernement devrait par ailleurs veiller à ce qu'il n'y ait pas d'obstacles réglementaires ou économiques à une agriculture efficace au Sud du Mexique, où les précipitations sont plus fortes qu'au nord et les besoins de développement plus aigus. Dans le cadre de cette stratégie, il faudrait aussi améliorer les conditions d'activité des entreprises dans la région méridionale en y développant les infrastructures, et en particulier le réseau routier.

Pour augmenter les financements consacrés à l'entretien et à l'investissement dans le secteur de l'eau, il faudrait compléter les financements publics par un relèvement des redevances d'utilisation acquittées par les ménages. À l'heure actuelle, ces redevances ne couvrent que 30 % environ des dépenses d'équipement et des frais d'exploitation. On fait souvent valoir que les ménages les plus pauvres n'ont pas les moyens de payer leur eau plus cher. Mais, dans le cas du Mexique, les ménages les plus pauvres ne sont

généralement pas raccordés aux réseaux d'adduction d'eau et ils achètent leur eau à des vendeurs individuels. Ils doivent affecter à l'eau une proportion bien plus forte de leur revenu que les ménages raccordés au réseau de distribution (15 à 30 % de leur revenu, contre 1 à 4 % pour les ménages raccordés). Si l'on relevait les redevances d'utilisation, on pourrait non seulement améliorer la qualité des systèmes de distribution, mais aussi financer de nouvelles infrastructures au profit des ménages les plus pauvres. Même en étant raccordés au réseau, ces ménages dépenseraient beaucoup moins pour l'eau qu'en l'achetant aux vendeurs individuels. De plus, on pourrait appliquer une tarification progressive : une tranche de base serait à bas prix et les tranches supplémentaires coûteraient plus cher.

Le public ne sera probablement prêt à payer plus cher que si la qualité du service s'améliore nettement (OCDE, 2003). Par conséquent, il faut soigneusement déterminer le calendrier de hausse des tarifs dont le Mexique a besoin pour briser le cercle vicieux actuel : les ménages ne veulent pas payer plus cher parce que le service est de mauvaise qualité et les entreprises de distribution d'eau n'ont pas les financements nécessaires pour améliorer le service. La hausse des tarifs devra se doubler d'une nette amélioration de la qualité. Les tarifs sont fixés au niveau des communes souvent sans tenir compte de l'efficacité ou de la récupération des coûts, et ils sont extrêmement variables d'une localité à l'autre. Les autorités fédérales peuvent contribuer à une tarification plus efficace en subordonnant les dépenses fédérales pour les infrastructures dans le secteur de l'eau à une hausse des tarifs locaux.

Les investissements publics pourraient être également complétés par des investissements privés. Les autorités fédérales pourraient faciliter ces investissements privés en définissant un cadre que les communes et les États pourraient mettre en œuvre au niveau local pour l'attribution de concessions au secteur privé. On pourrait s'inspirer du programme qui a été récemment mis en place pour les concessions de routes et qui s'est révélé efficace pour encourager l'investissement privé. Parmi les éléments clés de ce programme, on citera la longue durée des concessions (15 à 30 ans) et une grande sécurité juridique dans les clauses contractuelles.

Enfin, la gestion de l'eau et la fourniture des services d'eau ne sont pas actuellement satisfaisantes. Cela tient en partie à une responsabilisation et à une transparence insuffisantes. Il faudrait distinguer plus clairement les fonctions ; les communes devraient définir la politique dans le domaine de l'eau et les entreprises autonomes d'utilité collective agissant en leur nom devraient se consacrer essentiellement à la fourniture des services d'eau. Il faudrait s'appuyer sur des contrats pour définir clairement les obligations de chaque partie et des rapports de performance devraient être rendus publics pour responsabiliser davantage les communes et faire jouer la concurrence par comparaison. Les autorités fédérales pourraient y contribuer en introduisant un système national d'évaluation et d'information auquel les communes devraient participer, en contrepartie d'éventuels transferts fédéraux. La concurrence par comparaison pourrait être utilisée pour que le consommateur soit davantage soucieux d'optimiser le rapport qualité/prix de sa dépense, au lieu de rechercher uniquement le tarif le plus bas. Ce serait aussi un moyen de faire jouer davantage les pressions de la demande en vue d'une amélioration du service : si les consommateurs d'une ville savent que l'eau est de meilleure qualité dans la cité voisine pour un tarif identique ou inférieur, ils pourront faire pression sur les élus locaux pour qu'ils améliorent la situation.

Il sera probablement difficile de mettre en œuvre les mesures nécessaires, car les groupes d'intérêt qui tirent avantage de la situation actuelle s'y opposeront. En expérimentant les solutions dans un ou deux États et en faisant clairement apparaître leurs effets positifs, on pourra mettre en œuvre une stratégie plus fine et plus efficace dans l'ensemble du pays.

*(Cette annexe s'inspire du chapitre consacré à l'eau au Mexique qui a été rédigé par la Direction de l'environnement de l'OCDE dans OCDE (2007), Getting it Right: OECD Perspectives on Policy Challenges in Mexico.)*

## ANNEXE 4.A2

## *L'instrument de l'OCDE pour l'évaluation d'impact sur la concurrence*

L'« Instrument pour l'évaluation d'impact sur la concurrence », que l'OCDE a récemment mis au point, expose une méthodologie permettant d'identifier les restrictions qui ne sont pas nécessaires et d'élaborer des solutions moins restrictives pour atteindre les objectifs fixés. L'étape principale consiste à répondre aux questions clés de la Liste de référence, afin de déterminer quelles sont les dispositions législatives et réglementaires en vigueur ou envisagées qui exigent une évaluation plus détaillée d'impact sur la concurrence. La méthodologie de l'Instrument peut être utilisée pour le réexamen des réglementations en vigueur et pour évaluer les projets de réglementation dans le cadre des programmes d'évaluation d'impact de la réglementation. L'Instrument pourrait être également utilisé par les ministères et autres organes publics chargés de formuler des projets de réglementation et de réexaminer les politiques mises en œuvre. Il est conçu à l'intention des fonctionnaires qui n'ont pas de formation spécialisée en économie ou en politique de la concurrence.

### Liste de référence pour l'évaluation d'impact sur la concurrence

Il faudra procéder à une évaluation d'impact sur la concurrence si le projet de réglementation a un ou plusieurs des trois effets suivants :

1. Limiter le nombre ou l'éventail des fournisseurs. Cela sera probablement le cas si le projet de réglementation :
  - Accorde des droits exclusifs à un fournisseur de biens ou services.
  - Impose l'obtention d'une licence, d'un permis ou d'une autorisation pour l'exercice de l'activité.
  - Restreint les possibilités de fourniture d'un bien ou service par certaines catégories de fournisseurs.
  - Augmente sensiblement les coûts d'entrée ou de sortie pour un fournisseur.
  - Crée un obstacle géographique empêchant une entreprise de fournir des biens ou services, d'effectuer des investissements ou d'offrir de la main-d'œuvre.
2. Limiter la capacité de concurrence des fournisseurs. Cela sera probablement le cas si le projet de réglementation :
  - Contrôle les prix des biens ou services ou influe fortement sur ces prix.
  - Limite la liberté des fournisseurs de faire de la publicité pour leurs biens et services ou de les commercialiser.

- Fixe des normes de qualité des produits qui confèrent un avantage à certains fournisseurs par rapport aux autres ou qui sont supérieures au niveau que choisiraient un grand nombre de clients bien informés.
  - Augmente sensiblement les coûts de production de certains fournisseurs par rapport aux autres (tout particulièrement en traitant différemment les entreprises en place et les nouveaux entrants).
3. Réduire l'incitation des fournisseurs à se livrer une vive concurrence. Cela pourra être le cas si le projet de réglementation :
- Crée un régime d'autoréglementation ou de coréglementation.
  - Oblige ou encourage à rendre publiques les informations concernant la production des fournisseurs, leurs prix, leur chiffre d'affaires ou leurs coûts.
  - Fait échapper l'activité d'un secteur ou d'une catégorie de fournisseurs au droit commun de la concurrence.
  - Freine la mobilité des clients des différents fournisseurs de biens et services en augmentant le coût explicite ou implicite d'un changement de fournisseur.

## ANNEXE 4.A3

*Tarification de l'accès aux installations essentielles\**

Une plus vive concurrence contribue grandement à accroître l'efficacité, à faire baisser les prix et à développer l'innovation. Dans les secteurs d'infrastructure, l'un des principaux problèmes lorsqu'on veut intensifier la concurrence est de déterminer comment tarifier l'accès aux installations essentielles. Un grand nombre de secteurs d'infrastructure peuvent être subdivisés en éléments concurrentiels et en éléments où la concurrence n'est pas réalisable et qui peuvent présenter des caractéristiques analogues à celles d'un monopole naturel. Il s'agit, par exemple, du réseau électrique, de la boucle locale dans les télécommunications (généralement, la « paire de cuivre » située entre la prise téléphonique de l'abonné et le central téléphonique) et des voies ferrées ; dans tous ces cas, une duplication serait en temps normal très coûteuse et inefficace. D'où le problème de la tarification de l'accès : comment tarifier de la façon économiquement la plus efficace l'accès à ces installations essentielles pour lesquelles la concurrence n'est pas réalisable, afin de faciliter la concurrence dans les composantes du secteur qui sont concurrentielles. Par exemple, comment tarifier l'accès à la boucle locale pour faciliter l'entrée de nouvelles entreprises fournissant des services Internet haut débit.

La tarification de l'accès pose deux types de problème. Il y a d'abord un problème unilatéral, lorsque les entreprises en concurrence doivent acquérir des services auprès d'une entreprise monopolistique ou d'un réseau pour pouvoir fournir au marché leur produit final, alors que le propriétaire du réseau n'a pas besoin d'acquérir des services auprès d'elle. On peut citer l'exemple des opérateurs téléphoniques longue distance, qui doivent terminer leurs appels sur la boucle locale d'une entreprise dominante possédant l'ensemble de la boucle locale. Dans ce cas, les principes de tarification efficace d'un monopole naturel sont applicables.

Le prix le plus efficace sur le plan allocatif est celui qui est égal au coût marginal (le consentement à payer pour la dernière unité consommée est exactement égal à son coût). Dans le cas d'actifs de réseau, il arrivera fréquemment que ce prix ne couvre pas le coût total, car pour constituer ces actifs il faudra supporter d'importants coûts fixes et le coût moyen est supérieur au coût marginal. La question est alors de savoir comment ces pertes doivent être récupérées. Cela dépendra de l'information dont dispose l'autorité de régulation, de ses moyens d'action (l'autorité de régulation peut-elle utiliser la fiscalité et les subventions ainsi que la réglementation des prix ?) et des contraintes que doivent respecter les prix réglementés (par exemple, uniformité géographique des prix de détail).

\* Voir OCDE (2002) et OCDE (2004a).

Dans certains cas, ces pertes peuvent être couvertes par un impôt perçu sur le prix du service final de toutes les entreprises, mais en l'absence d'instrument fiscal, la question est de savoir comment fixer le prix d'accès au-dessus du coût marginal de façon à ce que le coût total puisse être récupéré en minimisant, pour l'actif de réseau considéré, aussi bien les pertes d'efficacité au niveau de la consommation que les pertes d'incitation à l'investissement.

Les règles de tarification de l'accès doivent mettre en balance l'incitation à l'entrée et l'incitation à l'investissement. Les pays de l'OCDE s'appuient à cet égard sur deux démarches : i) la tarification de l'accès sur la base des coûts ; ii) le prix de détail de l'opérateur en place moins le coût économisé en mettant l'installation à la disposition d'un concurrent au lieu de la mettre à la disposition de l'utilisateur final. La première solution permet d'obtenir une incitation correcte à l'investissement, mais elle peut limiter l'entrée et forcer l'opérateur en place à modifier la structure efficiente possible de ses prix de détail. La deuxième solution risque de fausser l'incitation à l'investissement. Ce conflit n'apparaîtra que si le produit final offert est un substitut du produit de l'opérateur en place, ce qui est généralement le cas. Si le produit est complémentaire, la structure des prix de détail de l'opérateur en place importe peu et la solution qui repose sur le coût est optimale.

Dans la pratique, l'autorité de régulation utilise souvent les tarifs d'accès fondés sur les coûts (souvent, le coût incrémental de long terme), ce qui privilégie l'incitation à l'investissement par rapport à l'efficacité des prix de détail. Un compromis possible consiste à utiliser en principe la tarification de l'accès fondée sur les coûts et à procéder à certains ajustements pour prendre en compte certaines des structures de prix de détail manifestement les plus efficaces.

Si la structure des prix de détail est efficace, les tarifs d'accès doivent s'efforcer de reproduire cette structure. Si le prix de détail est de type binôme (élément fixe et élément variable) ou si c'est un tarif forfaitaire unique qui est utilisé, il faut appliquer le même type de tarification pour les prix d'accès, de façon à préserver l'efficacité au niveau du détail et à faciliter l'entrée. Par exemple, si un fournisseur d'accès à Internet veut utiliser la boucle locale pour son service, il faut que le prix d'accès à la boucle locale reflète la structure choisie par le consommateur. Si un prix forfaitaire est choisi par le client, le prix d'accès doit lui aussi être forfaitaire. Si la tarification se faisait à la minute, les concurrents de l'opérateur en place risqueraient d'être éliminés parce qu'il leur faudrait offrir des prix forfaitaires pour pouvoir livrer concurrence au niveau du détail, mais la redevance variable qu'ils auraient à acquitter pourrait être supérieure au prix forfaitaire. Si la discrimination par les prix n'est pas autorisée pour les tarifs d'accès alors qu'elle est présente au niveau du détail, le propriétaire du réseau pourra se trouver dans l'incapacité de récupérer l'intégralité de ses coûts et devra modifier sa structure efficiente de prix de détail.

En cas de discrimination par les prix au niveau final, il est possible de mettre en place une tarification de l'accès de type Ramsey pour minimiser les pertes d'efficacité, c'est-à-dire de fixer pour les éléments de réseau utilisés dans les services finaux qui ont une demande plus inélastique un tarif d'accès plus élevé que pour les services finaux qui ont une demande plus élastique, de sorte que les prix seront plus proches du coût marginal pour les services dont la demande est moins élastique. Cela réduira les pertes d'efficacité, parce que la diminution de la quantité demandée au-dessous du niveau efficace sur le plan allocatif sera inférieure pour les services finaux à demande inélastique. Bien entendu, si la structure des prix de détail n'est pas efficace, ou si au moins l'efficacité peut être

améliorée, l'autorité de régulation peut fixer les tarifs d'accès d'une façon qui, en définitive, imposera une structure de prix de détail plus efficiente via la concurrence.

Dans l'optique de la structure des prix de détail, il faut aussi veiller à ce que le tarif d'accès ne soit pas fixé au-dessus du coût de fourniture isolée, ce qui favoriserait un investissement inefficace. Cela peut se produire, par exemple, lorsque le prix de détail est uniforme dans l'ensemble du pays, par exemple pour la téléphonie mobile, mais le coût varie considérablement d'une zone géographique à l'autre. Dans ce cas, si l'on fixe un tarif moyen d'accès forfaitaire, cela peut entraîner des investissements supplémentaires inefficaces dans les zones fortement peuplées et correctement desservies par les infrastructures existantes, parce que le tarif est supérieur au coût de l'investissement dans ces zones.

Un problème bilatéral se pose si les propriétaires d'installations essentielles doivent se rémunérer entre eux pour l'utilisation de ces installations lorsqu'ils veulent fournir un service final ; par exemple une entreprise de chemins de fer souhaite assurer un service interlignes en utilisant à la fois ses propres voies ferrées et celles d'une autre entreprise, ou un opérateur de télécommunications veut assurer un appel d'un de ses abonnés à un abonné à un autre réseau. À l'heure actuelle, il n'y a pas de principes d'application générale dans ces situations, qui sont traitées au cas par cas dans les ouvrages spécialisés. Les problèmes bilatéraux qui sont apparus au Mexique, en particulier pour les appels de fixe à mobile, sont examinés dans le texte principal.

## Chapitre 5

# Créer des emplois meilleurs et plus nombreux et réduire la pauvreté

*Une croissance économique plus vigoureuse est le moyen le plus efficace de stimuler la création d'emplois et les revenus. Au Mexique, il y a peu de contre-incitations à travailler, et le chômage déclaré est faible. Mais beaucoup de travailleurs exercent des emplois à faible productivité et mal rémunérés, souvent dans le secteur informel. À en juger par la plupart des indicateurs, les activités informelles sont généralisées et se sont développées au cours de la décennie écoulée. Un certain nombre de facteurs sont en cause. Premièrement, le faible niveau de capital humain fait qu'il est difficile pour de nombreux travailleurs d'exercer un emploi plus productif. Deuxièmement, la législation protectrice de l'emploi est relativement restrictive, ce qui réduit la demande de main-d'œuvre dans le secteur formel et, de nombreux travailleurs licenciés ne percevant aucune aide au revenu, ils ne peuvent se permettre de rester sans emploi et acceptent la première offre d'emploi venue. Les difficultés du marché du travail sont étroitement liées à la pauvreté et à l'exclusion. La politique sociale a un rôle crucial à jouer pour promouvoir l'accès au marché du travail formel et sortir du piège de la pauvreté ceux qui en sont victimes. Ce chapitre souligne que pour favoriser la création d'un plus grand nombre d'emplois dans le secteur formel, il faut adopter une stratégie globale, comprenant une amélioration de l'efficacité et de la fiabilité des services de sécurité sociale, une modernisation de la législation du marché du travail pour un meilleur équilibre entre flexibilité et protection des travailleurs, et des mesures destinées à relever le niveau des compétences en encourageant les programmes de formation efficaces. Il importe aussi que l'intervention des pouvoirs publics reste axée sur la lutte contre la pauvreté et sur la couverture des besoins sociaux de base. La cohérence entre les politiques est cruciale pour renforcer l'adaptabilité de la main-d'œuvre, aider les travailleurs à tirer profit des nouvelles possibilités d'emploi dans le secteur formel et permettre aux catégories les plus vulnérables d'échapper à la pauvreté et à l'exclusion.*

## Aperçu général

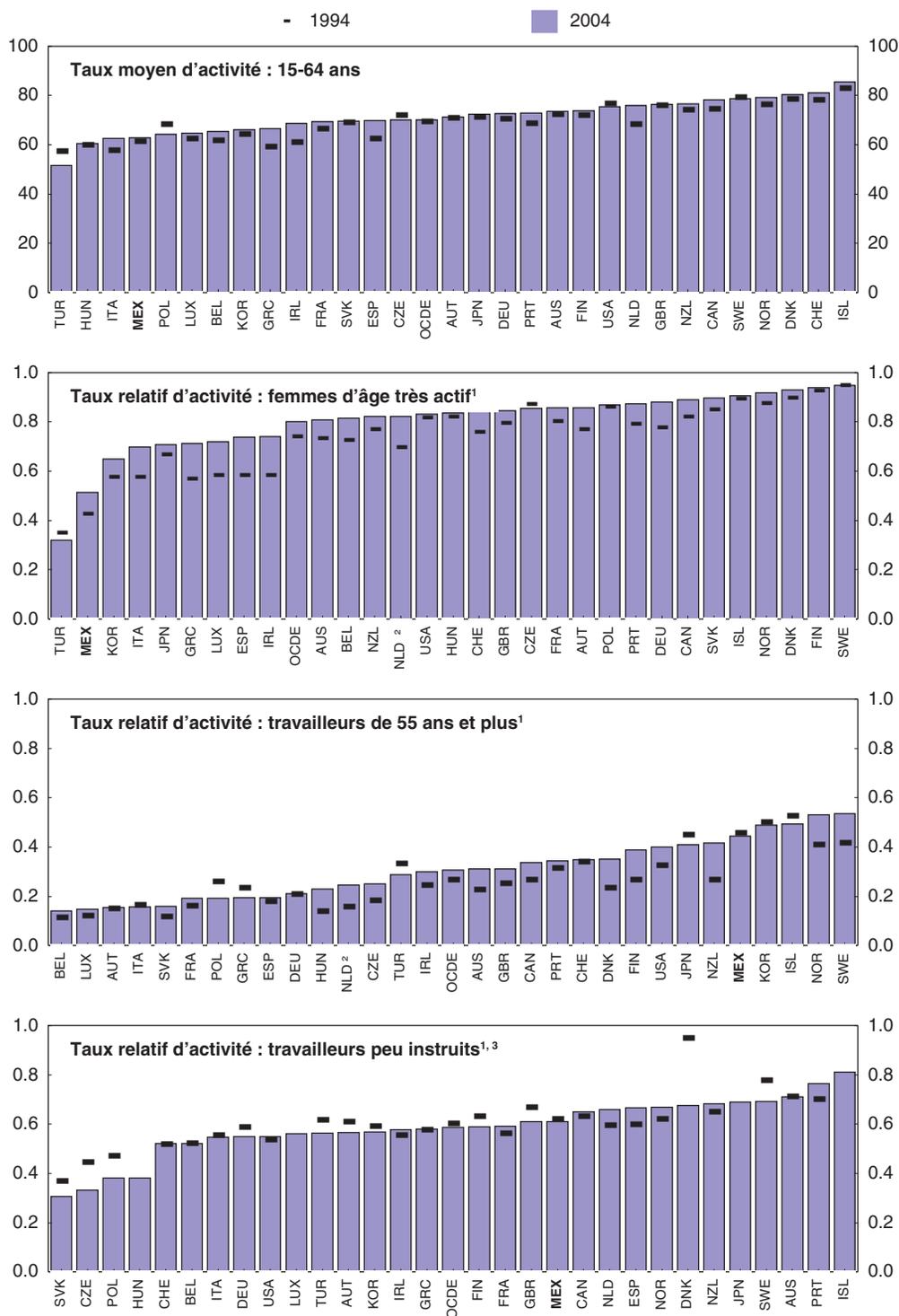
Dans l'ensemble, il y a peu de contre-incitations à travailler au Mexique. Le taux d'activité global est inférieur à la moyenne OCDE, compte tenu d'une activité féminine faible, mais les taux d'activité des travailleurs âgés et des travailleurs à bas niveau d'instruction sont supérieurs à la moyenne (graphique 5.1). Les taux de chômage déclaré sont bas mais, comme dans beaucoup d'autres pays d'Amérique latine (et dans des pays de l'OCDE moins avancés tels que la Turquie), le principal problème du marché du travail réside dans la qualité des emplois, souvent peu productifs et mal rémunérés. De nombreux emplois sont créés et supprimés chaque année, mais cette forte mobilité ne s'accompagne pas toujours d'une allocation efficace de la main-d'œuvre à ses utilisations les plus productives. De fait, en raison de l'absence d'un système d'assurance-chômage, de nombreux travailleurs mexicains, dépourvus d'épargne ou d'autres sources de revenu, ne peuvent pas conduire une recherche d'emploi appropriée et doivent accepter le premier poste qui se présente. Les demandeurs d'emploi qui ont été licenciés retrouvent souvent du travail dans le secteur informel. L'existence d'un vaste secteur informel est souvent associée à des difficultés sociales, à des possibilités de formation insuffisantes et à une médiocre sécurité de l'emploi. De plus, certaines personnes prises dans le piège de la pauvreté ont des perspectives d'emploi limitées ou nulles et ne participent pas au processus de croissance économique.

Ce chapitre présente d'abord une vue d'ensemble de la performance du marché du travail et de l'évolution de la pauvreté au Mexique. Suit une analyse plus détaillée des facteurs spécifiques contribuant aux résultats médiocres du marché du travail et des mesures correctrices possibles. Les politiques sociales sont examinées dans la section suivante. Le chapitre s'achève par une série de recommandations résumées dans l'encadré 5.8.

### **Tendances du marché du travail et activité informelle<sup>1</sup>**

Les activités informelles sont omniprésentes au Mexique. Le secteur informel représentait environ un quart de l'emploi total en 2005-06. De par son ampleur, il entrave la perception de l'impôt et a en outre des coûts sociaux élevés, car il est souvent associé à un faible investissement dans le capital humain, à la précarité et à la pauvreté. Toutefois, le secteur informel est hétérogène et sa dynamique est complexe<sup>2</sup>. De nombreux salariés licenciés à la suite de changements structurels qui ne peuvent pas trouver un nouvel emploi formel trouvent des postes à faible productivité dans le secteur informel, à condition d'accepter une rémunération plus basse que dans le secteur formel. Mais l'emploi informel est en partie choisi : les travailleurs évaluent les coûts et les avantages de chaque type d'activité. Il apparaît que les travailleurs indépendants peuvent souvent gagner davantage dans le secteur informel que les salariés dans le secteur formel<sup>3</sup>. Ces données confortent l'hypothèse du choix délibéré de l'activité informelle, du moins pour les travailleurs indépendants les mieux rémunérés. Enfin, les jeunes qui quittent l'école avec un bagage limité – par exemple, ceux qui abandonnent tôt leurs études – n'ont souvent

Graphique 5.1. Taux d'activité, 1994-2004



1. Par rapport au taux d'activité des hommes d'âge essentiellement actif.

2. 2003 pour les Pays-Bas.

3. Premier cycle de l'enseignement secondaire (niveau CITE 0/1/2) ; 1995 au lieu de 1994 pour la Corée, la France, le Mexique, la Pologne, la République slovaque et le Royaume-Uni ; 2002 au lieu de 2004 pour l'Islande, l'Italie et les Pays-Bas.

Source : OCDE, Statistiques de la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104621888760>

d'autre solution que d'entrer dans la vie active par le biais du secteur informel, et nombre d'entre eux restent piégés dans des emplois mal rémunérés. Tandis que des flux entre emplois informels et emplois formels se produisent à tout moment du cycle, certains éléments montrent que le secteur informel joue aussi un rôle d'amortisseur dans les phases de ralentissement de l'activité, ce qui explique pourquoi le chômage déclaré n'augmente que modérément durant les récessions.

La forte fréquence et la persistance de l'activité informelle se prêtent à différentes explications. En premier lieu, le coût de l'activité entrepreneuriale, particulièrement élevé pour les petites entreprises, les dissuade d'entrer dans le secteur formel. L'activité informelle reflète aussi certaines rigidités du marché du travail formel doublées d'une application laxiste de la réglementation du travail. La législation relative à la protection de l'emploi (LPE) est en général restrictive ; les indemnités de licenciement pour les travailleurs sous contrat à durée indéterminée sont élevées, et d'ailleurs imprévisibles. Dans ce contexte, beaucoup d'individus choisissent soit le travail indépendant, soit une activité informelle à petite échelle, avec un très faible effectif<sup>4</sup>. L'évaluation des avantages et coûts du respect des réglementations, au regard des risques d'être contrôlé et sanctionné pour non-conformité, intervient aussi dans la décision des entreprises formelles d'embaucher une partie de leur main-d'œuvre sans contrat régulier (Davila, 2000). Cependant, pour les nombreux travailleurs peu qualifiés, l'activité dans le secteur informel n'est pas un choix mais représente l'emploi de la dernière chance, souvent avec une rémunération très faible et des conditions de travail médiocres.

### **Croissance de l'emploi et dynamique des entreprises**

Reflétant l'expansion de la population active, l'emploi total a connu dans l'ensemble une croissance positive depuis la récession de 1995, avec une progression annuelle moyenne de 2.5 %. Durant la dernière phase de ralentissement de l'activité (2001-03), l'emploi total est resté globalement inchangé, la contraction des effectifs du secteur formel ayant été compensée par une augmentation des activités informelles. Avec la reprise, l'emploi formel a augmenté, et même l'emploi manufacturier, qui avait particulièrement souffert de la récession, a commencé d'afficher une croissance positive<sup>5</sup>. La restructuration en cours s'est traduite par un redéploiement de la main-d'œuvre entre branches d'activité et au sein de chaque branche.

La faible vigueur de la croissance de l'emploi informel ne reflète pas un dynamisme insuffisant du secteur formel mais plutôt l'incapacité de nombreuses entreprises formelles de se développer, d'innover et de créer des emplois plus productifs. De fait, des données microéconomiques révèlent une dynamique relativement forte des emplois et des entreprises dans le secteur formel de l'économie mexicaine. Comme plusieurs autres pays de l'OCDE et d'autres pays non membres d'Amérique latine, d'Asie et d'Europe centrale, le Mexique se caractérise par un redéploiement continu des ressources entre les branches d'activité, les entreprises et les sites. Un grand nombre d'entreprises, souvent de petite taille, naissent ou disparaissent chaque année dans le secteur formel de l'économie mexicaine, et la création/destruction d'emplois représente plus de 25 % de l'emploi formel total. Pour les nouvelles entreprises, la sélection sur le marché est particulièrement sévère, et beaucoup d'entre elles échouent rapidement; seules quelques entreprises productives parviennent à survivre et à accroître leurs effectifs<sup>6</sup>. La forte dynamique des entreprises et de l'emploi observée au Mexique incite à penser que le cadre institutionnel n'entrave pas

le processus de « destruction créatrice » : l'entrée des petites entreprises productives semble aisée. On observe une expansion vigoureuse des quelques entreprises qui réussissent et une sortie rapide des entreprises moins performantes.

Toutefois, au Mexique le processus de destruction créatrice ne s'est pas clairement accompagné d'une meilleure allocation de la main-d'œuvre à des utilisations plus productives et de gains substantiels de productivité. À cet égard, on peut supposer que, même si l'emploi a été redéployé des secteurs à faible productivité aux secteurs à forte productivité, les branches qui ont enregistré une hausse plus marquée de la productivité y sont parvenues en réduisant leurs effectifs plutôt qu'en se développant et en recrutant davantage de travailleurs<sup>7</sup>. Les réformes destinées à promouvoir les gains de productivité au sein de l'entreprise sont particulièrement importantes. La réduction des rigidités du marché du travail est une initiative majeure, mais elle doit s'accompagner d'actions complémentaires pour accroître la qualité du capital humain, favoriser la concurrence sur les marchés de produits et de facteurs, stimuler l'innovation et intensifier encore les circuits financiers.

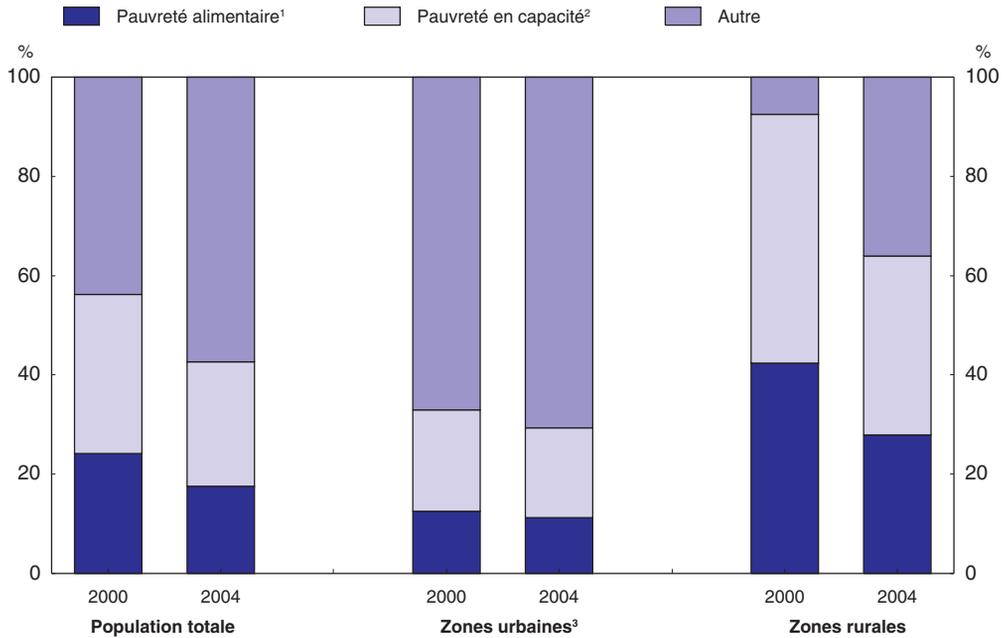
### **Médiocres résultats sur le marché du travail et pauvreté**

La pauvreté et l'exclusion sont étroitement liées aux difficultés du marché du travail. Le Mexique a accompli de réels progrès dans la réduction de la pauvreté. Selon la Banque mondiale, la part de la population vivant avec moins de 2 USD par jour a diminué de moitié entre 2000 et 2004 pour revenir aux environs de 12 %. Au cours de la même période, la fréquence de la malnutrition et les taux de mortalité chez les enfants de moins de cinq ans ont également baissé. Ces résultats ont été obtenus dans un environnement macroéconomique stable, avec une croissance positive des revenus, une inflation faible et une expansion des programmes ciblés. Néanmoins, les niveaux de pauvreté demeurent élevés. Les estimations nationales, tout en dénotant aussi une baisse, révèlent qu'en 2004 un peu moins de 20 % de la population vivaient encore sous le seuil de « pauvreté alimentaire », tandis que 43 % se trouvaient dans une situation de pauvreté générale – il s'agit de la pauvreté en termes de « capacité » : autrement dit leur revenu était insuffisant pour couvrir les besoins alimentaires, sanitaires et éducatifs de base<sup>8</sup>. Les problèmes de pauvreté sont particulièrement aigus dans les zones rurales, surtout dans le Sud-Est du Mexique, alors que la pauvreté générale est aussi un phénomène semi-urbain et urbain (graphique 5.2). En milieu rural, la pauvreté est souvent liée à un accès difficile aux services d'éducation et de santé et à des conditions de vie qui engendrent des risques sanitaires (maisons à sol en terre battue, absence de réseaux de distribution d'eau potable ou d'assainissement). Les pauvres des villes ont en général un meilleur accès aux services de base, mais la qualité en est généralement médiocre. De fait, des indicateurs tels que l'incidence des maladies infectieuses, les taux de scolarisation et les notes aux examens sont à peu près les mêmes pour les pauvres des zones rurales et pour ceux des zones urbaines.

La distribution des revenus au Mexique est la plus inégale de la zone OCDE, et le pays n'a fait que de légers progrès dans la réduction des disparités au cours de la décennie écoulée. Les deux déciles supérieurs accaparent ensemble 50 % du revenu (monétaire et non monétaire) total, tandis que les deux déciles inférieurs obtiennent environ 5 % du total. Cette répartition déséquilibrée met en lumière d'importants problèmes de politique économique, notamment la difficulté d'accroître les recettes fiscales. En outre, la mobilité sociale est limitée au Mexique et la pauvreté se reproduit d'une génération à l'autre. La

## Graphique 5.2. La pauvreté au Mexique

En pourcentage de la population



1. Population ayant un revenu insuffisant pour acheter le panier alimentaire de base.
2. Population ayant un revenu insuffisant pour acheter les services alimentaires, sanitaires et éducatifs de base.
3. Communes de plus de 15 000 habitants.

Source : Calculs de la Banque mondiale, à partir de ENIGH *Generación de Ingreso y Protección Social para los Pobres*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104648321864>

persistance intergénérationnelle de la pauvreté est due au faible investissement des pauvres dans le capital humain et dans la santé, qui crée un piège de la pauvreté (encadré 5.1). Réduire la pauvreté est important en soi, mais il faut aussi rompre le cercle vicieux intergénérationnel en permettant aux nouvelles générations d'acquérir le capital humain dont elles ont tant besoin et d'accéder ainsi à des emplois plus productifs.

### **Un ensemble complet de mesures propices à l'emploi s'impose...**

Une accélération durable de la croissance économique est cruciale pour créer des emplois plus nombreux, et surtout meilleurs ; mais elle est également nécessaire pour instaurer un environnement tel que la création d'emplois intervienne principalement dans le secteur formel et que la productivité de la main-d'œuvre augmente. Lorsqu'il s'agit de concevoir des mesures favorables à l'emploi, un ensemble complet de réformes se montrera sans doute plus efficace que des mesures fragmentaires visant le marché du travail<sup>9</sup>. Premièrement, il faut agir pour améliorer la structure d'incitations en faveur des activités productives du secteur formel. Deuxièmement, le cadre et les institutions du marché du travail devraient être adaptés aux pratiques modernes en vue de faciliter la mobilité des travailleurs au sein de l'entreprise et entre entreprises, secteurs et régions. Troisièmement, des mesures conçues pour élargir l'accès à la formation et améliorer la qualité de la formation dispensée rendraient la main-d'œuvre plus adaptable, facilitant ainsi le réemploi des travailleurs licenciés dans des activités en expansion – et vraisemblablement plus productives.

### Encadré 5.1. La croissance et le piège de la pauvreté

Au Mexique, le piège de la pauvreté reflète – et engendre – un sous-investissement dans le capital humain, d'où un cercle vicieux intergénérationnel. Cela a pour effet de freiner la productivité de la main-d'œuvre et de contrarier la croissance économique, car la disponibilité de travailleurs qualifiés est l'une des conditions indispensables pour que les réformes axées sur le marché aient des effets positifs sur la croissance (encadré 3.3, chapitre 3).

Analysant les carences du marché pour qui concerne l'accumulation de capital humain au Mexique, Mayer-Foulkes (2003, 2006) effectue des régressions mincériennes sur le revenu du travail et montre que l'éducation offre des rendements croissants après le premier cycle du secondaire, résultat qui confirme les conclusions de plusieurs autres études empiriques\*. Toutefois, ces rendements croissants interviennent à des niveaux d'études que n'atteignent pas la plupart des Mexicains : 90 % d'entre eux sont dans l'impossibilité de faire un investissement optimal dans la formation. Par conséquent, des possibilités d'investissement extrêmement profitables restent latentes, ce qui implique une défaillance des mécanismes de marché pour l'investissement dans l'éducation.

Une définition large du capital humain englobe non seulement l'éducation mais aussi la santé qui, au Mexique, semble avoir un important impact sur la productivité de l'éducation (et, partant, sur les niveaux des revenus futurs). De fait, Mayer-Foulkes (2006), s'appuyant sur un ensemble d'estimations probit, estime que le sous-investissement dans la nutrition a une incidence négative sur la fréquentation scolaire. Les données relatives à d'autres pays démontrent de façon systématique que la malnutrition dans la petite enfance est associée à un faible niveau d'études ultérieur.

La formation de capital humain se caractérise par un cycle intergénérationnel, dans lequel les décisions d'investissement concernant la nutrition, la santé, le développement de l'enfant et l'éducation dépendent des parents. Mais l'évaluation des avantages de ces investissements peut se heurter à des problèmes systématiques – par exemple en raison d'une information insuffisante, d'une préférence excessive pour le présent ou des risques dus à la pauvreté. Une fois que les parents ont établi une évaluation favorable de l'investissement en capital humain, ils doivent entreprendre celui-ci, mais il se peut que les ressources privées nécessaires soient indisponibles ou que l'État ne fournisse pas les biens publics requis. Des politiques publiques appropriées devraient se concentrer sur les principaux mécanismes défaillants, et l'on doit donc mettre en œuvre une stratégie d'action intégrée. Les pièges de la pauvreté peuvent persister, à moins que les dispositions destinées à financer l'éducation ne corrigent aussi les carences de nutrition et de santé qui affaiblissent le potentiel humain, et en particulier le développement du jeune enfant (Galor et Mayer-Foulkes, 2004). Ce risque est pris en compte par le programme d'incitations *Progres/Oportunidades*, mis en place en 1997 et développé par la suite.

En outre, le piège de la pauvreté se traduit par une aggravation des inégalités. Les réformes axées sur le marché augmentent la production, accélèrent le changement technologique et renforcent donc les incitations à investir dans le capital humain ; cependant, les familles les plus pauvres, dont les dotations initiales en capital humain sont plus réduites, profiteront moins de cette croissance, et si leurs gains sont insuffisants elles ne seront pas en mesure d'offrir du capital humain supplémentaire dans l'avenir (Mayer-Foulkes, 2006).

\* Voir par exemple Zamudio (1999) pour le Mexique, de Ferranti et al. (2003) pour les pays d'Amérique latine.

### **... et devrait être complété par une protection sociale efficace**

Parallèlement, les mesures sociales efficaces doivent être développées. Il n'existe pas de levier d'action unique qui permette de réduire durablement la pauvreté ; un large éventail de mesures s'avèrent indispensables. Les réformes examinées dans les chapitres précédents, couplées à des actions appropriées sur le marché du travail, contribueraient jusqu'à un certain point à répondre aux besoins des catégories les plus défavorisées. En outre, il faut garantir l'égalité d'accès et de traitement dans les domaines de l'éducation et de la santé et promouvoir l'ajustement du cadre du marché du travail pour favoriser l'activité dans le secteur formel. La mise en œuvre de cette panoplie d'actions se révélera difficile, mais elle ne sera sans doute pas suffisante ; il faudrait la compléter par des programmes ciblés afin de sortir les personnes démunies du piège de la pauvreté et de développer le capital humain des enfants de familles défavorisées, de façon à empêcher la pauvreté de se transmettre d'une génération à l'autre.

Une autre raison qui rend nécessaire le déploiement de mesures sociales efficaces est que certaines réformes peuvent engendrer des coûts d'ajustement dans le court terme, ce qui exigera la mise en place d'un filet de sécurité pour atténuer ces difficultés. En préservant les citoyens vulnérables du dénuement, les filets de sécurité peuvent aussi aider à surmonter la résistance aux réformes, notamment à la libéralisation des marchés des produits et du travail<sup>10</sup>. Enfin, un dispositif de sécurité sociale adéquat peut être utile pour faciliter la mobilité professionnelle et géographique et réduire les coûts d'ajustement dans un contexte de mutations structurelles rapides liées à la mondialisation.

## **Interventions des pouvoirs publics pour améliorer les résultats du marché du travail**

### ***La structure des incitations à travailler dans le secteur formel a été ajustée***

Les politiques publiques jouent un rôle clé en influençant la fixation des salaires, les coûts et les avantages de la sécurité sociale et, plus généralement, les incitations à travailler – ou à créer des emplois – dans le secteur formel.

### ***Le salaire minimum est relativement bas et non contraignant...***

Les indicateurs généraux des mécanismes de formation des salaires ne révèlent guère de distorsions induites par les politiques qui pousseraient les travailleurs à s'orienter vers les activités informelles. En particulier, au fil du temps le salaire minimum est tombé à un bas niveau par rapport au salaire médian et il a cessé d'être contraignant. Il convient de le maintenir à un niveau relativement faible pour éviter les effets de chômage parmi les travailleurs peu qualifiés du secteur formel. Le salaire minimum est par ailleurs un instrument inefficace pour combattre l'inégalité et la pauvreté dans les pays où l'activité informelle est généralisée, comme l'indiquent des données empiriques provenant de divers pays d'Amérique latine (Kristensen et Cunningham, 2006). Au Mexique, l'ajustement du salaire minimum devrait être déterminé par la loi de façon à éviter les hausses injustifiées. Cela limiterait le risque d'assister à un ajustement à la hausse d'un montant indéterminé à un moment indéterminé. D'autres moyens peuvent être mis en œuvre pour aider les travailleurs peu qualifiés et à faible revenu sans pour autant les évincer du marché du travail. Ainsi, il conviendrait d'offrir une éducation de base de qualité et de développer des programmes de formation pour les travailleurs à bas salaire.

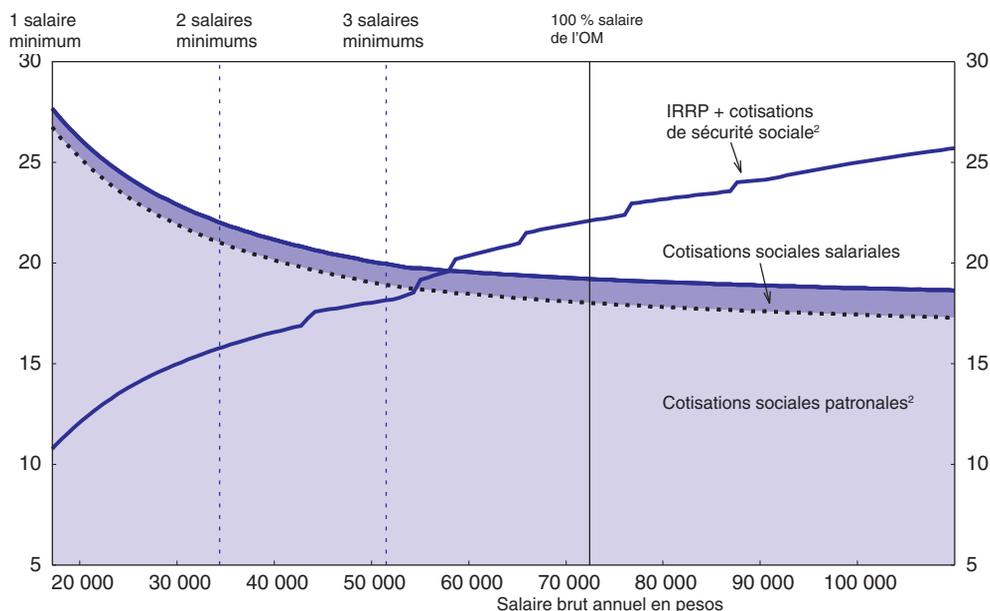
### ... tandis que les prestations de sécurité sociale sont de faible qualité

Le coin fiscal global sur l'utilisation de main-d'œuvre est relativement faible dans une optique internationale, ce qui implique que l'écart entre le coût de main-d'œuvre effectif pour l'employeur et le salaire net du travailleur est réduit. Cependant, les avantages liés à l'affiliation au système de sécurité sociale sont également perçus comme étant limités. Si l'on prend en compte le régime de crédit d'impôt en vigueur pour l'impôt sur le revenu, le coin fiscal global sur l'utilisation de la main-d'œuvre – qui totalise les cotisations de sécurité sociale et l'impôt sur le revenu – est progressif (graphique 5.3)<sup>11</sup>. Mais le coin fiscal sur les bas revenus s'est légèrement accru ces dernières années<sup>12</sup>. Au cours de la même période, la qualité des prestations de sécurité sociale ne s'est pas améliorée. Il y a aujourd'hui plus de prestations sociales ne relevant pas du système de sécurité sociale qu'il y a quelques années. Dans ce contexte, une première étape consisterait à améliorer l'efficacité et la fiabilité des services de sécurité sociale, car cela inciterait davantage à travailler dans le secteur formel. À plus long terme, un meilleur rapport coût-efficacité des services de sécurité sociale permettrait de réduire leur coût, ce qui pourrait déboucher sur une baisse des cotisations de sécurité sociale des bas salariés de façon à déplacer la demande de main-d'œuvre vers cette catégorie tout en s'appuyant plus sur un financement budgétaire général.

Outre les cotisations sociales, un certain nombre de prélèvements obligatoires supplémentaires sur les salaires alourdissent les coûts de main-d'œuvre pour les employeurs. Il s'agit notamment des paiements au Fonds pour le logement (INFONAVIT),

Graphique 5.3. **Coin fiscal total selon le niveau de revenu, 2006**

En pourcentage des coûts de main-d'œuvre bruts<sup>1</sup>



1. Impôt sur le revenu des personnes physiques plus cotisations (patronales et salariales) de sécurité sociale, en pourcentage du salaire brut plus les cotisations patronales, pour un célibataire.
2. Sur la base des équations fiscales figurant dans *Les impôts sur les salaires 2005-06*, y compris les cotisations patronales au Fonds de retraite (SAR) et au Fonds pour le logement (INFONAVIT) ainsi que les cotisations d'assurance licenciement et d'assurance vieillesse.

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires 2005-06*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104654435482>

à un taux de 5 %, et des contributions aux centres d'accueil des enfants. Dissocier ces prélèvements des charges de sécurité sociale permettrait d'abaisser le coût total du travail formel, sans entraîner de réductions des prestations pour la très grande majorité des travailleurs. D'autres charges salariales (taxes sur les salaires et avantages annexes tels que les congés payés et la prime de fin d'année) augmentent encore le coût des salariés sous contrat à durée indéterminée.

Plus généralement, il faut améliorer l'équilibre entre les cotisations de sécurité sociale et les prestations fournies par les différents programmes, de manière à renforcer les incitations à travailler dans le secteur formel (encadré 5.2). À l'heure actuelle, la qualité des prestations dans le cadre des programmes contributifs est médiocre, et certaines prestations sont maintenant accessibles aux travailleurs du secteur informel (ainsi, la population non affiliée bénéficie d'une assurance maladie, le *Seguro Popular*) ou à ceux qui n'ont fait qu'une partie de leur carrière professionnelle dans le secteur formel (pension minimum garantie pour les travailleurs du secteur privé)<sup>13</sup>. Par ailleurs, dans les ménages où un salarié exerce un emploi formel, les seconds apporteurs de revenus sont couverts par les régimes de sécurité sociale, ce qui réduit encore leur incitation à chercher du travail dans le secteur formel. La mise en place d'un filet de sécurité de base est justifiée à la fois du point de vue de la politique sociale et pour des raisons économiques. Toutefois, il faudrait réviser l'ensemble du dispositif (impôts/prestations sociales et cadre du marché du travail) afin d'éviter de fausser les incitations. Les ajustements devraient être progressifs et s'inscrire de façon cohérente dans la direction souhaitée. Les mesures visant à accroître la qualité des services et à améliorer le « rapport qualité-prix » des programmes contributifs auraient aussi pour effet d'inciter davantage les travailleurs à opter pour le secteur formel.

### ***Les impôts sur le travail sont trop élevés par rapport aux impôts sur les bénéfices des petites entreprises***

Jusqu'à présent, le régime fiscal mexicain incite les employeurs à ne pas déclarer les petits salariés. Le taux de l'impôt sur le revenu applicable aux petites entreprises (petits contribuables ayant une activité entrepreneuriale) est faible au regard des impôts sur le travail, ce qui n'est pas rare dans la zone OCDE. Des exemptions de l'impôt sur le revenu sont accordées pour les revenus annuels faibles – et les revenus intermédiaires sont imposés à un taux réduit de 0.5 à 2 %. En conséquence, les entrepreneurs ne sont guère incités à déduire les revenus du travail des gains bruts et, partant, à les déclarer<sup>14</sup>. Si l'on introduit un impôt minimum sur les entreprises, comme l'envisage le projet de réforme des finances publiques soumis par le gouvernement, il incitera les entreprises à déclarer leurs salariés (voir le chapitre 2). De plus, étant donné que les cotisations de sécurité sociale sont transférées à l'organisme de sécurité sociale, alors que l'impôt sur le revenu des petites entreprises est collecté et conservé par les États, ces derniers ne sont guère incités à faire respecter l'obligation pour les employeurs de déclarer leurs salariés. Dans un pays tel que le Mexique, où la capacité de surveillance et de contrôle est médiocre, il est particulièrement nécessaire de réduire les coûts non salariaux.

### ***Réexamen de la législation sur la protection de l'emploi***

Le cadre actuel de la protection de l'emploi est dépassé. Il tend à donner une importance excessive à la stabilité de l'emploi alors même que les entreprises sont de plus en plus poussées à se montrer novatrices et à s'adapter aux changements technologiques.

### Encadré 5.2. Incitations au travail et protection sociale

Les études effectuées sur la base de données concernant des pays de l'OCDE montrent que lorsque l'on introduit des filets de sécurité, il faut maintenir les taux de remplacement à des niveaux raisonnables afin de réduire au minimum les effets de contre-incitation à l'activité et de faire en sorte que les salaires conservent un degré suffisant de flexibilité et de résilience face aux chocs macroéconomiques ou autres (Bassanini et Duval, 2005). Au Mexique, le problème que posent les interactions entre la protection sociale et les incitations à travailler dans le secteur formel se présente schématiquement comme suit :

S'agissant des retraites, le passage à un système entièrement capitalisé avec comptes individuels a aidé à restaurer le lien entre cotisations et prestations. En principe, cela devrait encourager les travailleurs du secteur privé à rester dans l'économie formelle ou à y entrer. Certains aspects du nouveau système, cependant, peuvent avoir des effets négatifs. A l'heure actuelle, il faut avoir été affilié à l'IMSS pendant au moins 25 ans pour pouvoir avoir droit à la garantie minimale de retraite, dont le montant pour la majorité des travailleurs – à bas salaire généralement – serait plus élevé que celui de leur épargne retraite individuelle. Les personnes de plus de 40 ans qui ont toujours travaillé dans le secteur informel n'ont donc guère intérêt à passer dans le secteur formel, car il faudrait qu'elles y restent jusqu'à un âge avancé. Et pour celles qui ont commencé à travailler dans le secteur formel quand elles étaient jeunes, le système crée une incitation à quitter ce secteur au bout de 25 ans. Un autre problème vient à la fois des commissions relativement élevées que prélèvent les sociétés privées qui gèrent les fonds de pension (AFORES) et des restrictions auxquelles elles sont soumises en matière d'investissement, synonymes dans les deux cas de faibles rendements (après déduction des frais de gestion)<sup>1</sup>. La conséquence en est que beaucoup de travailleurs préfèrent monter une petite affaire dans le secteur informel plutôt que d'alimenter leur compte d'épargne retraite, car ils estiment que cela sera plus rentable pour eux que de toucher une pension. La réforme du système d'épargne retraite de 2007, qui prévoit d'améliorer la transparence de l'information et de réduire les frais de gestion, devrait contribuer à accroître les taux de rendement nets de l'épargne retraite et donc l'attrait de ce type de placement.

En ce qui concerne l'assurance maladie que fournit l'IMSS, les prestations sont jugées d'une qualité insuffisante par rapport au prix payé<sup>2</sup>. Il faudrait améliorer l'efficacité-coût des établissements de santé rattachés à l'IMSS afin de combattre le sentiment que les prestations reçues ne sont pas à la hauteur des sommes payées pour en bénéficier. Le déploiement de l'assurance populaire de santé (*Seguro popular de salud*), qui vise à couvrir progressivement toutes les personnes non affiliées au système de sécurité sociale en leur proposant une assurance volontaire de base, n'est pas fait pour encourager les embauches dans le secteur formel. A plus long terme, il conviendrait plutôt de s'orienter vers l'unification de la sécurité sociale et des services publics de santé, mais avant d'en arriver là, c'est l'ensemble du système de production de soins qui doit être rendu plus efficient au moyen de réformes.

Le régime des *allocations de logement* a peu de bénéficiaires, mais il est financé par les cotisations de tous les travailleurs. Au lieu de reposer sur des cotisations obligatoires, il faudrait que le financement du Fonds national d'aide au logement, INFONAVIIT, soit assuré par l'impôt.

De même, l'*accueil des jeunes enfants* devrait être financé par le budget général plutôt que par des prélèvements sur les salaires.

1. Les fonds de pension investissent la majeure partie de leur portefeuille dans des titres de la dette publique plutôt que dans des obligations ou des actions du secteur privé car les règles assez restrictives qui régissent l'allocation de leurs actifs excluent presque entièrement la dette privée.
2. La forte proportion des dépenses des ménages consacrées à la santé, dans toutes les catégories de revenu, reflète une insatisfaction quant à la qualité des services. En fait, c'est l'efficacité du système de santé dans son ensemble qui laisse à désirer. Une étude approfondie du système de santé du Mexique effectuée par l'OCDE (2005) contient des recommandations précises pour améliorer la qualité et l'efficacité économique des services, qui varient beaucoup en fonction des établissements et des États.

Dans une perspective internationale, la législation sur la protection de l'emploi (LPE) est relativement restrictive au Mexique à l'égard des licenciements collectifs de travailleurs sur contrat à durée indéterminée et de l'emploi temporaire (graphique 5.4). De surcroît, tandis que la protection des travailleurs sur contrat à durée indéterminée contre le licenciement individuel est proche de la moyenne OCDE, la protection effective est très stricte car les conditions exigées pour justifier un licenciement sont très rigoureuses (le licenciement pour raisons économiques n'est pas licite). En conséquence, la plupart des licenciements sont considérés comme « abusifs » et les indemnités sont généralement élevées, ce qui décourage l'embauche sur contrats à durée indéterminée. En outre, les procédures de règlement des différends sont longues et incertaines<sup>15</sup>. Les employeurs parviennent à tourner les réglementations et les procédures de licenciement, et la plupart des licenciements sont réglés à l'amiable. Les réglementations ne sont donc pas efficaces pour protéger les travailleurs. L'incertitude et le coût potentiellement élevé des procédures de licenciement des travailleurs sous contrat à durée indéterminée se doublent de fortes restrictions à l'embauche. Premièrement, il n'est pas prévu de période d'essai dans les contrats réguliers à durée indéterminée. Deuxièmement, le recours à un contrat temporaire n'est admis que dans des circonstances particulières, par exemple un remplacement ou un accroissement temporaire de la charge de travail. De plus, les agences d'intérim ne sont pas autorisées<sup>16</sup>.

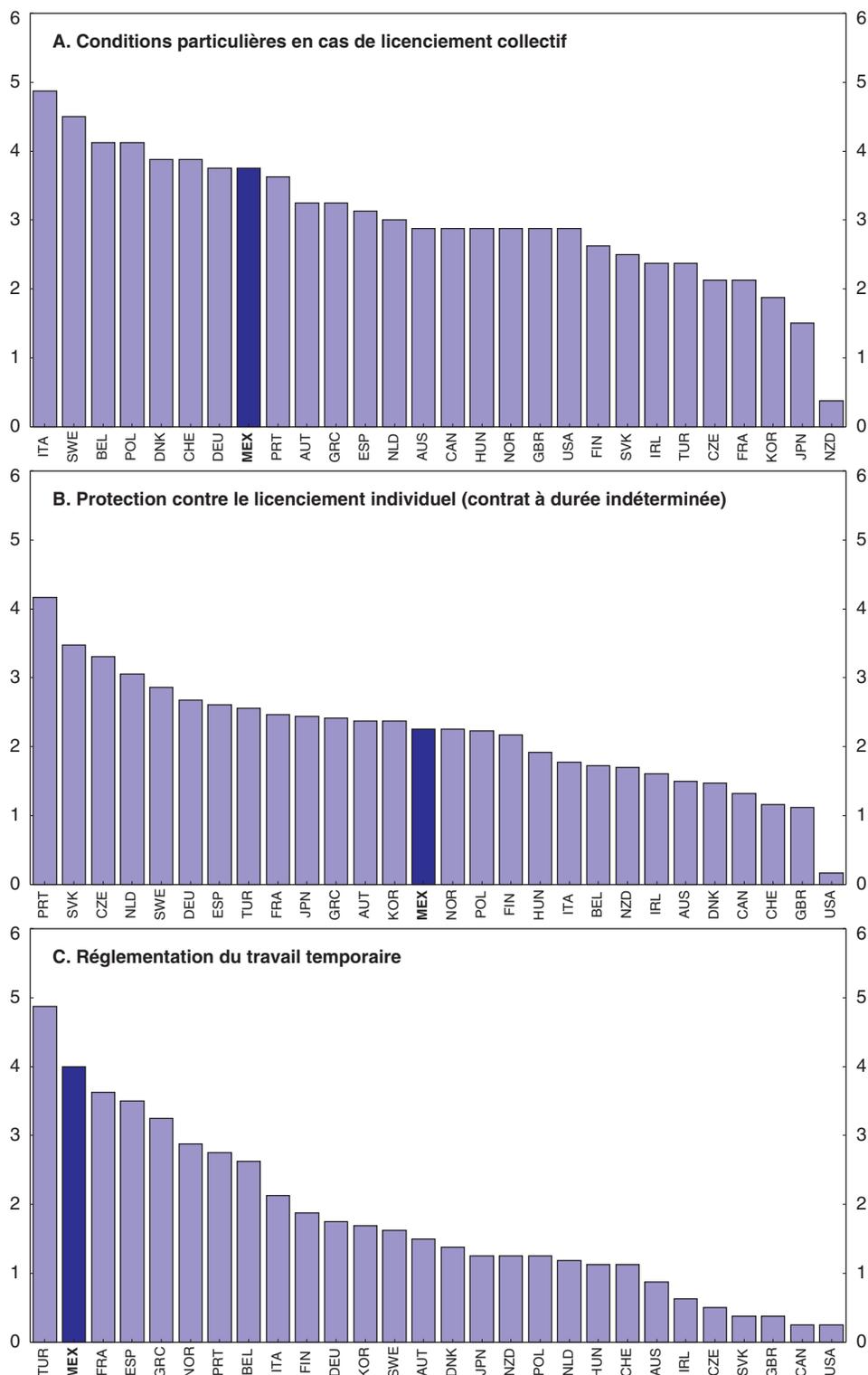
Selon des données en provenance d'autres pays de l'OCDE, une législation sur la protection de l'emploi (LPE) restrictive protège dans une certaine mesure les emplois existants, mais freine aussi la création d'emplois, de sorte qu'elle n'a qu'un faible impact sur l'emploi total (encadré 5.3). En réduisant la rotation des effectifs et le recrutement dans le secteur formel, elle contrarie le redéploiement de la main-d'œuvre des secteurs (entreprises) en déclin vers les secteurs (entreprises) en expansion. La réduction des obstacles à la mobilité est un important complément de la stratégie globale du Mexique et elle permettra à son économie de mieux profiter de son intégration dans l'économie mondiale. Elle aidera les entreprises à s'adapter plus rapidement aux évolutions sur les marchés mondiaux et réduira les flux de travailleurs vers le chômage ou le secteur informel en réponse à des chocs défavorables.

Il faut envisager une réforme complète de la législation sur la protection de l'emploi. Les restrictions applicables aux contrats temporaires devraient être réduites et il serait souhaitable d'assouplir en même temps la LPE relative à l'emploi sur contrat à durée indéterminée, en particulier en autorisant les licenciements pour raisons économiques. À en juger par l'expérience d'autres pays de l'OCDE, une réforme partielle qui atténue les limitations strictes visant l'emploi temporaire tout en maintenant une LPE rigoureuse pour l'emploi à durée indéterminée peut faciliter la création d'emplois, mais dans le long terme elle risque de nuire au bon fonctionnement du marché du travail<sup>17</sup>. Il conviendrait de mieux équilibrer le degré de protection des travailleurs vis-à-vis des licenciements illégaux et des licenciements légaux. Une simplification des procédures de licenciement s'impose aussi pour faciliter le recrutement dans des emplois formels.

Les réformes de la législation sur la protection de l'emploi au Mexique devraient s'accompagner d'un renforcement des systèmes d'aide au revenu pour les chômeurs. L'une des solutions serait de mettre en place un système d'assurance chômage. L'expérience des pays de l'OCDE montre que cela peut être fait tout en maintenant les taux de remplacement à des niveaux raisonnablement bas, afin de minimiser les désincitations à la recherche d'emploi. Mais au Mexique il manque probablement les cadres administratifs nécessaires pour imposer une application stricte des obligations de recherche d'emploi

Graphique 5.4. **Législation sur la protection de l'emploi (LPE), 2003**

Échelle indiciaire de 0 à 6, du régime le moins restrictif au plus restrictif



Source : OCDE, base de données ELS.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104675851005>

### Encadré 5.3. Impact de la législation protectrice de l'emploi sur la situation du marché du travail

Une étude microéconométrique récente effectuée sur la base de données de panel à l'occasion de la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi montre que la législation protectrice de l'emploi (LPE) n'a pas d'impact significatif sur l'emploi global (OCDE, 2006). La LPE a toutefois des effets négatifs importants sur plusieurs autres aspects, notamment sur le chômage de longue durée, le taux d'emploi des groupes les plus vulnérables comme les jeunes et la résilience du marché du travail face aux chocs\*.

Une LPE plus stricte pour l'emploi à durée indéterminée va aussi généralement de pair avec un dualisme plus marqué du marché du travail, qui s'exprime par la place importante du travail temporaire et par de plus faibles taux de transition de l'emploi à durée déterminée vers l'emploi à durée indéterminée. Les employeurs ont tendance à différer les embauches et lorsque des emplois sont créés, il s'agit rarement d'emplois réguliers à durée indéterminée. Au Mexique, où la réglementation applicable au travail temporaire est très stricte, les employeurs ont généralement recours au travail non déclaré ou bien sous-traité à des petites entreprises du secteur informel. Une LPE stricte fait obstacle à la mobilité du travail dans la mesure où elle décourage les départs volontaires parmi les travailleurs anciens, en les obligeant à renoncer dans ce cas aux indemnités de licenciement importantes auxquelles ils pourraient avoir droit. Les données montrent également que la LPE ralentit le mouvement de création et de destruction des emplois, en particulier dans les branches qui ont besoin d'ajuster plus fréquemment leurs effectifs pour faire face à l'évolution du marché et au progrès technologique (Haltiwanger, Scarpetta et Schweiger, 2005). Enfin, il est prouvé qu'une LPE stricte a d'autres effets préjudiciables pour l'économie, par exemple en ce qui concerne l'adoption de nouvelles technologies ou la capacité d'absorption des innovations, qui exigent généralement l'une et l'autre des ajustements d'effectifs.

Cela dit, l'indicateur synthétique qui mesure la rigueur de la LPE n'est peut-être pas parfait. Il est en effet calculé pour des contrats « types » à durée indéterminée ou déterminée, mais ne tient guère compte du rôle des tribunaux du travail et de la jurisprudence, qui est en fait très important au Mexique comme dans nombre d'autres pays de l'OCDE. Les délais longs et variables qui caractérisent les procédures administratives et juridiques mises en œuvre pour faire appliquer la LPE au Mexique et le fait que les litiges sont souvent réglés sans avoir recours à la justice sont une source importante d'incertitude et contribuent à l'insécurité de l'emploi.

\* Un certain nombre d'études microéconométriques consacrées à l'Amérique latine donnent à penser qu'une LPE restrictive a une incidence négative sur le niveau global de l'emploi. Voir par exemple celles qui sont recensées dans Heckman et Pages (2004).

associées aux prestations de chômage, éviter les abus et promouvoir ainsi le retour à l'activité. Les travailleurs mexicains qui ont un compte individuel d'épargne retraite peuvent retirer une faible proportion (10 %) des fonds tous les cinq ans s'ils n'exercent pas un emploi ; mais cela ne constitue qu'une faible aide au revenu en cas de perte d'emploi. Une solution plus appropriée consisterait à remplacer les indemnités de licenciement coûteuses (pour les employeurs) et peu fiables par une aide au revenu en cas de perte d'emploi en créant des comptes individuels d'épargne chômage, comme c'est le cas dans plusieurs pays d'Amérique latine, notamment le Chili, la Colombie, le Pérou et le Venezuela, mais aussi en Autriche (encadré 5.4). La principale faiblesse d'un tel dispositif est que, à la différence d'une assurance chômage traditionnelle, il n'assure pas une

#### Encadré 5.4. La protection contre la perte d'emploi en Autriche et au Chili

En Autriche, le système d'indemnisation en cas de perte d'emploi a été modifié en 2003 pour laisser place à des comptes d'épargne individuels financés par l'employeur pendant toute la durée du contrat (à hauteur de 1.5 % du salaire). Si le salarié quitte son emploi dans un délai de moins de trois ans, son compte est transféré chez son nouvel employeur; au-delà, il a le choix entre recevoir une indemnité payée sur son compte ou faire transférer celui-ci. A la fin de la carrière, le solde accumulé peut être affecté à la pension de retraite. Le nouveau système a été conçu pour concilier les objectifs de sécurité et de mobilité de l'emploi.

Le Chili, comme plusieurs autres pays d'Amérique latine, a choisi la formule des comptes d'épargne individuels pour mettre en place une sorte d'assurance chômage. Ces comptes sont financés par les cotisations des salariés (0.6 % du salaire) et des entreprises (1.6 %), complétées par un abondement du fonds de solidarité (0.8 %). Les risques de perte d'emploi assurés par le dispositif comprennent le licenciement, l'expiration du contrat de travail à durée déterminée et le départ volontaire. Une période minimale de 12 mois de travail est exigée pour pouvoir avoir accès au capital épargné. Les prélèvements autorisés s'élèvent à 30 ou 50 % du dernier salaire – pour une période allant jusqu'à cinq mois – selon le nombre d'années d'ancienneté. En cas de licenciement, le fonds de solidarité financé par les contributions patronales intervient pour couvrir les éventuels soldes déficitaires. Le solde du compte d'épargne individuel est affecté au versement de la pension au moment de la retraite.

mutualisation des risques de licenciement, qui varient suivant les travailleurs. Cependant, dans un pays caractérisé par une faible capacité de surveillance et un vaste secteur informel, ce mécanisme évite l'aléa moral inhérent à l'assurance chômage traditionnelle et est susceptible d'attirer les travailleurs du secteur informel<sup>18</sup>. L'exemple du système chilien, qui combine les comptes individuels et un fonds de solidarité, est un moyen d'assurer une certaine mutualisation des risques de chômage.

Au total, si les indemnités de licenciement étaient remplacées par un système de comptes individuels d'épargne, cela lèverait pour l'employeur l'incertitude entourant le coût spécifique du licenciement lorsqu'il recrute un salarié sur un contrat à durée indéterminée, si bien que la demande de main-d'œuvre dans le secteur formel pourrait augmenter. Cette solution assurerait aussi une protection plus efficace des travailleurs.

#### **Mesures complémentaires pour promouvoir la création d'emplois dans le secteur formel**

D'autres mesures sont nécessaires pour faciliter l'entrée de la main-d'œuvre dans le secteur formel. Le fardeau des frais d'immatriculation, des impôts et des obligations en matière de droit du travail est particulièrement lourd pour les petites entreprises, qui sont aussi davantage pénalisées par l'absence d'une infrastructure efficace de communications et de transports. Confrontées au coût excessif de l'exercice d'une activité dans le secteur formel, beaucoup d'entreprises choisissent d'opérer informellement. Cela limite leur capacité de constituer du capital humain et physique, de s'agrandir et, partant, d'exploiter les économies d'échelle et de construire des partenariats internationaux. Comme on l'a vu au chapitre 4, réduire le coût de l'activité entrepreneuriale et améliorer les conditions cadres contribuerait à attirer les petites entreprises dans le secteur formel et leur permettrait de se développer. Ces mesures profiteraient aussi aux grandes sociétés qui

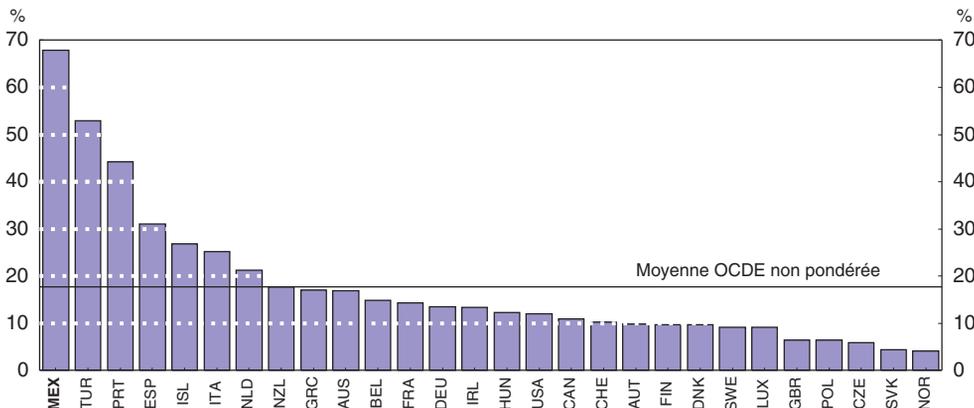
sous-traitent souvent aux petites entreprises, notamment informelles, pour disposer de marges de flexibilité dans la gestion de leurs effectifs.

Il faudrait aussi créer des conditions propices à l'insertion des femmes sur le marché du travail formel. Bien qu'ils augmentent régulièrement, les taux d'activité des femmes d'âge très actif restent parmi les plus bas de la zone OCDE. De plus, beaucoup de femmes exercent des emplois non rémunérés dans des petites entreprises et constituent une proportion élevée de la main-d'œuvre informelle. Deux grands facteurs économiques sont à l'œuvre : premièrement, le faible niveau d'instruction des femmes ; deuxièmement, le manque de flexibilité des modalités de travail dans le secteur formel, qui permet difficilement de concilier les responsabilités professionnelles et familiales. Des estimations économétriques (Bassanini et Duval, 2006) confirment que l'activité féminine dans les emplois à temps complet croît avec le niveau d'instruction. Les aides à la garde d'enfants ont généralement un effet positif sur l'activité des femmes, mais à moins de trouver des ressources budgétaires supplémentaires, les contraintes budgétaires du Mexique limiteront les financements disponibles pour développer ce type de programmes. Un assouplissement des règles régissant l'emploi à temps partiel s'avérerait utile pour promouvoir l'activité des femmes, ainsi qu'on l'a observé dans d'autres pays de l'OCDE (Jaumotte, 2003).

Une stratégie ciblée sur les jeunes devrait viser à améliorer leurs qualifications et compétences. Le taux de chômage des jeunes (7 % de la population active) est élevé par rapport au taux de chômage déclaré, mais c'est le plus bas de la zone OCDE. En revanche, le Mexique se singularise par le faible niveau d'instruction des jeunes : les deux tiers des jeunes adultes n'ont pas atteint le deuxième cycle du secondaire (graphique 5.5). La valeur des études n'est pas évidente aux yeux des élèves et de leurs parents ; aussi, en dépit du rendement élevé de l'éducation, les abandons dus à l'insatisfaction envers le système scolaire sont fréquents<sup>19</sup>. Une forte proportion des jeunes de 15 à 24 ans travaillent dans le secteur informel. Naturellement, le travail informel dans les petites entreprises peut dans une certaine mesure servir de tremplin à des jeunes, qui sont souvent les enfants non rémunérés du propriétaire du magasin, vers des emplois salariés dans le secteur formel ; mais faute d'avoir fait des études, ils risquent fort de rester piégés dans des emplois peu qualifiés.

### Graphique 5.5. Proportion de jeunes quittant l'école sans qualification, 2003

Pourcentage de personnes non scolarisées âgées de 20 à 24 ans n'ayant pas atteint le deuxième cycle du secondaire



1. Pour les États-Unis, l'Islande, l'Italie et les Pays-Bas, les données portent sur l'année 2002. Pour la Nouvelle-Zélande, les données portent sur l'année 2001.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi 2006*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104734581637>

Le chômage des jeunes étant étroitement lié aux conditions générales du marché du travail, aussi longtemps que l'emploi global sera limité dans le secteur formel, il sera peu réaliste d'escompter beaucoup de débouchés pour les jeunes dans ce même secteur. La meilleure solution consiste à élaborer et appliquer des politiques qui atténuent les obstacles à l'emploi dans le secteur formel (voir ci-dessus). En 2007, un programme a été créé au Mexique en vue d'abaisser le coût du premier emploi, l'objectif étant de favoriser l'entrée dans le secteur formel. Bien que les modalités d'application n'aient pas été connues lors de la rédaction de la présente *Étude*, l'efficacité d'un tel programme risque d'être limitée, étant donné la forte mobilité des travailleurs entre emploi formel et informel durant leur carrière professionnelle – et pas seulement au début de celle-ci. Du reste, l'expérience des pays de l'OCDE et, de plus en plus, des pays en développement, montre que les programmes mis en place pour subventionner l'emploi de catégories spécifiques tendent à être coûteux et peu efficaces. Cela s'explique par les pertes sèches – certaines personnes auraient pu être recrutées même sans la subvention –, à quoi s'ajoutent des effets de substitution – un groupe de travailleurs est embauché en remplacement d'un autre. Pour améliorer l'impact de ces programmes, il importe de cibler avec soin les bénéficiaires et de contrôler les employeurs en vue de réduire ces effets de substitution et ces pertes sèches. Par ailleurs, l'expérience de quelques pays de l'OCDE donne à penser que les programmes qui se sont révélés efficaces renfermaient d'autres éléments que les subventions salariales, notamment des mesures de formation (les programmes *Jóvenes* en place dans quelques pays d'Amérique latine en sont un exemple ; voir ci-après).

Il est indispensable d'accroître le capital humain des jeunes pour améliorer leurs perspectives d'emploi et de gain. Dans ce contexte, l'octroi de bourses aux élèves de familles défavorisées est approprié, car il réduit le coût d'opportunité de la poursuite des études ; au Mexique, le programme de bourses a été étendu de l'enseignement primaire au secondaire. D'autres actions prometteuses pour améliorer les perspectives d'emploi des jeunes devraient viser à :

- prévenir l'échec scolaire et les abandons ;
- faire en sorte que ceux qui finissent leurs études soient employables, en améliorant la transition de l'école au monde du travail.

Pour faciliter le passage de l'école à la vie professionnelle, il importe d'inciter les jeunes à investir dans les études postsecondaires et la formation professionnelle, mais aussi dans l'enseignement supérieur (notamment dans les filières scientifiques et technologiques). La stratégie d'action devrait consister à créer des passerelles entre les trois filières d'enseignement (général, technique et professionnel). Un équilibre approprié entre connaissances générales et compétences techniques est nécessaire pour que les travailleurs puissent s'ajuster aux nouvelles pratiques professionnelles (et se montrer innovants). À mesure que seront développés les établissements de formation professionnelle et d'enseignement technologique, il faudra mieux coordonner l'offre au niveau local et suivre de près la pertinence des formations proposées au regard des besoins du marché du travail. Le secteur des entreprises devrait être étroitement associé à ce processus. Dans certains cas, il pourrait aussi contribuer au financement des écoles professionnelles, les petites et moyennes entreprises (PME) jouant un rôle actif dans ces interactions<sup>20</sup>.

Avec la mise en place de bourses pour aider les jeunes des familles à faible revenu à poursuivre leur scolarité dans le deuxième cycle du secondaire, il est particulièrement

important d'améliorer la qualité des services éducatifs. Une action vigoureuse s'impose, à partir du primaire et dans le secondaire, comme indiqué dans l'*Étude* de 2005<sup>21</sup>. La réforme des programmes et des pratiques pédagogiques engagée il y a quelques années dans le premier cycle du secondaire devrait se poursuivre et s'étendre au deuxième cycle, qui a été négligé jusqu'ici. Des actions concrètes restent à entreprendre pour offrir des services plus nombreux et meilleurs aux prochaines cohortes. Pour que les réformes soient efficaces, il faut des mécanismes qui accroissent l'efficacité, lesquels sont pratiquement inexistant. Cela concerne en particulier le transfert de responsabilités au sein du système et la mise en place de dispositifs appropriés d'évaluation et de responsabilité. Pour que les évaluations menées au Mexique portent leurs fruits, il faut en utiliser largement les résultats afin d'influencer les décisions stratégiques, la gestion des établissements scolaires et le choix des utilisateurs.

L'attractivité et la qualité de l'enseignement technique et professionnel doivent être améliorées afin de faciliter le passage de l'école au monde du travail. Le renforcement des études techniques devrait s'inscrire dans une réforme plus générale du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, l'objectif étant de réduire les abandons et d'accroître l'employabilité de ceux qui décident de ne pas faire d'études supérieures. Des réformes ont été lancées en 2004 pour que l'enseignement technique réponde aux besoins du secteur productif en matière de formation et aux demandes des élèves qui ne trouvent pas d'emploi correspondant à leurs qualifications lorsqu'ils quittent l'école. Les mesures en cours pour améliorer l'attractivité et la qualité de l'enseignement technique et professionnel devraient être approfondies. Une coopération étroite entre le secteur des entreprises et les établissements d'enseignement professionnel s'impose pour garantir la pertinence des programmes d'études au regard des besoins du marché du travail.

La création d'un système d'apprentissage, aujourd'hui pratiquement inexistant au Mexique, faciliterait le passage de l'école à la vie professionnelle, et se révèle particulièrement importante pour un pays de plus en plus spécialisé dans les exportations de biens manufacturés (qui font largement appel aux métiers spécialisés) et de services. Pour les cohortes qui ont déjà quitté le système scolaire, les programmes actifs du marché du travail (PAMT) peuvent jouer un rôle<sup>22</sup>. Même si l'expérience d'autres pays de l'OCDE en matière de politique d'activation (et de mesures de transition de l'aide sociale au travail) demande à être ajustée au contexte mexicain, il semble bien que la réussite de ces dispositifs ait été associée aux pratiques suivantes :

- établir une distinction entre les jeunes de moins de 20 ans, qu'il faut aider à rester à l'école (ou à y retourner), et les jeunes adultes, qu'il faut aider à acquérir une expérience professionnelle ;
- fournir une assistance à la recherche d'emploi (orientation professionnelle et conseil), ce qui s'avère l'action la plus efficace pour les jeunes par rapport à son coût, en termes de perspectives de salaire et d'emploi ;
- adapter les programmes de formation aux besoins locaux, ce qui exige la participation du secteur privé et des responsables locaux pour évaluer sur place la demande de qualifications. En particulier, les programmes *Jóvenes* élaborés dans certains pays d'Amérique latine se sont montrés plutôt efficaces pour améliorer les résultats des jeunes sur le marché du travail. Ils s'adressent aux jeunes de familles défavorisées qui ont un faible niveau d'instruction et une expérience professionnelle réduite, et prévoient des mesures de formation, l'acquisition d'une expérience professionnelle et divers

services tels que l'assistance à la recherche d'un emploi (voir Betcherman, Olivas et Dar, 2004).

### **Améliorer les compétences de la main-d'œuvre grâce à la formation des adultes**

#### **La participation aux programmes de formation est faible, alors que les rendements sont élevés**

Étant donné le nombre élevé de jeunes qui abandonnent leurs études ou qui quittent l'école prématurément, la formation des adultes a un rôle clé à jouer pour donner aux travailleurs une seconde chance d'acquérir de nouvelles qualifications. Cependant, le Mexique, comme d'autres pays de l'OCDE (la Hongrie et le Portugal, par exemple), tend à consacrer des ressources limitées à la formation des adultes<sup>23</sup>. De nombreux facteurs concourent à expliquer cette faiblesse de l'investissement dans la formation au Mexique, notamment l'ignorance des travailleurs et des entreprises concernant les activités de formation et le rendement de ce type d'investissement, ainsi que l'incertitude entourant la qualité des formations offertes. En outre, pour des raisons de financement, certains individus peuvent éprouver des difficultés à investir dans leur capital humain. De surcroît, on relève des contraintes d'offre dans certaines régions excentrées dépourvues de prestataires de formations. À terme, pour exploiter pleinement son avantage comparatif dans les exportations de produits manufacturés, et pour répondre aux changements technologiques privilégiant les qualifications, le Mexique devra renforcer son effort de formation afin de faciliter l'ajustement de la main-d'œuvre à une production à plus forte valeur ajoutée.

Des études internationales montrent que les programmes de formation peuvent avoir des effets positifs sur l'employabilité des travailleurs s'ils sont correctement ciblés, surtout au profit des travailleurs peu qualifiés. Au Mexique, comme dans plusieurs autres pays de l'OCDE, les investissements dans la formation, déjà insuffisants, sont largement concentrés sur les travailleurs ayant un niveau d'études élevé. Les travailleurs qui en ont le plus besoin (en particulier les générations âgées ou peu instruites) sont ceux qui participent le moins à l'enseignement et à la formation postsecondaires. Dans un environnement en mutation, ils risquent de devenir moins adaptables et de se trouver piégés dans des emplois à faible productivité, généralement dans les activités informelles. Les politiques destinées à élargir l'accès à la formation augmenteraient le potentiel de croissance du Mexique, tout en répondant aux impératifs d'équité. Promouvoir et améliorer les avantages de la formation des adultes implique une plus large participation des personnes qui ont besoin de perfectionner leurs compétences, mais il faut aussi améliorer la qualité de la formation. Dans un pays où la culture de la formation est peu développée, il importe de mieux faire connaître les programmes de formation disponibles par des campagnes promotionnelles, notamment à la télévision publique, tout en renforçant la collaboration avec les entrepreneurs et les associations. Cette action est susceptible d'accroître la sensibilisation et la motivation des personnes pour qui la formation est particulièrement nécessaire.

#### **L'État a un rôle à jouer comme facilitateur et en cas de défaillance du marché**

Les autorités ont manifestement un rôle à jouer pour promouvoir la formation professionnelle et faciliter la recherche d'emploi grâce aux services publics de l'emploi et aux programmes actifs du marché du travail. Dans la plupart des pays, des organismes publics et des entreprises privées interviennent dans la formation des demandeurs

d'emploi. A quelques exceptions près, ce sont généralement les services publics qui assurent l'assistance individuelle et la confrontation des offres et des demandes d'emploi (Lundsgaard, 2002). Étant donné les fortes contraintes budgétaires du Mexique, les décideurs publics doivent cibler le soutien sur ceux qui en ont le plus besoin. Quelques enseignements peuvent être tirés des expériences concluantes d'autres pays de l'OCDE :

- les petites et moyennes entreprises ont besoin d'une assistance pour promouvoir la formation des travailleurs ;
- les programmes les plus efficaces sont ceux pour lesquels la participation du secteur privé est la plus forte : c'est le cas notamment des stages organisés par des organismes privés ou par des entreprises privées ;
- lorsqu'il est nécessaire de rationaliser les instruments existants, une approche progressive se révèle préférable<sup>24</sup>.

### ***Améliorer l'étendue et l'efficacité de la formation***

Le système mexicain de formation des adultes a pour double objectif de dispenser des qualifications initiales et d'assurer un recyclage tout au long de la vie professionnelle. Le premier pilier du dispositif a pour objet d'améliorer l'enseignement secondaire et la transition entre l'école et le monde du travail, de manière à offrir aux jeunes de meilleures perspectives (voir plus haut). Le second pilier, à savoir le soutien de la formation des adultes, vise à perfectionner les compétences tout au long de la vie active. Il pourrait intéresser les millions de travailleurs qui n'ont pas achevé leurs études secondaires et qui n'ont tout au plus que quatre à cinq années de scolarité. Certaines des conditions requises pour le développement d'une formation efficace ont été instaurées au fil des ans. Une étape importante a été franchie avec la création des systèmes de normalisation et de certification des compétences professionnelles (*Sistemas Normalizados y de Certificación de Competencia Laboral*), qui assurent la reconnaissance et la transférabilité des compétences, y compris celles acquises par une formation non formelle. La reconnaissance de l'acquis est déjà mise en œuvre sur une large échelle<sup>25</sup>. Cela devrait faciliter l'employabilité des adultes peu qualifiés ou leur retour dans un programme d'enseignement ou de formation.

La coordination entre les différents niveaux d'administration s'est améliorée. Mais il reste des problèmes à résoudre, surtout à cause de la complexité du système de formation. Celui-ci compte de nombreux programmes et dispositifs, et de multiples acteurs participent à la conception des politiques et à la mise en œuvre des mesures (voir l'annexe 5.A1). Les compétences sont partagées entre les niveaux d'administration, et les États ont affaire à différents organismes nationaux. S'agissant de la mise en application, il est difficile d'éviter les chevauchements de programmes et la fragmentation de l'action gouvernementale. Une coordination plus étroite s'impose pour éviter les doublons et créer des effets de synergie. En particulier, il est indispensable d'intégrer les stratégies définies dans les différents ministères intervenant à l'échelon fédéral.

En matière de politique de formation, il est crucial que la formation dispensée soit efficiente, c'est-à-dire qu'elle réponde aux besoins du marché du travail et qu'elle améliore donc les perspectives d'emploi du stagiaire. L'efficacité de la formation dépend des incitations, des groupes cibles, du contenu, de la durée et des modalités de formation ainsi que du système de reconnaissance et de certification. La mise en place de modules courts de seulement quelques heures par semaine contribuerait à étendre la couverture en facilitant la participation des adultes qui travaillent. Autre élément important : les

qualifications pédagogiques des formateurs. Des progrès ont été accomplis avec la création des programmes de formation certifiée. La formation sur Internet a été introduite afin d'élargir l'accès de la main-d'œuvre à la formation. On pourrait perfectionner le système en définissant plus précisément les objectifs, en renforçant l'évaluation et en mettant à profit les résultats pour ajuster les programmes. Le développement d'une base d'informations appropriée permettrait de suivre ce qui est réalisé à chaque niveau d'administration, de façon à évaluer le rapport coût-efficacité des financements publics consacrés à la formation à l'échelle nationale<sup>26</sup>. Priorité devrait être donnée à des études de suivi fondées sur des données longitudinales en vue de jauger l'impact des épisodes de formation sur les rémunérations et sur l'avantage en termes d'emploi pendant plusieurs années. Le gouvernement doit être particulièrement vigilant vis-à-vis de la captation par les prestataires et de l'offre de stages sans rapport avec les besoins du marché du travail, phénomènes qui ont déjà été observés dans d'autres pays de l'OCDE. Les prestataires de services de formation devraient être évalués par des entreprises privées ou par les associations professionnelles compétentes.

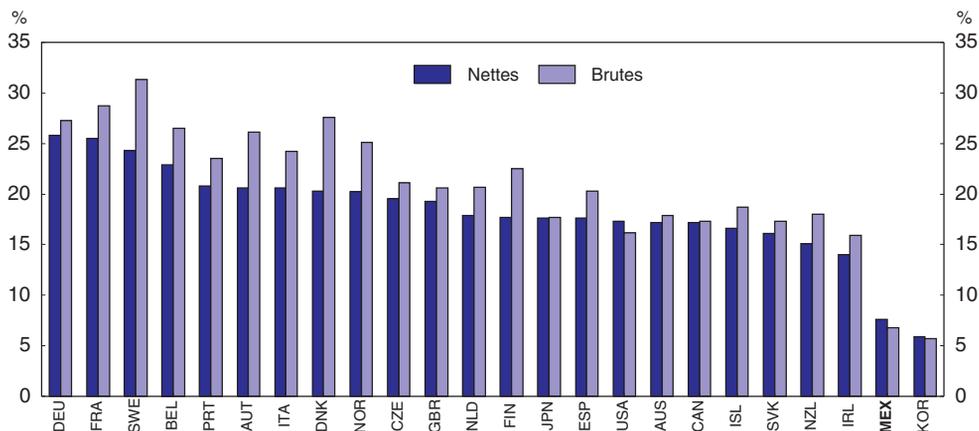
## Politique sociale et réduction de la pauvreté

### Un large éventail de mesures s'imposent

Les dépenses publiques pour la protection sociale ont triplé au Mexique depuis le milieu des années 80, mais à 6.3 % du PIB en 2003, elles demeurent parmi les plus basses de la zone OCDE (graphique 5.6)<sup>27</sup>. Toutefois, rapportées aux dépenses publiques totales, elles ne sont pas faibles en comparaison internationale ; on peut donc penser que la priorité donnée dans le budget à la réduction de la pauvreté est aussi élevée que dans les autres pays à niveau de revenu comparable. Mais l'étroitesse de la base d'imposition et la faiblesse des recettes fiscales font que les dépenses sociales sont insuffisantes pour répondre aux besoins élémentaires de la population.

La protection sociale demeure d'ampleur limitée et se caractérise aussi par une couverture inégale. Au Mexique, comme dans beaucoup d'autres pays d'Amérique latine,

Graphique 5.6. **Dépenses sociales publiques : comparaison internationale, 2003**



Source : OCDE, base de données SOCx.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104802643828>

les citoyens les plus vulnérables restent largement à l'écart du système de protection sociale, en dépit de quelques progrès ces dernières années. Il s'agit d'un régime dual. D'une part, le système de sécurité sociale, qui assure essentiellement la couverture maladie et les prestations de retraite, bénéficie aux travailleurs du marché du travail formel qui sont affiliés à l'un des régimes nationaux de sécurité sociale – soit environ la moitié de la population (voir ci-après). D'autre part, il existe des programmes d'aide sociale qui versent des prestations à la population « non couverte », autrement dit la plupart des travailleurs du secteur informel et leurs familles en milieu urbain, ainsi que les segments les plus pauvres de la population qui vivent généralement dans les zones rurales excentrées<sup>28</sup>.

**La stratégie de lutte contre la pauvreté comprend des programmes efficaces, mais souffre d'un manque de coordination**

Les programmes d'aide sociale se sont continuellement développés au cours des dix années écoulées, mais leur financement demeure faible au regard de l'ampleur du problème. Des dizaines de programmes sont en vigueur, à la fois au niveau fédéral et à celui des États. En général, la transparence s'est améliorée et l'accent a été mis – très opportunément – sur la publication de données et une évaluation rigoureuse. Les programmes les plus récents sont en général mieux conçus, mieux ciblés et mieux gérés que les anciens programmes de subventions alimentaires et les programmes antérieurs d'aide dans le cadre de la lutte antipauvreté. Le dispositif le plus novateur, *Progresa/Oportunidades*, en place depuis une dizaine d'années, a pour but d'améliorer le niveau d'instruction afin d'arracher à la pauvreté les familles les plus marginalisées. À titre de complément, un système d'assurance maladie de base (*Seguro Popular de Salud*) a été mis en place en 2001 pour couvrir les risques de santé des familles pauvres et éviter les dépenses de santé catastrophiques.

**Sortir les familles de la pauvreté grâce au programme ciblé *Oportunidades***

Le programme *Oportunidades* a été conçu pour encourager les pauvres à investir dans l'éducation et la santé pendant une période de temps limitée; son principal effet réside dans une accumulation de capital humain qui devrait aider les jeunes générations à obtenir des revenus plus élevés pendant la vie entière et rompre ainsi la transmission intergénérationnelle de la pauvreté (Levy, 2006). Ce programme est plus efficace que tous ceux qui l'ont précédé au Mexique. Il a fait l'objet de nombreuses évaluations par des chercheurs et organismes nationaux et étrangers et est généralement considéré comme ayant eu des résultats positifs : i) la consommation alimentaire par personne a augmenté dans les familles couvertes par le programme et le recours aux services préventifs de santé s'est nettement développé ; ii) une réduction nette des taux de mortalité infantile en milieu rural a été observée ; iii) l'impact sur l'éducation est également très sensible, puisque le programme a réduit les taux d'échec et augmenté la scolarisation dans l'enseignement secondaire, en particulier en milieu rural où celle-ci est excessivement faible, tout en diminuant la probabilité de voir des jeunes enfants astreints à travailler (encadré 5.5).

Le programme *Oportunidades* a un caractère nettement progressif: environ 60 % des prestations sont transférées au quintile le plus pauvre de la population et moins de 10 % à la moitié la plus riche (Scott, 2005). Outre son incidence sur la scolarisation, le programme contribue à réduire le nombre des ménages pauvres et surtout à atténuer la sévérité de la pauvreté. Cet effet a été particulièrement spectaculaire dans les zones rurales où la proportion de personnes vivant dans la pauvreté a nettement diminué, tandis que l'impact en

### Encadré 5.5. *Oportunidades* : le programme de transferts conditionnels pour la réduction de la pauvreté

*Oportunidades* est le plus grand programme de lutte contre la pauvreté qui existe au Mexique. Mis en place en 1997 au lendemain de la crise du peso, sous le nom de *Progresa*, il a rapidement été étendu par la suite. Fin 2006, il s'adressait à 5 millions de familles (deux fois plus qu'en 2000), soit environ un quart de la population mexicaine totale, dans les 2 441 communes que compte le pays\*. Il s'agit d'un programme de type incitatif qui vise à développer la formation de capital humain (selon une démarche intégrant éducation, santé et nutrition) grâce à un système de prestations monétaires conditionnelles – *Oportunidades* verse de l'argent aux familles pauvres pour les aider à se nourrir, à condition qu'elles envoient leurs enfants à l'école et qu'elles les soumettent à des contrôles médicaux réguliers. Les aides sont versées périodiquement et peuvent représenter jusqu'à 22 % du revenu total des bénéficiaires. Le programme assure aussi des services de santé de base à tous les membres de la famille ainsi que des soins particuliers aux femmes enceintes, aux femmes allaitantes et aux enfants de moins de deux ans. Son coût administratif est faible, de l'ordre de 6 % de l'ensemble du budget.

Les résultats obtenus sont éloquentes : la mortalité infantile en milieu rural a reculé de 11 % ; le nombre d'enfants souffrant de malnutrition a diminué et la taille moyenne des enfants a augmenté ; dans le domaine de l'éducation, où 5.1 millions de bourses (*becas*) environ ont été distribuées en 2006, les taux d'échec et d'abandon ont baissé et la scolarisation est forte au niveau du primaire, et le nombre d'élèves inscrits dans le secondaire, deuxième cycle compris, a augmenté, en particulier dans les zones rurales. Le programme a également permis de réduire sensiblement la probabilité d'être mis au travail pour les enfants âgés de 10 à 14 ans vivant dans les zones rurales (Parker, Behman et Todd, 2005).

\* Pour plus de détails, voir [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx).

milieu urbain a été moins marqué<sup>29</sup>. Cela démontre que le programme a été particulièrement bien ciblé sur les plus pauvres parmi les pauvres (Cortes, Solis, et Bagenas, 2006 ; Levy, 2006). Ce bilan favorable reflète dans une certaine mesure la capacité des autorités de réaliser une autocorrection des erreurs et d'apporter des améliorations constantes.

Même si le programme *Oportunidades* est bien conçu et tout à fait performant, il pourrait être encore amélioré. Par ailleurs, pour que son potentiel soit pleinement réalisé, une application plus efficace des autres politiques est nécessaire. Premièrement, la certification de la fréquentation scolaire et les contrôles médicaux (dont dépendent les transferts monétaires) devraient être rigoureux, tandis que la distribution et la consommation de compléments nutritionnels devraient faire l'objet d'une supervision efficace; deuxièmement, il faudrait améliorer la couverture du programme de façon qu'il touche la totalité de la population en état d'extrême pauvreté<sup>30</sup>. À l'heure actuelle, l'insuffisance de la couverture fait qu'un important pan du capital humain potentiel du Mexique reste inexploité. Troisièmement, le programme doit être ajusté dans les zones urbaines, où le coût d'opportunité de la poursuite des études est probablement plus élevé que dans les zones rurales (ou même semi-urbaines)<sup>31</sup>. Enfin, la qualité du système éducatif et du système de santé publique demande à être améliorée. *Oportunidades* vise à stimuler la demande de services de santé et d'éducation. Il faut donc que l'offre suive si l'on veut que les mesures en place pour inciter les pauvres à investir dans l'éducation et la santé se traduisent effectivement par une valorisation du capital humain.

### **Protéger les familles pauvres contre les risques sanitaires : Seguro Popular**

L'accès aux soins de santé varie selon les catégories de population, ce qui reflète les fortes disparités de revenu dans le pays : certains groupes et certaines régions ont accès à des soins modernes et de qualité grâce à leur régime d'assurance (y compris l'assurance privée) ; d'autres, qui ne sont pas couverts par les régimes d'assurance contributifs, reçoivent des soins de moindre qualité ou éprouvent des difficultés à accéder aux services (parce qu'ils habitent trop loin des centres de soins). La couverture maladie étant positivement corrélée au revenu, la tranche la plus démunie de la population est confrontée à de plus fortes dépenses de santé catastrophiques ou appauvrissantes<sup>32</sup>. L'enquête de 2000 sur les dépenses des ménages (ENIGH) a montré que 19.3 % de la population du quintile de revenu inférieur avaient supporté des dépenses appauvrissantes ou catastrophiques et que 98.5 % des dépenses appauvrissantes se concentraient dans le quintile inférieur (ministère de la Santé, 2004 ; OCDE, 2005a). Une maladie qui entraîne des dépenses catastrophiques pour les personnes non assurées engendre une pauvreté accrue, elle-même associée à des pertes de capital humain qui entravent la productivité et la croissance. Le régime d'assurance de base *Seguro Popular* a été créé pour étendre la couverture maladie et réduire le risque de dépenses de santé catastrophiques à la charge des patients (encadré 5.6).

À l'heure actuelle, les familles couvertes par *Seguro Popular* n'ont accès qu'aux soins fournis par les Services de santé de l'État. Toutefois, l'objectif du programme est de permettre à tous les prestataires opérant dans le système national de santé d'offrir des services de soins. Ce sera là une première étape majeure vers le démantèlement du

#### **Encadré 5.6. Seguro Popular : la mise en place d'une assurance maladie de base**

L'objectif du *Seguro Popular* est de garantir aux familles qui n'ont pas accès au régime de sécurité sociale une couverture médicale comprenant un ensemble de 307 médicaments et de 249 prestations de diagnostic et de traitement (notamment pour une série d'affections dont la prise en charge est financièrement catastrophique pour la population non assurée). A la fin de 2006, le programme comptait 5.1 millions de familles bénéficiaires, soit environ 16 millions de personnes représentant un tiers de la population non affiliée au système de sécurité sociale, contre 11.4 millions un an auparavant\*. Le *Seguro Popular* est financé par le budget fédéral et par les États. En principe, les familles qui en bénéficient devraient aussi participer à son financement, mais comme elles appartiennent presque toutes aux deux déciles inférieurs de la distribution des revenus, ce n'est en fait pas le cas (ministère de la Santé, 2006). La progressivité est l'un des traits marquants de ce programme. L'objectif est d'intégrer l'ensemble de la population non couverte d'ici 2010, ce qui semble réalisable. En 2007, le nouveau gouvernement a déjà fixé la priorité de la prochaine étape en étendant la couverture médicale du *Seguro popular* à la plus jeune génération.

Bien que le *Seguro Popular* ne soit pas une assurance volontaire, les États sont fortement encouragés à faire en sorte que la population qui ne dispose actuellement d'aucune couverture sociale s'affilie au régime et y reste affiliée, car du nombre de familles inscrites dépend le montant des transferts budgétaires fédéraux. Et les paiements versés aux prestataires de soins sont fonction de la proportion de cas effectivement traités.

\* Pour plus de détails, voir [www.seguro-popular.gob.mx](http://www.seguro-popular.gob.mx)

système verticalement intégré actuel où le financement et la prestation des soins sont liés, et cette réforme devrait encourager les prestataires à améliorer la qualité et l'efficacité de leurs services. Toutefois, l'issue de la réforme dépendra de façon cruciale de la capacité et de la volonté des divers « assureurs » de passer d'un modèle dans lequel l'argent sert à financer l'offre, à un modèle acheteur/prestataire où l'argent suit le patient. Instaurer une séparation plus nette entre les acheteurs et les prestataires demeure un impératif majeur pour le système de santé du Mexique (OCDE, 2005).

Deux difficultés majeures freinent la mise en œuvre de *Seguro Popular* et en limitent l'efficacité. Premièrement, des ressources substantielles sont requises pour élargir la couverture du système dans les prochaines années. On pourrait y parvenir en partie en réduisant les coûts administratifs excessifs du système national de santé dans son ensemble – à 9,5 % des dépenses de santé totales, ces coûts sont parmi les plus élevés de la zone OCDE. Le reste du financement devra provenir de sources publiques supplémentaires (le besoin de financement est estimé à 0,8 % du PIB par an), qui ne peuvent découler que d'un redéploiement de ressources budgétaires ou d'une réforme fiscale génératrice de nouvelles recettes (chapitre 2). Outre la fourniture de financements appropriés, l'extension des affiliations au *Seguro Popular* et la protection effective des assurés dépendent d'une amélioration de la qualité des services de santé et de l'accès physique aux installations de soins. L'affiliation à ce régime ne saurait être une option attrayante pour de nombreuses familles mexicaines que si la qualité et l'accès sont améliorés. De fait, ces deux aspects sont problématiques : ainsi, les traitements disponibles pour les affiliés sont notoirement insuffisants et l'accès est difficile, en particulier dans les zones rurales où certaines familles doivent marcher plusieurs heures durant pour pouvoir utiliser les services d'une unité médicale. Les autorités ont annoncé un programme d'« autobus santé » destiné à rendre les services de santé de base accessibles aux communautés excentrées<sup>33</sup>. Une utile mesure complémentaire consisterait à inciter les médecins et les infirmières à travailler de façon plus permanente dans les zones éloignées.

### ***La stratégie globale de réduction de la pauvreté devrait être mieux intégrée***

Un important enjeu de politique sociale au Mexique consiste à mieux coordonner la myriade de programmes en place. En principe, c'est l'affaire du « parapluie » *Contigo* créé en 2000, qui regroupe tous les programmes sociaux actuellement en vigueur au Mexique. Ce dispositif vise à éviter les chevauchements et à explorer les synergies afin de maximiser les résultats des programmes. Toutefois, certains éléments montrent que *Contigo* n'a pas encore été pleinement appliqué et reste pour l'essentiel une construction théorique (certes judicieuse). Une certaine rationalisation et une coordination plus étroite s'imposent. Même compte tenu du fait que la population cible est hétérogène et ne peut donc pas être atteinte avec un nombre limité de programmes, la panoplie des programmes en place est trop vaste, d'où des chevauchements. Certains programmes se distinguent par le type d'instruments utilisés ou par l'entité responsable de leur application, mais ils visent la même population. Alors que certaines familles sont susceptibles d'être couvertes par plusieurs programmes, en raison d'une coordination médiocre, d'autres risquent d'être laissées à l'écart<sup>34</sup>. De surcroît, la multitude de programmes en place pour réduire la pauvreté implique une bureaucratie plus lourde, donc des coûts d'administration plus élevés.

Deux programmes plus anciens – DICONSA (magasins publics ruraux) et LICONSA (distribution de lait à des prix subventionnés) demandent à être révisés, en vue de les

recentrer, voire de les supprimer<sup>35</sup>. Il est possible qu'ils soient devenus un circuit de commercialisation aisé pour des producteurs nationaux qui ne sont pas pauvres, et qu'ils fassent donc partie de stratégies de recherche de rentes (Levy, 2006). Le subventionnement des prix est coûteux et perturbe les signaux de prix. Le processus global d'ajustement des programmes de réduction de la pauvreté en place et de rationalisation des divers instruments d'action devrait être progressif, de façon à éviter de créer de fortes difficultés sociales.

### ***Améliorer la stratégie microrégionale***

Le Mexique a pris une initiative novatrice en 2001 avec l'introduction de la stratégie microrégionale, dirigée par le ministère du Développement social (SEDESOL). L'objectif était de coordonner et de suivre les politiques de développement rural dans les zones rurales les plus marginalisées et les plus pauvres – où vivait près d'un quart de la population. Cette stratégie comprend une combinaison de mesures, notamment une aide sociale d'urgence. Elle n'est pas axée sur les subventions, mais plutôt sur les investissements, et intègre les actions menées par différents ministères dans des secteurs spécifiques. La mise en œuvre d'une stratégie qui se focalise sur les régions les plus pauvres est tout à fait opportune, étant donné les carences de l'allocation des transferts fédéraux aux administrations infranationales (par le biais de subventions affectées ou d'un partage des recettes), qui généralement n'assurent qu'une péréquation limitée<sup>36</sup>.

La stratégie microrégionale a donné quelques résultats. Elle pourrait être renforcée par une meilleure coordination avec les autres ministères compétents, en particulier dans les domaines de la construction routière, des services sanitaires et de l'adduction d'eau. Il serait souhaitable de définir précisément les responsabilités des divers ministères en cause et de garantir la continuité de la stratégie. Un réexamen des relations budgétaires entre les niveaux d'administration devrait faire partie de l'action globale visant à corriger les inégalités, ainsi qu'on l'a noté au chapitre 2. En outre, il y a lieu d'améliorer la coordination entre la stratégie microrégionale et le programme de développement rural du ministère de l'Agriculture (SAGARPA), pour exploiter les synergies entre les deux principaux acteurs du développement rural (OCDE, 2007).

### ***Développer davantage le cadre du microcrédit***

Le microcrédit peut contribuer à réduire la pauvreté et la marginalisation en favorisant le développement du secteur des microentreprises. Le développement de l'épargne est un important moyen d'améliorer le bien-être de la population pauvre, car il a des effets tangibles sur l'accumulation de richesse et la protection contre les événements catastrophiques (mais aussi des effets plus intangibles tels que la confiance en soi, l'accroissement de la sécurité et l'entrée dans le secteur formel). Ces dernières années, plusieurs mesures ont été prises au Mexique en vue d'élaborer un cadre réglementaire et prudentiel approprié pour le secteur du microcrédit, et ce en deux étapes principales : i) l'adoption de la loi sur le microcrédit en 2001 et ii) la création de la BANSEFI, banque de développement qui fait office de banque centrale pour le secteur des « banques sociales » (encadré 5.7).

### ***Le régime de sécurité sociale n'offre pas un filet de sécurité efficace à la population***

Outre l'aide sociale, le Mexique dispose d'un système de sécurité sociale contributif pour la couverture maladie et retraite. Dans de nombreux pays de l'OCDE, la sécurité sociale contribue à protéger les pauvres contre les risques, avec de fortes variations d'un pays en l'autre concernant le degré de protection ainsi accordé et la part des ressources

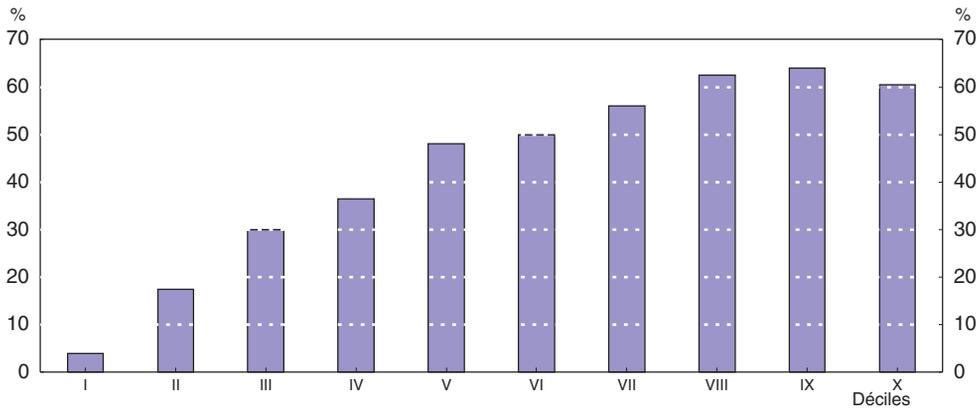
### Encadré 5.7. La « banque sociale » au Mexique

Le secteur de la microfinance (appelé banque sociale au Mexique) se compose de quelque 600 intermédiaires financiers privés ou coopératifs bien implantés au niveau local. Il propose des services financiers et même une assistance technique à des secteurs de la population qui n'ont pas accès au système bancaire traditionnel (petits commerçants, travailleurs indépendants à faible revenu, etc.). La BANSEFI, qui chapeaute le secteur, et les intermédiaires de la banque sociale utilisent un réseau Internet commun (L@red de la gente) qui facilite la promotion et la vente des produits et services, et par lequel peuvent également transiter les envois de fonds des travailleurs expatriés ainsi que les aides publiques (par exemple celles du programme *Oportunidades*). Étant donné que les intermédiaires financiers traditionnels ne desservent que 35 % environ de la population active, la clientèle de la banque sociale pourrait atteindre 30 millions de personnes (d'après les estimations de la BANSEFI). Le nouveau dispositif a déjà fait la preuve qu'il est capable de développer une culture de l'épargne, et la demande de microcrédit est potentiellement considérable : en juin 2006, 3,3 millions de comptes d'épargne avaient été ouverts dans l'ensemble du réseau de la BANSEFI, contre moins d'un million au départ. En étendant l'offre de services financiers à tous ceux qui n'ont généralement pas accès au système bancaire et en offrant à des individus marginalisés une possibilité d'insertion professionnelle productive, la banque sociale s'inscrit dans le droit fil de la stratégie globale des autorités pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Elle encourage l'épargne et l'investissement dans les zones défavorisées, parce qu'elle aide en particulier à mieux répartir les effets bénéfiques des transferts de fonds au sein de la collectivité et dans le temps. (Pour plus de détails, voir [www.bansefi.gob.mx](http://www.bansefi.gob.mx).)

budgetaires affectées au dispositif. Au Mexique, le système de sécurité sociale est mal conçu pour protéger les pauvres. Il couvre les travailleurs du secteur formel et leurs personnes à charge – au total, cela ne représente que la moitié environ de la population – et son incidence est régressive. Il existe un lien direct entre l'activité dans le secteur informel et la couverture étroite du régime d'assurance sociale, étant donné que les travailleurs choisissent d'être exclus du système de sécurité sociale ou que les employeurs préfèrent embaucher en dehors du secteur formel, ainsi qu'on l'a vu plus haut. La très grande majorité des travailleurs mexicains du secteur formel privé sont couverts par l'IMSS (*Instituto Mexicano del Seguro Social*), qui est financé par des cotisations des employeurs et des salariés, à quoi s'ajoute une contribution forfaitaire de l'État pour chaque travailleur affilié. Il existe plusieurs autres régimes, en particulier pour les salariés du secteur public. Le système de sécurité sociale contributif, qui est donc très fragmenté, couvre la partie la moins vulnérable de la population. Par ailleurs, les sous-régimes absorbent des ressources budgétaires, en raison des contributions publiques mais aussi parce que ces dispositifs ne sont pas financièrement viables (à cause du régime trop généreux accordé aux bénéficiaires et d'une efficacité médiocre). Par conséquent, les divers sous-régimes génèrent des engagements implicites pour les générations à venir.

#### **Inégalité**

Il existe des disparités d'accès et de qualité entre la population couverte et la population non couverte. Mais la distribution des ressources publiques est elle-même inégale ; si l'on considère à la fois le régime d'assurance maladie et le régime retraite, le système de sécurité sociale a une incidence régressive (graphique 5.7).

Graphique 5.7. Couverture maladie et vieillesse, par décile de revenu<sup>1</sup>

1. Concerne les régimes maladie et vieillesse de l'IMSS, de l'ISSSTE et de PEMEX.

Source : Banque mondiale, (2005) *Mexico: An Overview of Social Protection*, based on ENIGH 2002.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/104802672807>

S'agissant des soins de santé, les divers régimes de sécurité sociale fournissent des services à différentes catégories qui ne représentent ensemble que la moitié environ de la population (OCDE, 2005). La mise en place d'une assurance maladie de base avec *Seguro Popular* a élargi la couverture, mais il s'agit d'un dispositif très rudimentaire en comparaison des autres pays de l'OCDE. Au total, la couverture maladie au Mexique est très loin des pratiques normales des autres pays de l'OCDE où, en moyenne, le système de sécurité sociale couvre près de 95 % de la population. Les dépenses de soins du régime de sécurité sociale par personne assurée (travailleurs et leurs familles) sont beaucoup plus élevées que les dépenses publiques par personne en faveur de la population non couverte. À titre d'exemple, les dépenses par personne de l'IMSS pour ses bénéficiaires représentent le double des dépenses de l'administration fédérale et des États pour la population non couverte (dépenses mesurées sur la base des utilisateurs effectifs)<sup>37</sup>. Cette disparité, compte tenu de la contribution de l'administration fédérale au budget de l'IMSS, n'est pas compatible avec l'objectif d'une allocation équitable des ressources publiques. Par ailleurs, en 2002, plus de la moitié des dépenses de santé totales ont été financées directement par les patients, ce qui représente de loin la proportion la plus forte parmi les pays de l'OCDE, la part des dépenses à la charge des patients étant presque la même dans les ménages à faible revenu que dans les ménages à revenu intermédiaire.

Le système de protection présente également de grandes disparités en ce qui concerne les pensions de vieillesse. D'une part, les travailleurs qui n'ont pas cotisé à l'un des régimes d'assurance (publics ou privés) du secteur formel n'ont pas droit à des prestations de vieillesse. La seule protection contre la pauvreté pendant la vieillesse réside dans les mécanismes informels de gestion du risque, notamment le réseau familial, les transferts privés (envois de fonds des travailleurs migrants), l'accumulation d'actifs privés et l'économie de subsistance. En 2007 a été créée une pension d'un montant limité pour les personnes de 70 ans et plus vivant dans les petites communautés rurales. Le ciblage géographique du programme et les conditions d'âge sont susceptibles de limiter sa couverture, et donc son coût budgétaire. Mais étant donné le manque de ressources budgétaires fiables, il s'avère prématuré d'engager des ressources de façon permanente sur un programme de retraite. L'expérience d'autres pays, y compris moins développés, dotés

de programmes de retraite non contributifs ciblés sur les pauvres, montre que ces programmes peuvent finir par engendrer des coûts budgétaires massifs susceptibles de devenir rapidement incontrôlables. De plus, ces dispositifs peuvent dissuader les personnes de s'affilier au système contributif et donc de travailler dans le secteur formel.

En revanche, les travailleurs qui ont été intégrés dans le secteur formel pendant une partie au moins de leur vie professionnelle ont droit à une pension de vieillesse. Même parmi cette population relativement protégée, il y a de fortes inégalités d'un régime à l'autre, les régimes de retraite des salariés du secteur public étant généralement beaucoup plus généreux que le régime général du secteur privé. Il y a dix ans, la réforme du régime de retraite de l'IMSS a abouti à la création d'un régime par capitalisation intégrale, avec des comptes retraite individuels. Le système actuel comprend deux éléments redistributifs : une subvention fixe pour tous les travailleurs affiliés (*Cuota social*) et une pension minimum garantie. Étant donné le faible taux de rendement net de leur épargne « forcée », de nombreux travailleurs n'accumulent pas suffisamment de droits à prestations durant leur vie active dans le secteur formel et sont éligibles à la pension minimum garantie. En conséquence, ce système a sans doute affaibli les incitations à travailler dans le secteur formel durant toute la vie professionnelle (voir l'encadré 5.2 ci-dessus).

Les régimes de retraite des salariés du secteur public tendent à être trop généreux; ils ne sont pas financièrement viables et absorbent des ressources budgétaires. Tout d'abord, un sérieux problème d'équité se pose en raison du régime de retraite trop généreux des salariés de l'IMSS (médecins, infirmières et autres personnels médicaux). Bien que des mesures aient été prises pour réduire la générosité de ce régime, il reste beaucoup plus favorable que celui des salariés du secteur privé, avec des taux de remplacement compris actuellement entre 100 et 130 % et des règles d'ouverture des droits peu strictes<sup>38</sup>. Le régime de retraite des salariés de l'administration fédérale (ISSSTE) a été réformé en mars 2007. La réforme a mis en place des comptes individuels d'épargne comparables à ceux du régime de retraite de l'IMSS, mais leur gestion restera centralisée pendant au moins trois ans. D'autres dispositions visent à rendre l'ancien système ISSSTE financièrement viable (encadré 2.1, chapitre 2). En outre, la réforme autorise la transférabilité des prestations et des droits pour les travailleurs qui partent dans un autre secteur.

Le processus de réforme devrait être étendu aux régimes de retraite des fonctionnaires des États (ISSSTE des États) et à ceux d'entreprises publiques telles que PEMEX et CFE. Certaines de ces sociétés conservent des régimes très généreux, qui accusent de lourds déficits annuels. Ces conditions contractuelles privilégiées – et financièrement insoutenables – reflètent dans une large mesure le pouvoir de négociation des syndicats du secteur public. Mais elles représentent une charge inéquitable pour les contribuables (qui généralement ne sont pas affiliés à ces régimes généreux) et impliquent une mauvaise allocation de ressources budgétaires limitées. Outre les inégalités qu'elle engendre, la fragmentation des régimes de retraite fait obstacle à la mobilité des emplois entre le secteur public et le secteur privé.

### ***Options pour la réforme du système de sécurité sociale***

Le principe directeur des nouvelles réformes du système de sécurité sociale devrait être d'offrir un accès équitable à la sécurité sociale. Les ménages les plus pauvres sont mal assurés contre les risques sanitaires, et beaucoup d'entre eux sont confrontés à des dépenses de santé catastrophiques et appauvrissantes. Une première étape a été franchie

avec la création du régime *Seguro Popular*, encore que la réussite de ce dispositif dépende de la disponibilité de ressources budgétaires fiables.

Si des mesures appropriées sont mises en place, l'équité et le rapport coût-efficacité des services de santé sont susceptibles de s'améliorer considérablement. Les réformes amorcées au début des années 2000 devraient se poursuivre, pour transformer progressivement le système de santé en un régime intégré dans lequel tous les Mexicains pourront avoir accès à un niveau adéquat de protection financière contre les risques sanitaires. Le système actuel de segmentation verticale, dans lequel chaque assureur agit comme prestataire pour ses propres bénéficiaires, est inefficace et inéquitable. Dans le long terme, la structure verticale devrait être remplacée par une structure horizontale, avec une séparation entre acheteurs et fournisseurs et des accords contractuels entre assureurs et prestataires. Une réorganisation de la prestation des services suivant ces orientations contribuerait à réduire les doubles emplois et les inefficiences, d'où une meilleure coordination et des coûts administratifs plus faibles<sup>39</sup>. Cette réforme favoriserait aussi l'amélioration de la qualité des services.

Le système en place demeure très éloigné des dispositifs souhaités. Quelle que soit l'option qui sera choisie au Mexique pour développer la couverture dans le long terme, les réformes de la prestation de soins de santé doivent être approfondies (aussi bien dans les régimes d'assurance comme l'IMSS et l'ISSSTE que dans le service national de santé, le SSA) dans le but d'accroître l'efficacité et la qualité des services de base qui sont dispensés à tous les Mexicains indépendamment de leur revenu. Des mesures améliorant le rapport coût-efficacité permettraient d'élargir la couverture, sans risque de se heurter à des problèmes de viabilité du financement. Dès lors qu'un consensus aura été atteint sur la transformation à entreprendre, il faudra que les mesures prises au fil du temps suivent une ligne d'action cohérente allant dans le sens désiré.

Il convient aussi de réformer encore le régime de retraite des fonctionnaires de façon à réduire les distorsions qui aujourd'hui favorisent fortement certains groupes d'intérêts – c'est le cas en particulier du régime extrêmement généreux des personnels administratifs et médicaux de l'IMSS. Dans le contexte actuel du Mexique, caractérisé par la faiblesse du suivi et des capacités de contrôle, il n'est pas indiqué de mettre en place un vaste programme de retraite non contributif ciblé sur les pauvres, parce que ce dispositif créerait des contre-incitations à travailler dans le secteur informel et à acquitter des cotisations de sécurité sociale, mais aussi parce qu'il entraînerait des coûts budgétaires considérables. Un renforcement radical des capacités de lever des impôts et d'administrer des programmes s'impose avant que le Mexique puisse instaurer un niveau même faible de sécurité des revenus durant la vieillesse. Dans ce contexte, les mécanismes de protection de la population non assurée contre la pauvreté resteront essentiellement le réseau familial, les envois de fonds des migrants, l'épargne et l'investissement pendant la vie active, ou l'économie de subsistance.

## Conclusions

Une réforme globale du marché du travail est nécessaire pour améliorer son fonctionnement et renforcer les incitations à l'emploi dans le secteur formel. Au-delà des modifications de la législation du travail, d'autres initiatives envisageables consistent à accroître la qualité des prestations fournies aux travailleurs du secteur formel et à réduire

le coin fiscal, en particulier les cotisations sociales patronales pour les travailleurs peu qualifiés.

La stratégie développée depuis une dizaine d'années pour sortir durablement la population de la pauvreté, par des incitations à valoriser le capital humain et à renforcer les infrastructures sociales, se révèle appropriée. Les récents efforts déployés pour assurer les catégories les plus vulnérables contre les risques sanitaires peuvent aussi contribuer à réduire la pauvreté et à développer le capital humain. En revanche, le système de sécurité sociale lui-même n'est pas efficace pour aider les pauvres. Bien que des ressources publiques considérables soient consacrées aux retraites et aux soins de santé, la répartition des ressources est faussée au profit des personnes les moins vulnérables. L'objectif ultime des réformes de la sécurité sociale est de rendre le système moins régressif et d'élargir sa couverture.

Il est primordial que les politiques sociales – mais aussi d'autres politiques, à savoir celles qui visent l'éducation, la fiscalité et les transferts ainsi que le cadre du marché du travail – soient conçues de façon à attirer les travailleurs dans le secteur formel. Cet objectif doit avoir un caractère horizontal et il faut le prendre en compte dès les premières étapes de la formulation des politiques. À titre d'exemple, une combinaison d'améliorations de la qualité des prestations fournies par l'IMSS et de réductions des cotisations patronales et salariales au bas de l'échelle des revenus contribuerait à rééquilibrer l'emploi au profit du secteur formel, atténuant ainsi les problèmes d'exclusion et de perte de capital humain associés à l'activité dans le secteur informel. L'encadré 5.8 présente des recommandations spécifiques pour la réforme multidimensionnelle qui s'impose.

#### Encadré 5.8. **Principales recommandations en vue de rendre l'emploi formel plus attractif et de réduire la pauvreté**

##### **Rééquilibrer les incitations au profit de l'emploi formel**

- Revoir l'ensemble des mesures fiscales et des prestations, en particulier pour améliorer la fiabilité et l'efficacité des services de sécurité sociale afin d'inciter davantage à l'emploi dans le secteur formel, tout spécialement en ce qui concerne les bas salaires.
- Durcir le contrôle du respect des obligations en matière d'impôts et de cotisations sociales, même s'il ne peut s'agir là que d'un élément de la stratégie globale visant à favoriser l'enregistrement des activités informelles.
- À plus long terme, un meilleur rapport coût-efficacité des services de sécurité sociale pourrait permettre de réduire les cotisations sociales des travailleurs faiblement rémunérés et de s'appuyer davantage sur un financement par le budget général.

##### **Revoir la législation sur la protection de l'emploi**

- Améliorer l'équilibre entre flexibilité du marché du travail et protection des travailleurs, en étendant les motifs légaux de licenciement et en remplaçant les indemnités de départ coûteuses (pour les employeurs) et peu fiables par un système de comptes individuels d'épargne.
- Élargir les possibilités de recours aux contrats de courte durée et au travail à temps partiel – les contrats atypiques sont particulièrement utiles pour promouvoir l'activité des femmes.

### Encadré 5.8. Principales recommandations en vue de rendre l'emploi formel plus attractif et de réduire la pauvreté (suite)

#### Mesures complémentaires propices à l'emploi

- Instaurer de nouveaux types de contrats de travail, analogues à l'apprentissage, pour la formation initiale des travailleurs. Le recours à ces contrats devra peut-être être régulé pour éviter les abus.
- Instaurer une période d'essai, afin de faciliter la création d'emplois dans le cadre de contrats de longue durée.
- Promouvoir la formation assurée par le secteur privé ; il faudrait en priorité stimuler la demande de formation en faisant mieux connaître les possibilités de formation et en fournissant des orientations. Le développement de modules de courte durée faciliterait la formation en cours d'emploi.
- Le soutien public de la formation devrait être limité et ciblé sur les individus dont les perspectives sont limitées.

#### Réduction de la pauvreté

- Ajuster la couverture du programme *Oportunidades*, afin d'inclure les segments de la population pauvre qui ne sont sans doute pas couverts, et d'éviter les chevauchements. Améliorer la qualité de l'offre de services de santé et d'enseignement pour renforcer l'efficacité du programme.
- Étendre encore le régime *Seguro Popular*, sous réserve que des financements supplémentaires soient obtenus par une augmentation des recettes fiscales. Améliorer l'accès aux services de santé et la qualité de ces services (exemple : disponibilité des médicaments) afin d'accroître l'efficacité du programme.
- Pour aider les pauvres d'une manière générale, remplacer les subventions par des transferts monétaires ciblés. Revoir des programmes tels que DICONSA et LICONSA, et en particulier les recentrer sur la fourniture d'aliments de base aux pauvres ou les supprimer.
- Rationaliser les nombreux programmes à objectif social pour éviter les doublons : améliorer la coordination entre les programmes et entre les organismes chargés de leur mise en œuvre, afin d'exploiter les synergies.
- Revoir l'éventail des interventions visant la pauvreté rurale : renforcer les partenariats entre les acteurs impliqués dans le développement rural, notamment par une meilleure coordination entre les ministères du Développement social et de l'Agriculture.

#### Sécurité sociale

- Accroître le rapport coût-efficacité des soins de santé IMSS afin de fournir des soins de meilleure qualité, à un coût plus faible pour les affiliés (ce qui aura pour effet de rendre l'emploi formel plus attractif et de réduire les pressions financières sur le budget).
- Prendre des initiatives progressives pour intégrer les systèmes d'assurance maladie, dissocier le financement de la prestation et élargir la couverture de l'assurance maladie.
- Continuer de prendre des mesures pour accroître les taux de rendement nets des comptes individuels d'épargne retraite, car l'attractivité de l'emploi formel augmenterait en conséquence.
- Poursuivre la réforme des régimes de retraite des salariés du secteur public, en s'appuyant sur la récente réforme du régime ISSSTE, en vue d'assurer la viabilité financière des dispositifs et de contribuer à la mobilité de la main-d'œuvre.

## Notes

1. Faute de statistiques appropriées, il est difficile de présenter une analyse complète du marché du travail mexicain. La description des tendances du marché du travail et des forces à l'œuvre repose sur les données disponibles de diverses sources, notamment les comptes nationaux, l'enquête nationale sur l'emploi et les registres de la sécurité sociale.
2. Voir Maloney (1999 et 2003).
3. Voir Kaplan, Martinez et Robertson (2005). Maloney (2003) constate également que les travailleurs qui se mettent à leur propre compte dans le secteur informel gagnent souvent 25 % de plus en moyenne qu'ils ne le faisaient en tant que salariés dans le secteur formel. Les salariés du secteur informel, en revanche, gagnent généralement moins que ceux du secteur formel.
4. Le Mexique compte l'une des plus fortes proportions de travailleurs indépendants de la zone OCDE, soit 25 % de l'emploi non agricole (graphique 1.9).
5. L'emploi par secteur examiné ici concerne le secteur formel privé, sur la base du nombre de travailleurs enregistrés par l'organisme de sécurité sociale du secteur privé (IMSS). Les données de l'IMSS montrent que la création nette d'emplois dans les *maquiladoras* (entreprises de fabrication sous douane) a été la principale source de croissance de l'emploi dans le secteur manufacturier en 2004-06, et ce grâce à la vigueur des exportations. Sur la période 2003-06, l'emploi formel a aussi fortement augmenté dans la construction et les services (commerce de gros et de détail, services aux entreprises et aux ménages).
6. Les données au niveau de l'entreprise montrent que, pour la moyenne des années 90, à peine 30 % environ des nouvelles entreprises mexicaines étaient encore en activité sept ans après leur entrée sur le marché, mais les entreprises survivantes ont accru leur taille de près de 80 % en moyenne. À titre de comparaison, aux États-Unis le taux de survie après sept ans avoisinait 50 %, et la croissance post-entrée des nouvelles entreprises ayant réussi était de l'ordre de 40 %. Les données pour le Mexique concernent la population totale des entreprises ayant au moins un salarié déclaré dans les registres de la sécurité sociale sur la période 1990-2001. Pour une analyse détaillée, voir Bartelsman, Haltiwanger et Scarpetta (2004).
7. Voir le chapitre 3, « Creative destruction, productivity and job creation », dans Pages, Pierre et Scarpetta (2007).
8. Selon le Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, et sur la base des données de l'enquête ENIGH réalisée au Mexique, la part de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté le plus bas – Línea de Pobreza Alimentaria, seuil de pauvreté alimentaire, correspondant à un revenu par habitant insuffisant pour couvrir les besoins alimentaires de base, selon les prescriptions nutritionnelles établies par l'INEGI-CEPAL – est tombée à 17 % en 2004. Le deuxième seuil de pauvreté – pauvreté en termes de capacité de gain – est défini de façon plus large : il correspond à un revenu par habitant insuffisant pour couvrir la consommation alimentaire, sanitaire et éducative de base.
9. Des recherches tendent à montrer que l'impact conjugué de plusieurs réformes visant à promouvoir l'emploi est plus prononcé que la somme des différents effets pris isolément, en raison des importantes synergies qui peuvent être exploitées. Les données tirées de l'expérience des pays de l'OCDE sont analysées dans Elmeskov, Martin et Scarpetta (1998), et dans OCDE (2006), *Boosting jobs and incomes, policy lessons from reassessing the OECD Jobs Strategy*, rapport d'orientation gratuit, disponible sur le site : [www.oecd.org/els/employmentoutlook/policylessons](http://www.oecd.org/els/employmentoutlook/policylessons), Paris. Au Mexique, à la différence des autres pays de l'OCDE, une amélioration du fonctionnement du marché du travail induirait une augmentation des créations d'emplois dans le secteur formel plutôt qu'une modification du taux de chômage.
10. P. Van den Noord, N. Girouard, C. André (2006).
11. Le coin fiscal représente les impôts sur le revenu des personnes physiques ainsi que les cotisations patronales et salariales de sécurité sociale diminuées des prestations en espèces. Au Mexique, il existe en outre un prélèvement sur les salaires, perçu par les États à un taux compris entre 1 et 2.5 %.
12. Les prélèvements obligatoires (impôt sur le revenu plus cotisations salariales et patronales moins prestations en espèces) pour un célibataire percevant 67 % du salaire de l'ouvrier moyen atteignaient 17.35 % en 2000 et 20.75 % en 2006, y compris les cotisations patronales aux fonds de pension à gestion privée, au Fonds pour le logement INFONAVIT), à l'assurance licenciement et à l'assurance vieillesse (OCDE, *Les impôts sur les salaires*, 1979-2006).
13. Selon les données d'enquête, la proportion de bénéficiaires considérant comme moyenne ou médiocre la qualité des soins de l'IMSS (27.7) est plus forte que pour l'ISSSTE (17 %) ou les prestataires privés (10.9 %. Voir OCDE, 2005a).

14. Les cotisations à la sécurité sociale, aux comptes individuels d'épargne retraite et au Fonds pour le logement versées par les entreprises pour le compte de leurs salariés sont déductibles de l'impôt sur le revenu depuis 2002. Pour les travailleurs à faible revenu, toutefois, cette mesure ne présente aucun avantage.
15. Les indemnités de départ en cas de licenciement « sans motif valable » sont de trois mois de salaire plus 20 jours par année de service, si bien qu'un travailleur ayant 20 ans d'ancienneté qui est licencié pour raisons économiques ou pour les besoins de l'entreprise touche en général une indemnité de 16 mois de salaire. Dans beaucoup d'autres pays, le licenciement pour raisons économiques est admis et l'indemnité de départ serait bien plus faible. Par ailleurs, au Mexique les disparités d'application des réglementations impliquent des décisions différentes en matière d'indemnités de départ, et cette incertitude impose une charge supplémentaire.
16. Pour plus de détails sur les indicateurs relatifs à la législation sur la protection de l'emploi, voir OCDE, *Perspectives de l'emploi 2004*, documentation de base – [www.oecd.org/searchResult/0,2665,en\\_2649\\_33729\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/searchResult/0,2665,en_2649_33729_1_1_1_1_1,00.html).
17. Il a été démontré qu'un simple assouplissement du recours aux contrats atypiques, sans modification du régime des contrats à durée indéterminée, a contribué dans de nombreux pays de l'OCDE à l'apparition d'un marché du travail dual, marqué par le contraste entre contrats à durée indéterminée et contrats atypiques (OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2004).
18. Vodopivec et Raju (2002) voient dans les comptes d'épargne chômage une solution prometteuse pour les pays en développement, car ce dispositif améliore les incitations au réemploi, par comparaison au régime traditionnel d'assurance ou d'assistance. En revanche, ces auteurs estiment que les indemnités de départ sont la solution la moins appropriée : elles nuisent à l'efficacité, elles génèrent des coûts de contentieux élevés et elles n'offrent qu'une mutualisation limitée des risques.
19. Parents et élèves tendent à faire des choix rationnels à court terme : le système éducatif est de qualité médiocre ; les élèves et les parents appliquent un coefficient d'actualisation élevé ; ils préfèrent un revenu supplémentaire de faible montant à un revenu beaucoup plus élevé mais incertain, voire inaccessible, car le système scolaire n'est pas assez performant pour qu'ils soient assurés d'obtenir des qualifications plus élevées, ce qui se traduit par des abandons précoces.
20. Voir l'*Examen OCDE des politiques à l'égard des PME*, 2006.
21. La performance du système éducatif jusqu'au deuxième cycle du secondaire et les mesures visant à améliorer les résultats ont fait l'objet d'une analyse approfondie dans l'*Étude 2005*. Voir aussi Guichard (2005). Un examen de l'enseignement supérieur au Mexique a été publié par l'OCDE en novembre 2007. L'expérience du Mexique concernant les « Modèles émergents d'apprentissage et d'innovation » a été examinée lors d'une conférence à Merida (2006) ; voir [www.oecd.org/](http://www.oecd.org/) et [www.emergingmodelsoflearning.com/](http://www.emergingmodelsoflearning.com/)
22. Les PAMT comprennent les services et organismes publics de l'emploi, les programmes de formation pour les chômeurs et les inactifs, les mesures en faveur des jeunes, l'emploi subventionné et les mesures pour les personnes handicapées.
23. La participation de la population active (25-64 ans) à la formation des adultes est convertie en équivalent années pleines/temps complet pour prendre en compte non seulement la part des adultes participants mais aussi la durée des formations chez les participants. Le taux de participation ajusté (TPA) du Mexique est de l'ordre de 1 %, selon les données du recensement de 2001, alors que dans les pays ayant une forte tradition de formation, les TPA varient entre 4 et 6 % ; des pays comme les États-Unis, le Canada et la Corée occupent une position intermédiaire. Voir OCDE (2005), *Promouvoir la formation des adultes*.
24. OCDE, *Job strategy revisited* (2006) ; *Perspectives de l'emploi 2006*, chapitres 3 et 4.
25. Pour de plus amples informations sur le Conseil pour la normalisation et la certification des compétences professionnelles (CONOCER), créé en 1995 en vue de planifier et d'organiser la normalisation et la certification des systèmes de compétences professionnelles, voir [www.ilo.org/public/english/region/ampro/cinterfor/ifp/conocer/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/region/ampro/cinterfor/ifp/conocer/index.htm).
26. Les États reçoivent des subventions fédérales affectées à la formation technologique et à l'éducation des adultes (*Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos*, FAETA), qui représentent environ 1 % du total des subventions affectées en faveur de la santé, de l'éducation de base, etc. Les fonds FAETA sont alloués aux différents États sur la base de leurs dépenses effectives, principalement en fonction des coûts historiques des installations existantes et des ressources humaines affectés à ces programmes, et non sur la base de critères objectifs fondés sur

les besoins (Joumard, 2005). Il n'y a guère de données disponibles pour évaluer le rapport coût-efficacité des programmes.

27. Les dépenses publiques sociales brutes, à l'inclusion des prestations en espèces et des services sociaux, sont basses au regard de la moyenne OCDE (estimations 2001). Les dépenses publiques sociales en termes nets – une fois ajustées des allègements fiscaux correspondants (fiscalité directe et faible taux d'imposition indirecte implicite au Mexique) – sont un peu plus élevées en pourcentage du PIB que les dépenses en termes bruts, mais elles ne représentent que la moitié environ des dépenses sociales nettes des États-Unis et un tiers de la moyenne OCDE.
28. Ceux qui ne sont pas employés dans le secteur formel ne sont pas couverts, mais même parmi les salariés du secteur formel, la fraude sur les cotisations sociales limite l'efficacité du régime de sécurité sociale en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté.
29. La proportion de la population vivant sous le seuil de pauvreté alimentaire (seuil de pauvreté le plus bas au Mexique) est tombée de 42 à près de 28 % entre 2000 et 2004. La proportion de personnes vivant sous le second seuil de pauvreté (pauvreté en termes de capacité de gain) a également diminué au cours de la même période.
30. Le SEDESOL a estimé qu'en 2005 20 % de la population du décile le plus pauvre et 40 % du décile suivant n'étaient pas couverts par *Oportunidades* (voir Banque mondiale, 2005).
31. Au demeurant, les femmes des zones urbaines sont susceptibles d'exercer une forme d'activité professionnelle hors du domicile et pourraient éprouver des difficultés à respecter les obligations prévues par le programme. Cela expliquerait dans une certaine mesure pourquoi le programme a été beaucoup plus efficace en milieu rural.
32. Selon l'OMS, les dépenses catastrophiques sont les dépenses de santé à la charge des patients qui dépassent 30 % du revenu disponible du ménage (revenu net des biens et services essentiels et des impôts liés à la santé). Des dépenses appauvrissantes se produisent lorsque les dépenses liées à la santé entraînent le ménage au-dessous d'un seuil de pauvreté.
33. En 2007 plus particulièrement, plusieurs carences en matière de médication ont été signalées pour le *Seguro Popular* – comme pour la plus grande partie du système national de santé. Pour faciliter l'accès en zone rurale, un nouveau programme d'unités médicales mobiles (*Caravanas de la Salud*, ou « autobus santé ») a été annoncé. Il doit atteindre 200 communes pauvres (dispersées sur 22 États), et privilégier les soins préventifs. Ce programme viendra ajouter ses unités mobiles à celles qui existent déjà (exemple : les flottes de l'IMSS ou du régime *Oportunidades*). Ce programme devrait toucher 1.5 million d'habitants, tout en évitant les chevauchements. S'il s'avère efficace, sa couverture devra probablement être étendue.
34. Ainsi, *Procampo* – programme de transferts monétaires aux agriculteurs, avec une population cible de 2.8 millions de personnes – n'est pas exclusivement destiné aux pauvres ; mais, dans la pratique, il fonctionne quelque peu comme un filet de sécurité en milieu rural. Étant donné que c'est le seul programme agricole n'excluant pas les familles rurales qui sont sans terres ou qui n'ont que de très petits lopins, il atteint effectivement les paysans pratiquant une agriculture de subsistance (OCDE, *Agricultural and Fisheries Policies in Mexico*, 2006). *Procampo* est un programme progressif, mais pas dans un sens absolu (la moitié la plus pauvre de la population rurale reçoit la même part des transferts que le décile le plus élevé). Toutefois, parmi les ménages pauvres que ce programme touche, rares sont ceux qui ne sont pas déjà couverts par *Oportunidades* ou par un autre programme social (Banque mondiale, 2005).
35. DICONSA, créé en 1972, gère 22 000 magasins ruraux publics, tandis que le programme de subventions au lait, LICONSA, a été mis en place en 1944. Les objectifs de DICONSA sont ambigus. Pour sa part, LICONSA est susceptible d'avoir un effet régressif : la part des prestations allant au quintile le plus pauvre atteint environ 12 %, tandis que celle allant à la moitié la plus riche de la population est de 50 % (Scott, 2005).
36. La structure des subventions affectées (*aportaciones*) tend à perpétuer les disparités régionales, les États les plus pauvres recevant généralement moins d'aides que les États les plus riches, notamment pour les soins de santé et l'éducation. Seule la subvention affectée à l'infrastructure de base fait l'objet d'une redistribution entre États et municipalités. Bien que la distribution des transferts par voie de partage des recettes (*participaciones*) se soit améliorée, ce dispositif n'assure encore qu'une péréquation réduite. Voir OCDE, *Études économiques de l'OCDE : Mexique*, 2005 et I. Joumard (2005).
37. Estimations du ministère de la Santé pour 2002, sur la base de la population potentielle couverte par le régime IMSS. Dans la pratique, seulement les trois quarts des personnes ayant droit à l'IMSS l'utilisent effectivement. La proportion de la population non assurée utilisant les services de santé

de l'administration fédérale et des États est un peu plus importante, de sorte que les dépenses par utilisateur effectif dans le régime IMSS sont encore plus élevées. Il existe aussi de grandes disparités de dépense par personne entre les divers régimes de sécurité sociale : les dépenses de santé pour les salariés de PEMEX et leurs personnes à charge sont plus de quatre fois supérieures aux dépenses de l'IMSS par bénéficiaire.

38. L'âge moyen de départ à la retraite du personnel IMSS est actuellement de 53 ans. Selon le nouveau régime, les travailleurs recrutés avant octobre 2004 devront avoir 28 ans d'ancienneté pour toucher une pension avec un taux de remplacement de l'ordre de 130 % ; les travailleurs recrutés après cette date devront travailler pendant 35 ans (pour un taux de remplacement de 100 %).
39. Dans un dispositif « idéal », un certain nombre d'assureurs (organismes de sécurité sociale ou entités privées) achèteraient des soins de santé à des prestataires (publics et privés, hôpitaux et praticiens). Ce type de transformation a été entrepris par beaucoup de pays de l'OCDE (Docteur et Oxley, 2004). Pour un examen détaillé du système de santé du Mexique et des réformes en cours, voir OCDE (2005).

## Bibliographie

- Banque mondiale (2005), *Income Generation and Social Protection for the Poor*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Bartelsman, E., J. Haltiwanger et S. Scarpetta (2004), « Microeconomic Evidence of Creative Destruction in Industrial and Developing Countries » Background Paper for the *World Development Report 2005*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Bassanini A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 486, OCDE, Paris.
- Behrman, J., et J. Hoddinott (2000), *An Evaluation of the Impact of PROGRESA on Pre-School Child Height*. Washington : International Food Policy Research Institute.
- Betcherman, G., K. Olivas et A. Dar (2004), « Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries », *Social Protection Discussion Paper Series*, n° 0402, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Cortes, F., P. Solís, et I. Banegas (2006), « Oportunidades y Pobreza en México : 2002-2004 », El Colegio de México, Mexico.
- Davila, E. (2000), « The evolution and reform of the labor market », in *Labor Markets in Latin America : Combining Social Protection with Market Flexibility*, The Brookings Institution.
- De Ferranti et al., (2003), *Closing the Gap in Education and Technology*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Docteur, E. et H. Oxley (2004), « Les systèmes de santé : enseignements tirés de la mise en œuvre des réformes », *Vers des systèmes de santé plus performants : études thématiques*, OCDE, Paris.
- Elmeskov, J., J. Martin et S. Scarpetta (1998), « Key lessons for labour market reforms : evidence from OECD countries experience », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 5, n° 2, automne.
- Galor, O. et D. Mayer-Foulkes (2004), « Food for Thought : Basic Needs and Persistent Educational Inequality », document non publié, juin.
- Haltiwanger, J.C., S. Scarpetta et H. Schweiger (2005), « Assessing Job Flows across Countries : The Role of Industry, Firm Size and Regulations », *IZA Discussion Paper*, n° 2450.
- Heckman J. et C. Pagés (2004), *Law and Employment : Lessons from Latin America and the Caribbean*, University of Chicago Press.
- Jaumotte, Florence (2003), « Female labour force participation : past trends and main determinants in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 376, OCDE, Paris.
- Kaplan, D. (2005), *Worker- and Job-Flows in Mexico*, juin, ITAM, consultable sur le site : [ciep.itam.mx/~kaplan/worlddevelopment10a.pdf](http://ciep.itam.mx/~kaplan/worlddevelopment10a.pdf).
- Kaplan, D., G. Martinez et R. Robertson (2005), « What happens to wages after displacement? », in *Economia*, vol. 5, n° 2, printemps.

- Kristensen, N. et W. Cunningham (2006), « Do Minimum Wages in Latin America and the Caribbean Matter? Evidence from 19 Countries », *World Bank Policy Research Working Paper* n° 3870, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Levy, S. (2006), *Progress Against poverty – Sustaining Mexico’s PROGRESA – Oportunidades Program*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Lundsgaard, J., « Ouverture à la concurrence et efficacité des services à financement public », *Revue économique de l’OCDE*, n° 35, 2002/2, OCDE, Paris.
- Maloney, W. F. (1999), « Does informality imply segmentation in urban labor markets? Evidence from sectoral transitions in Mexico », *World Bank Economic Review*, 13-275-302.
- Maloney, W. F. (2003), « Informal self-employment: poverty trap or decent alternative », *Pathways out of Poverty*, Fields G. S. et G. Pfeffermann (dir. publ.)
- Mayer-Foulkes, D. (2004), « The Human Development Trap in Mexico », disponible sur SSRN : <http://ssrn.com/abstract=539082>.
- Mayer-Foulkes, D. (2005), « Human Development Traps and Economic Growth », *Health & Economic Growth: Findings & Policy Implications*, (dir. publ.) G. López-Casasnovas et al., MIT Press.
- Ministère de la Santé (2004), *Salud Mexico 2003 – Información para la rendición de cuentas*.
- Ministère de la Santé (2006), *Salud Mexico 2001-2005 – Información para la rendición de cuentas*.
- Ministère du Développement social (SEDESOL) *Acciones en favor de campesinos 2003-2004*. Consultable sur : <http://seguimiento.sedesol.gob.mx/acciones/>.
- OCDE (2005a), *Review of health care systems : Mexico*, OCDE, Paris.
- OCDE, (2005b), *Accroître les chances de chacun : Pour une politique sociale active au bénéfice de tous*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), « Boosting jobs and incomes, policy lessons », *Reassessing the OCDE Jobs Strategy*, rapport stratégique gratuit, disponible sur le site : [www.OCDE.org/els/employmentoutlook/policylessons](http://www.OCDE.org/els/employmentoutlook/policylessons), OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Rural Policy Reviews : Mexico*, OCDE, Paris.
- Pages, C., G. Pierre et S. Scarpetta (2007), *Creative Destruction, Productivity and Job Creation*, Banque mondiale, à paraître.
- Parker, W., R. Behrman et P.E. Todd (2005) « Medium-term effects on education, work, marriage and migration in rural areas ». *Technical document No.1 on the Evaluation of Oportunidades 2004*, conducted by INSP, Philadelphia : University of Pennsylvania.
- Scott, J. (2005), « Social Security and Inequality in Mexico », CIDE, consultable sur : [www.cide.edu/investigador/publicaciones.php?IdInvestigador=42](http://www.cide.edu/investigador/publicaciones.php?IdInvestigador=42).
- Van den Noord, P., N. Girouard, C. André (2006), « Social safety nets and structural adjustment », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l’OCDE*, n° 517.
- Vodopivec, M. et D. Raju (2002), « Income support systems for the unemployed ». Background paper prepared for WBI labour market policy course, Washington, D.C.
- Zamudio, A. (1999), « Educación y distribución condicional del ingreso : una aplicación de regresión cuantil », *CIDE Working Document* n° 163.

## ANNEXE 5.A1

*Programmes de formation*

Le Conseil national de l'éducation pour la vie et le travail (CONEVyT) s'est vu confier pour mission à sa création la conception des politiques et l'évaluation des programmes dans le domaine de la formation des adultes. En outre, pour améliorer la coordination dans la conception et la mise en œuvre des programmes de formation, le ministère du Travail et les administrations des États ont coordonné leurs efforts dans le cadre du Service national de l'emploi (SNE), qui gère les programmes d'emploi. Le SNE aide les demandeurs d'emploi à tirer parti des différents services, y compris pour la fourniture d'informations et de conseils sur les offres d'emploi et les possibilités de formation. Il utilise des moyens de communication divers pour rester en contact avec les chômeurs, notamment l'Internet (avec Chambanet) et le téléphone (avec Chambatel).

Comme nombre d'autres pays de l'OCDE, le Mexique a établi un dispositif général d'information sur les possibilités d'apprentissage et l'orientation professionnelle. Un système de 1 500 guichets, les *plazas comunitarias*, a été mis en place dans l'ensemble du pays. Ces *plazas comunitarias* sont une initiative de l'Institut national pour l'éducation des adultes (INEA) du Mexique. Des initiatives du même type ont été développées en partenariat avec des institutions américaines à l'intention des communautés hispanophones établies aux États-Unis. Ces efforts devraient être encore renforcés. La fourniture de conseils et les entretiens individuels entre les personnes concernées et des experts professionnels sont des outils bien adaptés aux travailleurs peu qualifiés et constituent un complément utile des informations consultables sur l'Internet.

La principale responsabilité en matière de formation des adultes incombe au ministère du Travail (STPS). L'objectif du ministère est d'améliorer l'accès de la population active à la formation, sans cibler des catégories particulières de travailleurs (groupe d'âge, niveau d'instruction ou profession). Toutefois, l'un des principaux piliers de la stratégie, le Programme de soutien à la formation (PAC, voir ci-après), est généralement axé sur les petites et moyennes entreprises (PME) confrontées à la nécessité d'absorber le progrès technologique. Parmi les programmes de soutien stratégique mis en place au Mexique pour les PME figurent notamment plusieurs actions destinées à améliorer le capital humain dans l'entreprise et à promouvoir ainsi l'utilisation des nouvelles technologies. D'autres efforts visent à faciliter la transition des travailleurs des secteurs en déclin vers les secteurs de croissance. Le « coupon de formation » (*Becate*), par exemple, l'un des divers systèmes proposés pour appuyer la formation, a pour objectif le recyclage des travailleurs au chômage. Il s'agit là d'une importante mesure complémentaire nécessaire pour tirer

pleinement parti de la plus grande libéralisation du commerce en facilitant le redéploiement rapide des ressources de main-d'œuvre vers des secteurs plus productifs.

En général, le soutien financier public va aux stagiaires ou aux entreprises, contribuant ainsi à stimuler la demande et non à assurer la formation des prestataires. Cette pratique est conforme à l'expérience d'autres pays de l'OCDE. Dans un grand nombre d'entre eux, la politique de formation a abandonné le subventionnement direct des prestataires extérieurs (publics ou privés) de services de formation pour se tourner davantage vers les systèmes de cofinancement – dans le cadre desquels employeurs et salariés prennent en charge une partie des coûts et qui peuvent être conçus pour inciter davantage les employeurs, les individus ou les deux à investir dans la formation. Le Mexique est l'un des 17 pays de l'OCDE qui a participé à un examen des politiques et pratiques de formation des adultes : pour plus de précisions (voir OCDE, 2005, *Promouvoir la formation des adultes*).

La promotion de la formation des adultes est aussi considérée au Mexique comme partie intégrante de la stratégie de réduction de la pauvreté. Dans ce contexte, divers programmes, conçus par le ministère de l'Agriculture ou le ministère du Développement social (SEDESOL), sont ciblés sur des zones très marginalisées. Des initiatives novatrices ont aussi été mises en place au niveau des États, le Chiapas par exemple, pour faire face aux besoins de formation des communautés autochtones.

## Programmes de formation du ministère du Travail

*Le programme de soutien à la formation – PAC, Programa de apoyo a la capacitación*, connu précédemment sous le nom de CIMO – vise essentiellement les salariés et les employeurs des petites et moyennes entreprises (PME) où l'absence de formation est la plus marquée. Il assure un cofinancement pour la formation en entreprise. Les représentants du secteur productif, les autorités locales et les chambres de commerce sont impliqués. Le programme a été élargi en 2005 et couvre désormais les entreprises familiales.

*Le coupon de formation pour les travailleurs déplacés (Becate, anciennement PROBECAT)* fournit une aide aux travailleurs au chômage ou sous-employés, qui ont besoin d'actualiser et de compléter leurs connaissances ou leurs qualifications. Le bénéficiaire reçoit un coupon qu'il peut utiliser pour rémunérer des services de formation (enseignement et matériels) pendant une période qui ne peut dépasser six mois, dans l'un des centres de formation agréés à cette fin. Le coupon n'est valable que pour les cours réguliers offerts dans ces centres, avec une préférence pour les centres privés. Le programme *Becate* couvre le coût des coupons à hauteur d'une fois à une fois et demie le salaire mensuel minimum dans la zone géographique concernée, avec des variations suivant le domaine de compétence et le niveau de formation offert par chaque programme. Sur présentation des coupons, les centres de formation agréés inscrivent les bénéficiaires du programme *Becate* aux cours réguliers qu'ils proposent. Les candidats ont la possibilité de choisir le centre de formation, en tenant compte des conseils du personnel du SNE. Ce programme s'est beaucoup développé ces dernières années. À la fin des années 90, y participaient déjà environ 550 000 personnes par an. Bien que les évaluations réalisées les années précédentes aient donné à penser que le programme était efficace dans la réduction du chômage et l'augmentation des gains, les évaluations plus récentes ont fait apparaître des résultats décevants (Wodon et Minowa, « Training for the urban unemployed: a reevaluation of Mexico's training programme, PROBECAT, 2000 »). Cela n'est pas surprenant

car on a constaté qu'un grand nombre de programmes de recyclage dans les pays de l'OCDE n'ont qu'une incidence limitée au fil du temps. Le fait que le programme puisse ne pas être bénéfique à moyen ou à long terme pour les participants ne signifie pas qu'il doit être supprimé. Il peut être considéré comme un filet de sécurité temporaire en l'absence de toute autre protection en cas de perte d'emploi. Il peut aussi être amélioré pour assurer une formation ayant une incidence durable.

Le *programme de formation en ligne pour la population active* (PROCADIST) a été établi pour tirer parti des nouvelles technologies dans la formation et dans le renforcement des compétences de la population active. Ce programme, qui utilise les médias électroniques, vise à faciliter les interactions entre les tuteurs et les participants ainsi qu'entre les participants.

### Amélioration des compétences entrepreneuriales dans les PME

Le *Programme de formation et d'amélioration des capacités des PME* vise à renforcer les compétences entrepreneuriales en matière de gestion, d'administration et de commercialisation, afin de favoriser une absorption plus large et plus profonde des nouvelles technologies. Il facilite l'accès à la formation des propriétaires et gestionnaires de PME, à l'exclusion des microentreprises. Plusieurs acteurs au niveau fédéral et des États sont impliqués dans la mise en œuvre du programme, y compris le ministère de l'Économie, les administrations des États, le Comité national pour la productivité et l'innovation technologique créé en 1997 (COMPITE), les centres de formation, les chambres de commerce et les établissements d'enseignement. Trois cents consultants du COMPITE ont assuré une formation systématique et méthodologique aux PME depuis 2000, le nombre de bénéficiaires atteignant 15 000 en 2006.

Au départ, seul un nombre limité d'entrepreneurs bénéficiaient de la formation mais, depuis 2004, de nouvelles activités du Fonds pour les PME ont entraîné une augmentation du nombre de participants en faisant prendre conscience aux entrepreneurs des différentes possibilités de participation aux réseaux, chaînes et associations d'entreprises. En 2005, la gamme des programmes de formation disponibles a été encore élargie avec l'inclusion systématique de l'innovation en tant que principal objectif de l'amélioration du capital humain. En 2004-05, le *Programme de formation et d'amélioration des capacités des PME* a absorbé près de 13 % des ressources financières du Fonds pour les PME. Bien ciblés, les ateliers et entretiens du COMPITE avec les travailleurs et les gestionnaires, aussi rapides soient-ils, semblent avoir conduit à des améliorations significatives de la productivité.

En outre, les « anciens » programmes de formation à l'intention des microentreprises ont été renforcés : par exemple, un programme pour les détaillants, *PROMODE (Programa de Capacitacion y Modernizacion del Comercio Detallista)*, introduit à la fin des années 90, a aidé près d'un million de personnes à ouvrir des magasins de vente au détail (microentreprises dans le secteur du commerce) ou à améliorer leurs opérations. L'objectif pour 2006 est d'assurer une aide à la formation à 160 000 microentreprises dans le secteur de la vente au détail.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2007 18 2 P1) ISBN 978-92-64-03845-5 – n° 55786 2007



## Études économiques de l'OCDE

# MEXIQUE

**THÈMES SPÉCIAUX : TIRER PROFIT DE LA MONDIALISATION ; CONCURRENCE ET INFRASTRUCTURE ; COMBATTRE LA PAUVRETÉ ET L'INFORMALITÉ**

### Dernières parutions

Allemagne, mai 2006  
Australie, juillet 2006  
Autriche, juillet 2007  
Belgique, mars 2007  
Canada, juin 2006  
Corée, juin 2007  
Danemark, février 2008  
Espagne, janvier 2007  
États-Unis, mai 2007  
Finlande, mai 2006  
France, juin 2007  
Grèce, mai 2007  
Hongrie, mai 2007  
Irlande, mars 2006  
Islande, août 2006  
Italie, juin 2007  
Japon, juillet 2006  
Luxembourg, juillet 2006  
**Mexique, septembre 2007**  
Norvège, janvier 2007  
Nouvelle-Zélande, avril 2007  
Pays-Bas, janvier 2008  
Pologne, juin 2006  
Portugal, avril 2006  
République slovaque, avril 2007  
République tchèque, juin 2006  
Royaume-Uni, septembre 2007  
Suède, février 2007  
Suisse, novembre 2007  
Turquie, octobre 2006  
Union européenne, septembre 2007  
Zone euro, janvier 2007

### Pays non membres : dernières parutions

Brésil, novembre 2006  
Bulgarie, avril 1999  
Chili, novembre 2007  
Chine, septembre 2005  
Les États baltes, février 2000  
Roumanie, octobre 2002  
Fédération de Russie, novembre 2006  
Slovénie, mai 1997  
Ukraine, septembre 2007  
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

[SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org)

**Volume 2007/18**  
**Septembre 2007**

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2007  
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

ISBN 978-92-64-03845-5  
10 2007 18 2 P

