



Études économiques de l'OCDE

MEXIQUE

MAI 2011



**Études économiques
de l'OCDE :
Mexique
2011**



Ce document et toute carte qu'il peut comprendre ne préjugent en rien du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Mexique 2011*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2011-fr

ISBN 978-92-64-09310-2 (imprimé)
ISBN 978-92-64-09311-9 (PDF)

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

Études économiques de l'OCDE : Mexique
ISSN 1995-3674 (imprimé)
ISSN 1999-0731 (en ligne)

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

Crédit photo : Couverture © iStockphoto.com/M.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2011

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Bibliographie	39
Annexe A1. Progrès de la réforme structurelle	40
Chapitre 1. Des politiques macroéconomiques et structurelles contribuant à la stabilisation de l'économie	43
La récession de 2008-09 dans une perspective internationale	45
Les politiques macroéconomiques pourraient contribuer davantage à la stabilisation de la production	49
Des réformes de la politique structurelle renforceraient la capacité de l'économie de faire face aux chocs	61
Conclusions	74
Notes	75
Bibliographie	76
Annexe 1.A1. Fonction de réaction de la politique monétaire	79
Annexe 1.A2. Équation de la demande de réserves de change	81
Chapitre 2. Une réforme des finances publiques pour une économie mexicaine plus forte, plus juste et plus saine	83
Principaux enjeux	84
Améliorer l'efficacité des dépenses	86
Élargir la base d'imposition	110
Conclusions	130
Bibliographie	131
Chapitre 3. Politiques de la réglementation, de la concurrence et de l'éducation : des réformes structurelles pour accélérer la croissance de la productivité	135
L'amélioration de la réglementation peut avoir un impact substantiel sur la croissance de la productivité	138
Le Mexique s'efforce d'alléger les contraintes réglementaires imposées aux entreprises	141
Le Mexique doit s'ouvrir davantage à la concurrence pour stimuler la croissance et améliorer le bien-être des consommateurs	145
Un meilleur système éducatif favoriserait la croissance économique et le bien-être des citoyens	153
Notes	162
Bibliographie	162
Chapitre 4. L'économie informelle	165
Une stratégie active de lutte contre l'économie informelle est de mise	166

L'économie informelle peut être un symptôme mais aussi une cause de la faiblesse de la productivité	168
Des réformes s'imposent pour faire reculer l'économie informelle et renforcer la productivité	173
Bibliographie	189

Encadrés

1. Principales recommandations pour soutenir la reprise et stabiliser davantage l'économie	19
2. Principales recommandations concernant le renforcement de l'efficacité et de l'efficience des dépenses et des impôts	28
3. Principales recommandations pour réduire l'ampleur du secteur informel ..	32
4. Principales recommandations pour la simplification des réglementations applicables aux entreprises	34
5. Principales recommandations pour renforcer la concurrence	37
6. Principales recommandations pour l'amélioration de la qualité de l'éducation	38
1.1. Calculs du solde budgétaire structurel	54
1.2. Le système financier mexicain	61
1.3. Analyse d'autorégression vectorielle (VAR) de la propagation des chocs externes au Mexique et au Canada	67
1.4. Principales recommandations en vue d'avancer sur la voie de la stabilisation de l'économie	74
2.1. L'aide sociale au Mexique	90
2.2. Les objectifs du Mexique en matière de changement climatique et les moyens de les atteindre	101
2.3. Le système fiscal mexicain	112
2.4. Les régimes spéciaux d'imposition au Mexique	116
2.5. Une vaste réforme pour accroître les recettes fiscales en Espagne	117
2.6. Principales recommandations en vue d'étoffer les impôts et d'améliorer l'efficience des dépenses	130
3.1. Le modèle utilisé pour les simulations empiriques	140
3.2. Principales recommandations en vue d'améliorer la productivité	161
4.1. Les marchés formel et informel du travail au Mexique	170
4.2. Aider les petites entreprises à devenir plus productives	174
4.3. Renforcer la protection des chômeurs au Mexique	176
4.4. Principales recommandations en vue de réduire le secteur informel de l'économie	188

Tableaux

1. Demande, production et prix	13
1.A1.1. Fonctions de réaction de la politique monétaire	80
1.A2.1. Équations de la demande de réserves de change	81
2.1. Dépenses pour les programmes sous conditions de ressources et dépenses publiques sociales, 2007	94
2.2. Dernières statistiques fiscales publiées par l'OCDE	111
2.3. Barème de l'ISR (en pesos)	112
2.4. Barème du crédit d'impôt sur les revenus du travail (valeurs annuelles)	112
2.5. Pertes de recettes imputables aux dépenses fiscales	114
2.6. Incidence des dépenses fiscales au titre de la TVA	120

2.7. Estimations de la fraude fiscale au Mexique	126
3.1. Pesanteur des obligations et des formalités à remplir dans le processus de création d'entreprise et recommandations en vue de les simplifier	144
Graphiques	
1. La reprise est robuste	12
2. L'écart de production s'est fortement creusé durant la récession	15
3. Le crédit bancaire et la valeur ajoutée des services se sont fortement contractés	17
4. Recettes fiscales de différentes sources dans certains pays	20
5. Solde budgétaire hors secteur pétrolier	21
6. Efficacité des taxes à la valeur ajoutée, mesurée par le rapport TVA/recettes	22
7. « Subsidio para el empleo » dans les différents déciles de revenu	24
8. Taxes foncières	25
9. Législation sur la protection de l'emploi (LPE) applicable aux salariés en contrat régulier, 2008	32
1.1. L'écart de production s'est fortement creusé durant la récession	44
1.2. Contributions à la croissance du PIB durant la crise	46
1.3. L'inflation a diminué moins qu'au Chili	48
1.4. Le crédit bancaire et la valeur ajoutée des services se sont fortement contractés	49
1.5. Croissance des recettes et dépenses publiques en valeur réelle	50
1.6. Capacité de financement structurelle du secteur public	55
1.7. CFSP structurelle hors secteur pétrolier en termes nets	56
1.8. Les anticipations d'inflation sont restées supérieures à la cible fixée comme objectif par la banque centrale	58
1.9. Réserves internationales à la veille de la crise économique mondiale	60
1.10. La structure du secteur financier mexicain	62
1.11. Croissance réelle de la valeur ajoutée par secteur d'activité	66
1.12. Réponses du Mexique et du Canada aux impulsions résultant des chocs sur la production industrielle des États-Unis	68
1.13. Part des services destinés aux consommateurs dans la valeur ajoutée totale du secteur des services	69
1.14. La part des exportations non pétrolières destinées aux États-Unis demeure prépondérante	72
2.1. Recettes fiscales de différentes sources dans certains pays	86
2.2. Coefficient de Gini avant et après impôts et transferts	87
2.3. Coefficients de concentration des programmes de dépenses sociales	89
2.4. Subsidio para el empleo et travailleurs informels par décile de la distribution des revenus salariés formels	94
2.5. Distribution du <i>Subsidio para el empleo</i> parmi les déciles de revenu des ménages	95
2.6. Recettes fiscales environnementales	97
2.7. Taxes sur l'essence et le gazole	97
2.8. La distribution des subventions à l'énergie par déciles de revenu	98
2.9. Tarifs de l'électricité pour l'industrie	103
2.10. Opinion des entreprises sur l'infrastructure d'électricité	103
2.11. Estimations du soutien à l'agriculture	107
2.12. Productivité de la taxe sur la valeur ajoutée	120

2.13.	Recettes des administrations infranationales	124
2.14.	Impôts fonciers	124
2.15.	La fraude fiscale dans une perspective internationale	126
2.16.	Le recouvrement de l'impôt dans divers pays	127
2.17.	Nombre de paiements fiscaux et temps consacré aux obligations fiscales ..	129
3.1.	Écarts de PIB par habitant et de productivité	136
3.2.	Les sources des écarts persistants de revenu réel	137
3.3.	Réglementation des marchés de produits et coût de création d'une entreprise	138
3.4.	Indices des prix des médicaments, 2005	150
3.5.	Incidence entre le milieu socio-économique d'origine et les résultats en compréhension de l'écrit, PISA 2006	155
3.6.	Comportements que les chefs d'établissement considèrent comme préjudiciables à l'enseignement	159
4.1.	L'économie informelle dans divers pays	167
4.2.	Activités informelles et développement économique	169
4.3.	Législation sur la protection de l'emploi (LPE) applicable aux salariés en contrat régulier, 2008	175
4.4.	Inspections du travail	178
4.5.	Réglementation des marchés de produits et charges administratives	180
4.6.	Efficacité des pouvoirs publics et lutte contre la corruption	181
4.7.	Coin moyen de prélèvements obligatoires et coin fiscal moyen	182
4.8.	Les charges sociales au Mexique	183

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

La situation économique et les politiques du Mexique ont été examinées par le Comité le 21 février 2011. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière des débats et définitivement approuvé par le Comité plénier le 8 mars 2011.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Nicola Brandt et Cyrille Schwelnus, avec le concours statistique de Roselyne Jamin et sous la supervision de Patrick Lenain.

La précédente Étude du Mexique a été publiée en juillet 2009.

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 2009

LE PAYS

Superficie (km ²)	1 964 375	Nombre d'habitants dans les principales villes, 2010	
Terres cultivées (km ²) (1990)	394 000	(agglomérations), millions	
		Mexico City	20.1
		Guadalajara	4.4
		Monterrey	4.1

LA POPULATION

Population (milliers)	106 683	Emploi ¹ (milliers)	43 678
Habitants par km ²	54.3	Agriculture	13
Taux de croissance annuel (1990-2008)	1.3	Industrie	24
		Services	62

PRODUCTION

Structure de la production (en pourcentage du PIB, prix de 2003)		PIB (milliards de dollars EU)	882.9
Agriculture	3.7	PIB par habitant (dollars EU, PPA)	14 364
Industrie	29.8	Formation brute de capital fixe (en pourcentage du PIB, prix de 2003)	21.8
dont : secteur manufacturier	16.6		
Services	64.5		

L'ÉTAT

Indicateurs du secteur public ² (en pourcentage du PIB)		Composition du Parlement (juillet)	Sénat	Chambre des députés
Dépenses du secteur public	26.0	PRI	50	237
Recettes du secteur public	23.7	PAN	33	143
Revenus du pétrole	7.4	PRD	25	71
Dette publique brute (décembre)	37.1	Autres	20	49
		Total	128	500

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de marchandises (en pourcentage du PIB), 2010	29.2	Importations de marchandises (en pourcentage du PIB), 2010	29.5
Principales exportations (en pourcentage du total)		Principales importations (en pourcentage du total)	
Produits manufacturés	82.4	Biens intermédiaires	76.2
Produits pétroliers	14.0	Biens d'équipement	10.0
Agriculture	2.9	Biens de consommation	13.7

LA MONNAIE

Unité monétaire : peso		Unités monétaires par USD, moyenne des données journalières	
		Année 2010	12.63
		Février 2011	12.07

1. Population économiquement active sur la base des résultats de l'Enquête nationale sur l'emploi.
2. Administration centrale et entreprises publiques.

Résumé

Après une profonde récession, associée à un fort ralentissement de l'activité au niveau mondial, le Mexique connaît une solide reprise, avec une croissance du PIB de 5½ pour cent en 2010 et de 4½ pour cent en 2011. La progression des exportations devrait se ralentir après le rebond exceptionnel de 2010, mais la reprise ne devrait pas s'en ressentir grâce à la remontée de la demande intérieure. Plusieurs indicateurs du marché du travail se sont améliorés, mais le chômage ne recule que lentement. Le Mexique a déjà commencé de retirer les mesures de relance budgétaire de 2009 et accru les impôts pour calmer les inquiétudes des marchés quant à l'évolution des finances publiques. Si la reprise se poursuit comme prévu, les autorités devraient mettre en œuvre dans leur intégralité les mesures qu'elles ont prévues pour réduire le déficit budgétaire en limitant les dépenses. Étant donné que l'inflation a baissé, la politique monétaire peut soutenir la reprise par le maintien des taux à un bas niveau à court terme.

Le Mexique a été en mesure de mettre en œuvre des politiques contracycliques durant la récession, grâce à de larges réformes des paramètres de la politique macroéconomique. Cependant, il devrait continuer de renforcer son cadre d'action pour pouvoir mieux résister aux chocs. Une modification de la règle budgétaire destinée à accumuler davantage d'actifs financiers durant les périodes où les prix du pétrole et la croissance économique sont à un niveau élevé donnerait aux pouvoirs publics davantage de marge de manœuvre pour soutenir l'économie lorsqu'elle doit faire face à des chocs importants. Des mesures propres à réduire la viscosité des prix imputable aux tarifs administrés et à des marchés non concurrentiels laisseraient plus de latitude aux autorités monétaires et, surtout, contribueraient à une meilleure allocation des ressources. L'amélioration de la concurrence et la diminution des obstacles à l'entrée sur le marché favoriseraient aussi le développement de services à la consommation plus stables, atténuant les effets des chocs.

Le Mexique doit maintenir des investissements propres à doper la croissance et des politiques sociales destinées à rattraper les niveaux de vie moyens dans la zone de l'OCDE et à réduire la pauvreté. En conséquence, les efforts soutenus menés ces dernières années pour doper les recettes fiscales devraient être poursuivis, notamment ceux visant à accroître l'efficacité du régime fiscal et à réduire sa dépendance à l'égard des recettes pétrolières. D'importantes possibilités existent d'augmenter les recettes au niveau infranational, de façon à être assuré que le Mexique puisse faire face aux pressions qui s'exerceront sur les dépenses à l'avenir. Le gouvernement mexicain a fait des efforts notables pour supprimer les niches fiscales ces dernières années, essentiellement grâce à l'adoption d'un impôt minimum alternatif sur le revenu des entreprises (Impuesto Empresarial a Tasa Unica, IETU). Mais cette action devrait être élargie pour supprimer les dépenses fiscales inefficaces, de façon à élargir la base d'imposition, augmenter les recettes et simplifier le régime fiscal, réduisant ainsi les possibilités d'évasion et de fraude. Le Mexique est en train d'accroître les prix des combustibles fossiles, mais cette hausse devrait être accélérée afin d'éliminer les subventions et leurs effets négatifs sur l'environnement. Une aide monétaire ciblée serait plus efficace pour protéger les pauvres.

Le secteur informel, important par rapport à la situation observée généralement dans les pays de l'OCDE, pèse sur la croissance de la productivité. Les entreprises de ce secteur n'ont accès ni au crédit, ni à la formation, ni à la protection juridique – de sorte qu'elles n'innovent pas et restent de petite taille. Une amélioration du système d'éducation, un renforcement des réglementations et une amélioration des incitations à la formalisation sont des réformes indispensables, tout comme une mise en œuvre plus stricte de la législation sur le travail et de la législation fiscale. Les autorités devraient poursuivre leurs efforts pour réduire les coûts de la création et de l'exploitation d'une entreprise et de l'emploi de travailleurs sur le marché formel. Elles devraient accroître la valeur du programme obligatoire de sécurité sociale pour les bas salaires, tout en limitant ses coûts grâce à une amélioration de son efficacité.

La faiblesse de la concurrence dans nombre de secteurs et les déficiences de la formation ont aussi exercé un effet de freinage sur la productivité. L'OCDE a coopéré avec le Mexique dans tous ces domaines pour élaborer un programme de réforme. La réforme du droit de la concurrence, votée par le Congrès est un pas important vers la réduction du pouvoir de marché des entreprises en place dans tous les secteurs, car il renforcera aussi beaucoup la mise en œuvre de la loi sur les ententes. La qualité de l'enseignement pourrait être améliorée grâce à des règles plus strictes en matière de performance, une meilleure formation des enseignants et un plus grand professionnalisme dans le recrutement et la gestion des établissements scolaires.

Évaluation et recommandations

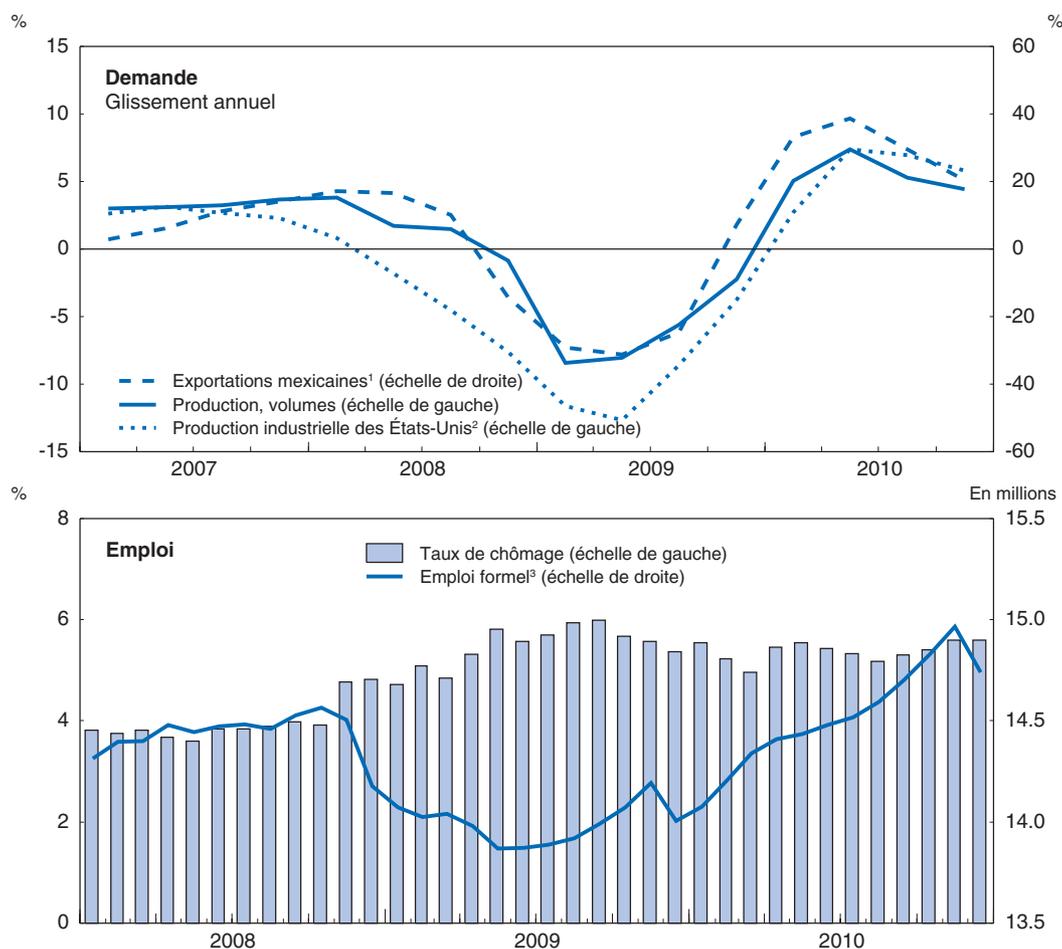
Grâce aux améliorations passées du cadre de la politique macroéconomique et de la surveillance financière, le Mexique a bien résisté à la récession mondiale de 2008-09 sans connaître de crises budgétaires ou financières — ce qui est une amélioration notable par rapport aux épisodes précédents. La reprise économique a jusqu'ici été dynamique. Néanmoins, la récession a été profonde. Le pays doit donc continuer d'adapter ses politiques macroéconomiques et structurelles de façon à être mieux à même de faire face aux chocs futurs. Les recettes pétrolières, qui représentent un tiers environ des recettes budgétaires, sont très instables, en raison surtout des fluctuations de prix, et les perspectives d'évolution de la production sont incertaines, même si la situation sur ce front s'est améliorée par rapport aux années précédentes. Les réformes destinées à accroître la marge de manœuvre budgétaire, à augmenter les recettes fiscales non pétrolières et à améliorer l'efficacité des dépenses publiques sont donc importantes. La médiocrité des perspectives de croissance potentielle et la lenteur de la convergence vers les niveaux de vie moyens de l'OCDE mettent en lumière la nécessité de réformes structurelles pour accroître la productivité, surtout dans un contexte où le Mexique doit faire face à des pressions en raison de l'intégration dans l'économie mondiale d'autres économies ayant une dotation intensive en travail. Les réformes structurelles devraient viser à remédier à l'instabilité macroéconomique, au caractère limité de la concurrence dans plusieurs secteurs et aux déficiences persistantes du système d'éducation.

Une solide reprise est en cours

Après une forte récession en 2009, le Mexique s'est engagé sur la voie d'une solide reprise. Le PIB réel s'est accru de 5½ pour cent en 2010, après une contraction de 6 % en 2009. La remontée de l'activité a été induite initialement par la forte progression des exportations mexicaines, en particulier vers les États-Unis, où le Mexique a gagné des parts de marché. La consommation et l'investissement privés ont repris avec un certain décalage, mais progressent maintenant de façon plus dynamique car la confiance des entreprises et des consommateurs a commencé de se redresser.

Le taux de chômage, qui avait atteint 6 % en 2009, ne recule que lentement et reste bien supérieur à son niveau d'avant la crise. Le taux de sous-emploi, en revanche, baisse régulièrement. La croissance de l'emploi s'est accélérée, notamment dans le secteur formel (graphique 1), mais la crise s'est accompagnée d'une dégradation qualitative, les créations de postes concernant surtout les bas salaires et la part du secteur informel dans l'emploi progressant. Cette part reste supérieure au niveau d'avant la crise, même si une contraction s'amorce. L'amélioration du taux d'activité a ralenti la baisse du taux de chômage, qui devrait revenir à son niveau d'avant la crise uniquement en 2012. L'incidence

Graphique 1. La reprise est robuste



1. Les données sur les exportations sont exprimées en dollars des États-Unis.

2. Non compris la construction.

3. Travailleurs affiliés à l'Instituto Mexicano del Seguro Social.

Source : Base de données analytiques de l'OCDE ; Banque du Mexique ; INEGI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383147>

de la forte récession sur l'emploi global ayant été assez atténuée et transitoire, la productivité du travail a sensiblement diminué.

Après s'être fortement accélérée en 2010, au moment de la sortie de la récession, la croissance de la production devrait se ralentir quelque peu pour revenir à un rythme plus tenable. La demande intérieure devrait encore se renforcer, mais sans compenser pleinement le ralentissement de la progression des exportations. La hausse du PIB devrait atteindre 4½ pour cent en 2011 et 3,8 % en 2012. Sous l'effet pour l'essentiel de l'expansion rapide des importations, le déficit de la balance des opérations courantes devrait se creuser légèrement, malgré le redressement des envois de fonds des travailleurs mexicains à l'étranger.

L'inflation de base a baissé de façon presque continue en 2010, alors que l'inflation générale a été légèrement plus instable, en raison essentiellement des prix des produits alimentaires. Elle est maintenant dans l'intervalle de variabilité de +/-1 point de pourcentage autour de l'objectif de la banque centrale de 3 %. Pourtant, elle devrait se

Tableau 1. **Demande, production et prix**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Prix courants Milliards de pesos mexicains	Variation en pourcentage, volume (prix de 2003)				
PIB	11 313	1.5	-6.1	5.5	4.4	3.8
Consommation privée	7 317.8	1.8	-7.1	5.3	4.7	4.1
Consommation publique	1 182.1	1.1	3.5	2.8	0.6	1.5
Formation brute de capital fixe	2 391.7	5.9	-11.2	2.3	8.6	8.3
Demande intérieure finale	10 891.6	2.6	-7.0	4.2	5.1	4.7
Constitution de stocks ¹	598.7	-0.3	-1.1	1.0	-0.4	0.0
Demande intérieure finale	11 490.3	2.3	-8.0	5.2	4.7	4.7
Exportations de biens et de services	3 159.7	0.7	-14.0	24.5	4.9	8.6
Importations de biens et de services	3 336.7	3.2	-19.0	22.3	5.6	11.1
Solde extérieur ¹	-177.0	-0.9	2.2	0.2	-0.3	-1.0
<i>Pour mémoire</i>						
Indice implicite des prix du PIB	-	6.2	4.1	4.4	4.0	4.1
Indice des prix à la consommation	-	5.1	5.3	4.2	4.3	3.7
Indice des prix de la consommation privée	-	5.5	7.2	3.0	3.0	3.7
Taux de chômage ²	-	4.0	5.5	5.3	4.6	3.9
Besoin de financement du secteur public ^{3, 4}	-	-1.1	-5.2	-4.3	-2.9	-2.6
Dettes publiques ^{3, 4}	-	33.3	36.7	36.8	36.6	36.3
Balance des opérations courantes ⁴	-	-1.5	-0.7	-0.5	-1.3	-2.1

1. Contributions aux variations du PIB réel (pourcentage de variation du PIB réel par rapport à l'année précédente), montant effectif dans la première colonne.

2. D'après l'Enquête nationale sur l'emploi.

3. Administration centrale et entreprises publiques.

4. En pourcentage du PIB.

Source : OCDE, Projections économiques intermédiaires.

réinscrire sur une tendance à la baisse compte tenu de l'écart de production encore marqué. La valeur du peso mexicain par rapport au dollar des États-Unis, qui s'est fortement dépréciée au lendemain de la crise financière, en raison d'importantes sorties de capitaux, s'est renforcée de nouveau en 2010, sans retrouver toutefois tout à fait son niveau d'avant la crise. L'appréciation récente du taux de change a contribué à contenir les pressions inflationnistes.

Un assainissement budgétaire plus poussé peut être facilité par une politique monétaire accommodante

L'assainissement des finances publiques a déjà commencé. Après une action de relance en 2009, les autorités sont en train de donner un tour de vis à leur action budgétaire, augmentant les impôts et freinant la croissance des dépenses. Le besoin net de financement du secteur public, mesure du déficit combiné de l'administration fédérale et des entreprises publiques, a ainsi été réduit, revenant de 5 % environ du PIB en 2009 à 4½ pour cent en 2010. Les autorités envisagent de limiter la croissance des dépenses et de ramener le besoin net de financement à 3 % du PIB en 2011 et à 2½ pour cent en 2012, ce qui permettrait d'éliminer le déficit en 2012 sur la base de la définition officielle, qui ne tient pas compte des investissements de la PEMEX mais inclut plusieurs opérations financières. Si la reprise se poursuit comme prévu, les plans d'assainissement prévus

devront être mis en œuvre dans leur intégralité afin de ne pas compromettre la confiance du marché dans la politique budgétaire mexicaine.

À plus long terme, de nouvelles réformes de la fiscalité et du secteur pétrolier seront nécessaires pour rendre le budget moins tributaire des recettes pétrolières, très instables, tout en assurant la viabilité des finances publiques. Bien que la production de pétrole se soit stabilisée depuis le milieu de 2009, le maintien de son niveau actuel au-delà de dix ans exigerait des investissements considérables et continus dans des activités d'exploration très coûteuses ainsi que de nouvelles découvertes. Le gouvernement mexicain a lancé une réforme en 2008 pour améliorer la gouvernance de la PEMEX, qui a accéléré sa recherche de nouveaux gisements. Il a aussi pris des premières mesures pour introduire davantage de flexibilité dans les mécanismes de passation de marché de la société pétrolière d'État et de mieux aligner son mode de fonctionnement sur celui des autres compagnies pétrolières. Mais les perspectives restent incertaines et une stratégie de renforcement des autres recettes fiscales se révèle donc nécessaire.

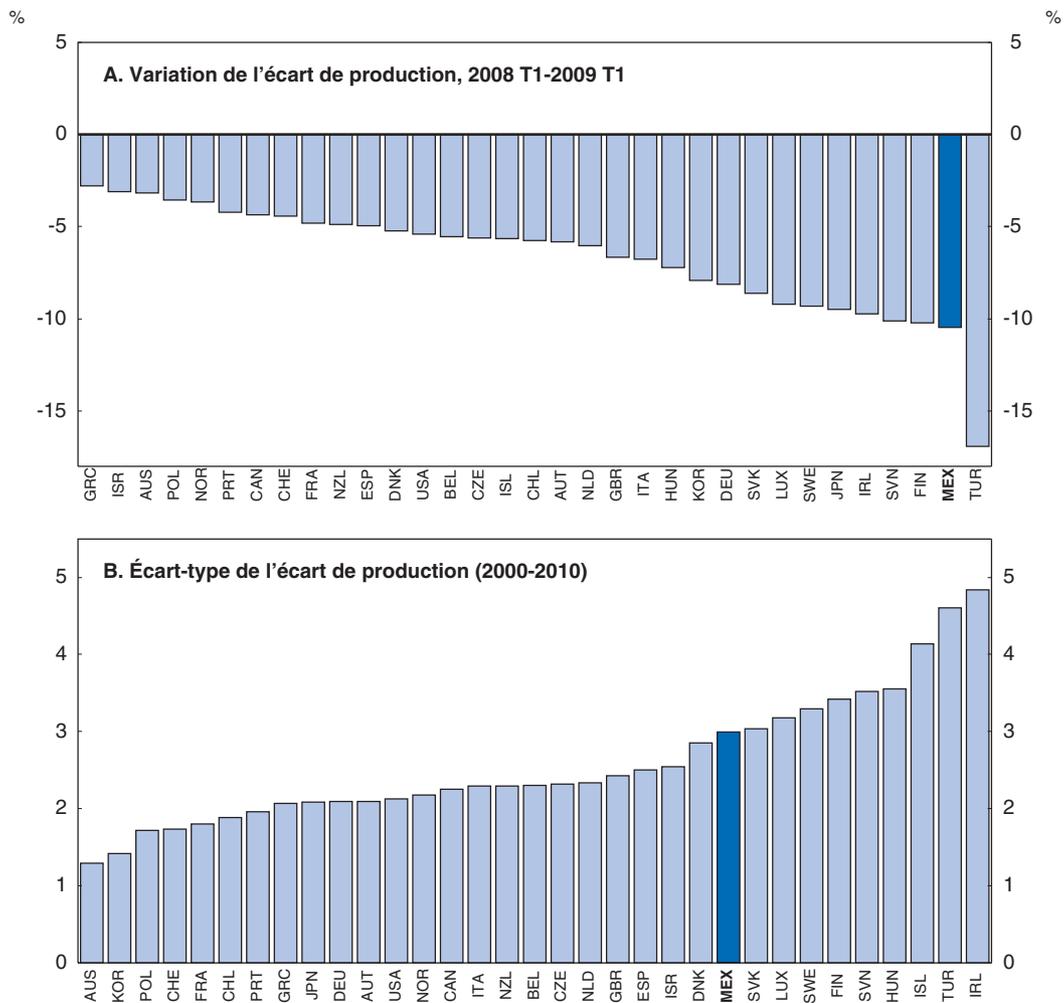
Le faible niveau actuel des taux d'intérêt contribue à soutenir la reprise de la demande intérieure compte tenu du retrait des mesures de relance budgétaire. Les anticipations d'inflation à moyen terme semblent aujourd'hui raisonnablement bien ancrées, bien que se situant dans l'extrémité supérieure de l'intervalle de variation fixé par la banque centrale autour de la cible d'inflation de 3 %. Compte tenu des importantes capacités de production encore inutilisées, elle devrait se maintenir dans la fourchette cible de la banque centrale en 2012. Cependant, la prudence est nécessaire car certains risques inflationnistes sont réapparus, la reprise économique se renforçant plus rapidement que prévu et les prix des matières premières internationales augmentant. Si la hausse des prix des matières premières et le renforcement de la reprise ne continuent pas d'entraîner une hausse des anticipations d'inflation, la banque centrale peut attendre pour augmenter ses taux directeurs, au moins jusqu'au milieu de 2011, lorsque la reprise de la demande intérieure devrait se consolider.

*Un renforcement des politiques
macroéconomiques et structurelles
pourrait stabiliser davantage l'économie*

Grâce à une amélioration du cadre de la politique macroéconomique, associée à une réglementation et une surveillance prudentes du système financier, le Mexique a échappé aux crises budgétaires et financières qu'ont connues certains autres pays. Après la crise « Tequila » du milieu des années 90, le pays a commencé de renforcer son cadre macroéconomique. La surveillance bancaire a été rationalisée et la dépendance à l'égard des financements étrangers a été réduite. Un cadre de ciblage de l'inflation a été introduit en 2001, qui a ramené l'inflation de plus de 10 % dans les années 90 à une moyenne de 4½ pour cent environ sur la période 2003-09, le taux de change flottant permettant d'absorber les chocs. La règle d'équilibre budgétaire a été introduite en 2006 pour maintenir la dette publique nette à un faible niveau par rapport aux autres pays de l'OCDE (30 % environ du PIB en septembre 2010).

Néanmoins, la production a été plus instable au Mexique que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, notamment durant la dernière récession (graphique 2). L'écart de production s'est creusé de 10 points de pourcentage entre le premier trimestre de 2008 et le premier

Graphique 2. L'écart de production s'est fortement creusé durant la récession



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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383166>

trimestre de 2009 et le PIB réel a reculé de 6.1 % en 2009, contre une moyenne de l'OCDE de 3½ pour cent. Au Mexique, les facteurs intérieurs ont sans doute contribué à l'instabilité de la production, avec des conséquences importantes pour les individus et pour la croissance économique à long terme. Les perturbations temporaires de la production tendent à s'accompagner de baisses de la consommation, en particulier dans des pays comme le Mexique, où une grande partie de la population n'a guère accès au crédit et où le filet de sécurité sociale est faible. Les individus sont touchés, car ils ont du mal à préserver leur consommation et craignent des périodes de chômage ou de pauvreté (Reis, 2009). En outre, les ouvrages sur ce sujet donnent à penser que la croissance économique à long terme peut pâtir d'une forte variabilité de la production, du fait des effets d'hystérèse ou d'une plus grande incertitude (Ramey et Ramey, 1995 ; Fatás, 2002 ; Aghion *et al.*, 2010).

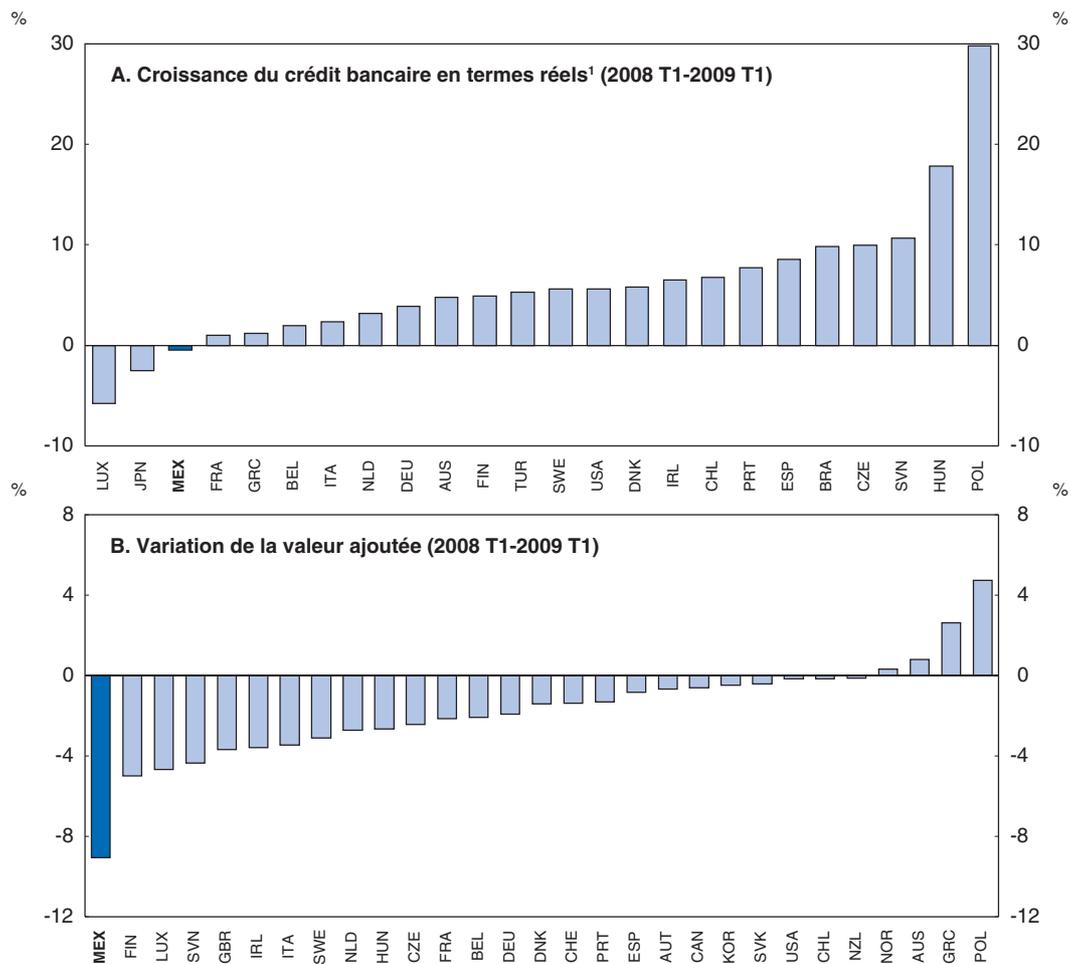
L'instabilité de la production pourrait être réduite par une nouvelle amélioration du cadre de la politique budgétaire. Même si l'action de relance budgétaire a été suffisante en 2009, le Mexique pourrait renforcer ses volants de sécurité en mettant de côté un volume plus important de ressources budgétaires en période de reprise économique et de prix élevés du

pétrole afin d'être en mesure de répondre à d'importants chocs négatifs. La constitution d'un volant de sécurité financière contribuerait aussi à préparer le pays au vieillissement de sa population, qui augmentera les dépenses de santé des instituts de sécurité sociale (IMSS et ISSSTE) et du système de santé financé par l'impôt destiné aux travailleurs qui ne sont pas couverts par la sécurité sociale, Seguro Popular. Les pouvoirs publics pourraient envisager d'adopter une règle du solde structurel, excluant les recettes fiscales et pétrolières conjoncturelles, comme le fait le Chili. En outre, ils devraient présenter leur bilan sur la base des normes comptables nationales afin d'accroître la comparabilité, tandis que les efforts visant à améliorer la qualité et l'actualité des comptes budgétaires des administrations locales devraient se poursuivre comme prévu.

Les excédents budgétaires accumulés durant les périodes de redressement économique ou les périodes de niveau élevé des prix du pétrole devraient être accumulés dans un fonds de stabilisation des recettes. Moyennant des règles simples et transparentes en matière d'épargne et de prélèvements, cette pratique améliorerait la transparence de la gestion des recettes pétrolières. Si un système de fonds de stabilisation pétrolier existe déjà au Mexique, les règles en matière d'épargne et de prélèvements sont complexes et les plafonds applicables à ces fonds sont faibles, ce qui a conduit à l'accumulation de moins de 2 % du PIB à la fin de 2008, malgré le niveau élevé des prix du pétrole. En tant que première mesure vers l'établissement d'un fonds de stabilisation économique à part entière, la hausse temporaire des plafonds fixés pour l'accumulation d'actifs en 2010 et 2011 devrait être pérennisée.

Les autorités monétaires disposeraient d'une plus grande marge de manœuvre si des réformes étaient introduites pour lutter contre la persistance de l'inflation. Davantage d'actifs en devises étrangères auraient aussi accru la flexibilité des politiques macroéconomiques. Contrairement à ce qui a été le cas dans d'autres pays, la récession de 2008-09 n'a eu qu'un léger effet à la baisse sur l'inflation au Mexique, qui est restée supérieure à l'objectif de la banque centrale, les anticipations ne reculant que lentement. En soi, une baisse plus marquée de l'inflation après le ralentissement économique aurait facilité la reprise en dopant le revenu réel des consommateurs et en améliorant la compétitivité extérieure des entreprises mexicaines. Dans une certaine mesure, le niveau élevé de l'inflation de 2008-09 peut être expliqué par la forte dépréciation du taux de change, qui s'est en partie répercutée sur les prix. Cependant, les rigidités des marchés des produits et du travail ont sans doute aussi joué un rôle. En outre, durant la crise financière de 2009, le sentiment du marché à l'égard du Mexique semble avoir été affecté par le niveau relativement faible des actifs en devises étrangères par rapport aux autres marchés émergents, qui a réduit la flexibilité de la réaction macroéconomique. Les autorités sont en train d'augmenter les actifs en devises de la banque centrale par le biais d'un mécanisme fondé sur des règles et ont demandé au FMI de porter de 47 milliards de dollars à 73 milliards de dollars le prêt de précaution accordé en janvier 2011 dans le cadre de la Ligne de crédit flexible (LCF), dont la durée passe également d'un à deux ans. Aussi bien l'auto-assurance par l'accumulation de réserves que l'assurance multilatérale par des accords internationaux dopent la confiance des investisseurs en temps de crise et ces efforts devraient être poursuivis comme prévu.

De nouvelles réformes de la surveillance financière contribueraient aussi à la stabilité macroéconomique (graphique 3). Les règles en matière de provisions pour pertes sur prêt ont eu un effet procyclique et ont encouragé, avant la récession, une forte expansion du crédit à la consommation, celui-ci progressant en valeur réelle de 35 % chaque année entre

Graphique 3. **Le crédit bancaire et la valeur ajoutée des services se sont fortement contractés**

1. Corrigé de l'inflation par l'IPC. Créances des sociétés de dépôts (non compris la banque centrale) sur tous les secteurs intérieurs (y compris les sociétés financières, les administrations des États et locales, les sociétés non financières publiques et le secteur privé).

Source : OCDE, *Base de données des comptes nationaux* ; et Société financière internationale, *Base de données sur les statistiques monétaires*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383185>

2002 et 2007, alors que les critères de garantie se sont régulièrement dégradés. Les banques ont fortement réduit le crédit à la consommation même avant la récession, contribuant ainsi à l'affaiblissement de la demande des ménages. Les autorités ont déjà pris des mesures pour rendre moins procycliques les règles en matière de provisions pour pertes sur prêt et prévoient d'étendre la nouvelle approche à d'autres segments du marché du crédit. Elles devraient aussi prendre les mesures qui s'imposent pour réduire le caractère procyclique du système financier, en passant à une réglementation et à une surveillance macroprudentielles. L'établissement d'un Conseil de stabilité du système financier est une mesure bienvenue sur la voie d'un renforcement de la coopération entre les autorités financières, qui devrait faciliter l'identification et la prévention précoces des risques systémiques. Parallèlement à l'établissement du Conseil, les autorités devraient introduire, comme prévu, des normes de fonds propres contracycliques.

Les banques de développement ont imprimé une impulsion contracyclique au crédit durant la crise, mais l'État doit aujourd'hui envisager de se retirer de cette activité de prêt exceptionnelle. La montée en puissance des prêts consentis directement par les banques publiques de développement peut fausser la concurrence en contexte hors crise. Le fait de bénéficier de la garantie expresse de l'État donne aux banques publiques de développement un avantage par rapport aux banques privées et constitue un élément de passif éventuel pour les finances publiques. Notamment, dans les périodes autres que les situations de crise, les prêts directs aux segments du marché ayant accès au crédit privé, comme les secteurs de l'automobile, du tourisme et des transports, devraient être stoppés. Les banques publiques de développement devraient plutôt privilégier les accords de cofinancement avec le secteur privé, par exemple par le biais de garanties de crédit, ce qui limiterait les risques pour les finances publiques et favoriserait le développement financier grâce à la transmission de l'expertise de ces banques au secteur privé, par exemple dans le domaine du financement des infrastructures en longue période (Armendáriz de Aghion, 1999 ; Levy Yeyati et al., 2004). Face au redressement de l'activité de prêt du secteur privé, un effort est déjà en cours pour réduire les crédits consentis directement par les banques de développement. Il devrait être poursuivi.

La modernisation des services et la réduction de leur dépendance à l'égard de l'industrie manufacturière seront indispensables pour diminuer l'instabilité macroéconomique. Si l'activité est normalement plus stable dans les services que dans l'industrie manufacturière, ce n'est pas le cas au Mexique, en raison pour partie des liens étroits existant entre ces secteurs. La part des services directement liés à l'industrie manufacturière, comme les transports et le commerce de gros, est importante par rapport à ce qui est le cas dans les autres pays, du fait des obstacles entravant l'entrée dans les segments des services plus stables tournés vers les consommateurs, comme les télécommunications, le transport de passagers et la banque de détail. Plusieurs actions ont déjà été engagées pour réduire les obstacles à l'entrée dans ces secteurs, mais les mesures proposées ci-après soutiendraient en outre l'expansion d'un secteur des services moderne et orienté vers les consommateurs.

Une plus grande diversification géographique et par produits des exportations réduirait l'exposition du Mexique aux variations soudaines de la situation économique aux États-Unis. D'après l'OMC, le Mexique est déjà l'un des pays ayant passé le plus grand nombre d'accords bilatéraux de libre-échange et, à la fin de 2008, le pays a annoncé une réduction unilatérale ambitieuse des droits à l'importation sur la période 2009-13. En renforçant la concurrence de l'étranger et en faisant baisser le coût des biens intermédiaires, cette réduction unilatérale des droits de douane contribuera à améliorer la compétitivité des exportations mexicaines. Le nombre croissant d'accords bilatéraux de libre-échange et, plus récemment, les réductions tarifaires unilatérales ont contribué à un processus de diversification commerciale au cours de la présente décennie, mais ce processus pourrait être renforcé par un plus large accès des exportateurs mexicains à d'autres marchés étrangers, notamment par la négociation d'accords de libre-échange au niveau régional. À l'échelle mondiale, les accords régionaux de libre-échange sont une solution de pis-aller à la libéralisation commerciale multilatérale, car le commerce est détourné dans une certaine mesure des pays non membres vers les pays membres. Cependant, pour les entreprises mexicaines, de tels accords devraient permettre de placer d'autres débouchés à l'exportation sur un pied d'égalité avec les pays partenaires du Mexique au sein de l'ALENA, ce qui tendra à diminuer la part des exportations mexicaines allant vers ces

derniers pays. Pour ce qui est de la diversification des risques, les négociations en cours avec le Brésil et la Corée sont particulièrement intéressantes, car elles concernent deux pays à forte croissance, dont les cycles d'activité sont de plus en plus synchronisés avec ceux de la Chine et qui sont plus indépendants des États-Unis. Pour minimiser le détournement des échanges, les autorités pourraient aussi envisager de négocier des accords de libre-échange régionaux et non bilatéraux.

Encadré 1. Principales recommandations pour soutenir la reprise et stabiliser davantage l'économie

- Mettre en œuvre dans son intégralité le plan d'assainissement des finances publiques, sauf si la croissance est nettement inférieure à celle prévue.
- Si les anticipations d'inflation restent bien ancrées, attendre pour relever les taux directeurs au moins jusqu'au milieu de 2011.
- Envisager d'établir une règle du solde budgétaire structurel, en ajustant les recettes en fonction du cycle d'activité et du cycle des prix du pétrole.
- Présenter régulièrement les données et les prévisions budgétaires sur la base des règles comptables nationales.
- Pérenniser le relèvement temporaire des plafonds sur les actifs accumulés dans les fonds de stabilisation pétroliers.
- Continuer, comme prévu, l'accumulation d'actifs en devises étrangères par l'intermédiaire d'un mécanisme fondé sur des règles.
- Sur les marchés des capitaux, passer à la réglementation et à la surveillance macroprudentielles.
- Mettre en place, comme prévu, des normes de fonds propres contractuelles.
- Continuer de se retirer de l'activité de prêt exceptionnelle garantie par l'État par l'intermédiaire des banques publiques de développement.
- Encourager une plus grande diversification des exportations, notamment par le biais d'accords commerciaux multilatéraux et régionaux.

Les besoins importants de dépenses de même que l'instabilité et les perspectives incertaines des recettes pétrolières exigent une augmentation des recettes fiscales

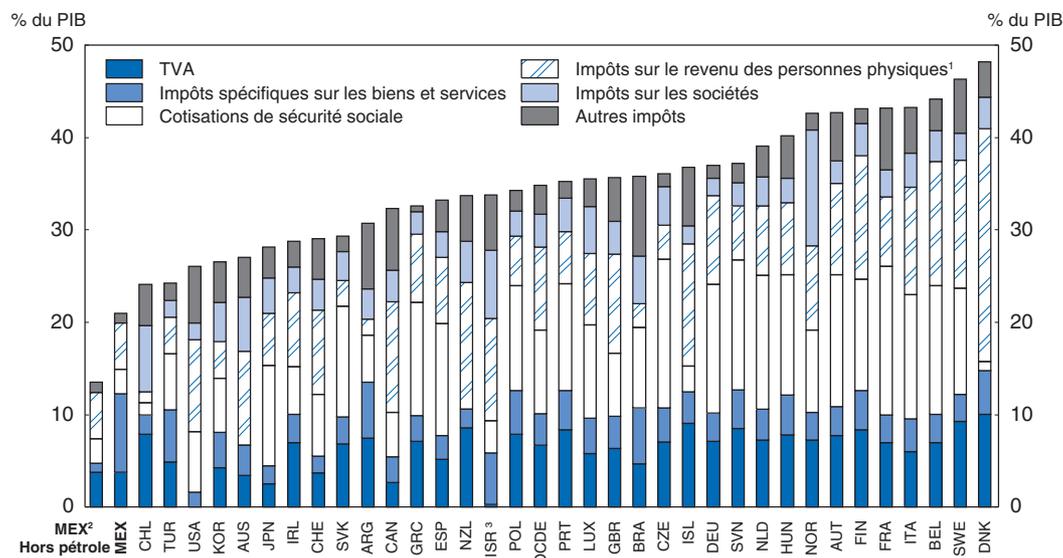
Le Mexique a d'importants besoins de financement. Du fait du faible niveau de sa croissance et de l'importance des inégalités observées, il doit investir dans l'infrastructure et l'éducation pour renforcer son potentiel de croissance ainsi que dans les politiques sociales pour lutter contre la pauvreté et les inégalités. La mise en place d'*Oportunidades*, programme bien ciblé de transferts monétaires sous conditions de ressources, permet d'aider les pauvres à investir dans leur capital humain. Si ce dispositif s'est révélé très efficace, il serait souhaitable à terme de renforcer le système d'aide sociale pour le compléter et ainsi mieux protéger l'économie et les ménages mexicains contre les chocs. En outre, le Mexique étend rapidement la couverture d'assurance maladie aux travailleurs non couverts par la sécurité sociale, au moyen d'un système financé dans une large mesure par l'impôt, *Seguro Popular*.

La viabilité budgétaire à long terme pose aussi problème, en raison du vieillissement de la population et de la hausse correspondante des coûts pour les régimes de retraite à prestations définies mis en place dans les États et pour les programmes de santé des instituts fédéraux de sécurité sociale (IMSS et ISSSTE). L'IMSS ponctionne actuellement ses réserves financières pour couvrir les déficits d'exploitation de ses comptes de santé, même si certains de ses systèmes enregistrent des excédents qui pourraient en fin de compte couvrir ces écarts. Pour faire face à ces enjeux, il faudra des réformes approfondies, notamment la conversion des régimes à prestations définies restants en régimes à cotisations définies, l'octroi d'une plus grande priorité à la prévention sanitaire et l'adoption de mesures pour améliorer l'efficacité des mesures de sécurité sociale. En outre, une augmentation des recettes fiscales sera nécessaire.

Le Mexique devrait continuer de ne pas ménager ses efforts pour accroître les recettes fiscales. Le rapport des impôts au PIB, à seulement 20 %, est faible par rapport à celui observé dans les autres pays (graphique 4). Par ailleurs, plus d'un tiers de ces recettes dépendent du pétrole, qui finance donc une grande partie des dépenses budgétaires comme le montre le solde budgétaire hors secteur pétrolier (graphique 5). Le pétrole est source d'instabilité et ses perspectives sont incertaines. Pour assurer la viabilité à moyen terme des finances publiques, le budget doit devenir plus indépendant des recettes pétrolières. Le Mexique ne peut se permettre de ne pas tirer parti du potentiel d'amélioration de l'efficacité des dépenses, en particulier pour renforcer la lutte contre la pauvreté. Mais

Graphique 4. Recettes fiscales de différentes sources dans certains pays

2008



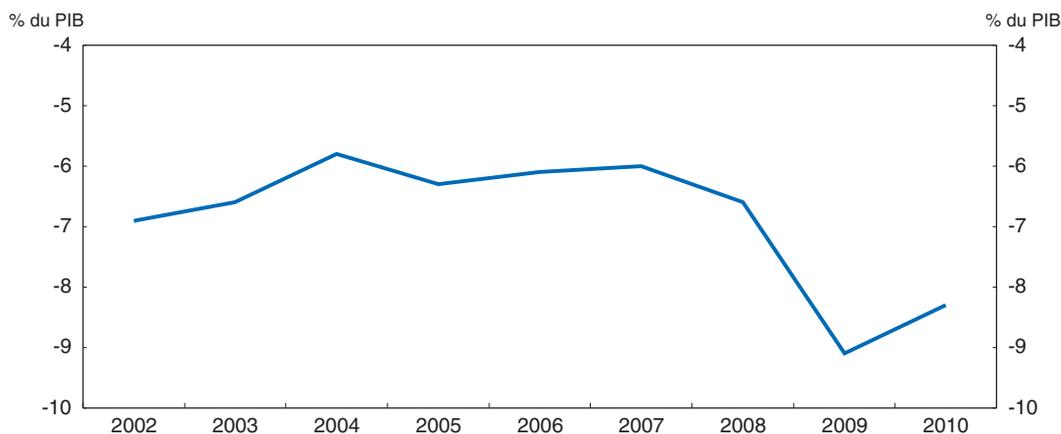
1. 2007 pour l'Australie, la Belgique, le Chili, la Grèce, l'Islande, Israël, l'Irlande, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne et la moyenne de l'OCDE. Au Mexique, les rentrées d'impôts sur le revenu des personnes physiques englobent le produit des impôts sur les revenus/bénéfices des sociétés.
2. Hors recettes pétrolières.
3. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par les autorités israéliennes compétentes et sous leur responsabilité. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source : OCDE, Base de données des statistiques des recettes publiques ; ministère des Finances pour le Chili et le Brésil ; ministère de l'Économie et de la Production pour l'Argentine ; Bureau central de statistique pour Israël.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383204>

Graphique 5. **Solde budgétaire hors secteur pétrolier**¹

Besoin de financement du secteur public



1. Administration centrale et entreprises publiques. Recettes non pétrolières moins dépenses non pétrolières.

Source : Ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383223>

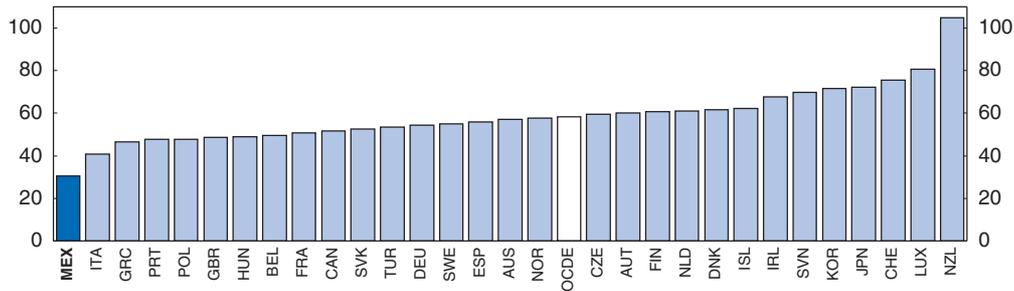
des dépenses continueront néanmoins de devoir être financées et il lui faudra donc trouver des moyens de renforcer encore ses recettes fiscales, en s'appuyant sur les réformes récentes, et d'améliorer l'efficacité de son régime d'imposition, ce qui limiterait les distorsions pouvant résulter de taux d'imposition élevés.

La principale raison de la faiblesse des recettes est l'étroitesse de la base d'imposition. D'après les estimations des autorités, les dépenses fiscales représentent 4 % environ du PIB, soit près de 20 % des recettes effectives de l'État. Outre les moins-values sur recettes, ces dépenses fiscales compliquent le régime, en laissant une ample marge de manœuvre pour la planification, voire la fraude, fiscale, par exemple au moyen de fausses déclarations de revenus dans les catégories qui font l'objet d'un traitement favorable. L'élimination des dépenses fiscales inefficaces élargirait la base d'imposition et rendrait le système plus simple à administrer et plus transparent. En outre, il faut continuer à améliorer le recouvrement de l'impôt et à lutter contre l'activité informelle. La poursuite des efforts visant à faire baisser les coûts de la formalisation, tout en la rendant plus avantageuse grâce à la fourniture de services publics de plus haute qualité, est aussi indispensable.

Les dépenses fiscales et les régimes spéciaux doivent être réévalués

Les coûts des dépenses fiscales sont particulièrement élevés dans le régime de TVA. Les taux de cette taxe sont nuls pour les produits alimentaires et les médicaments, des exonérations sont accordées, notamment pour l'éducation et les services médicaux, et des taux réduits sont appliqués à la frontière. Globalement, ces mesures réduisent les recettes fiscales d'un peu moins de 2 % du PIB. L'importance des dépenses fiscales est aussi mise en évidence par le rapport TVA/recettes, qui correspond au montant des recettes effectives de la TVA en pourcentage des recettes qui pourraient être obtenues si le taux standard était appliqué à l'ensemble de la consommation finale. Ce rapport, qui tourne autour de 30 %, tient compte à la fois des dépenses fiscales et de la fraude fiscale. Il est plus faible au Mexique que dans tout autre pays de l'OCDE (graphique 6). Les dépenses fiscales au titre de

Graphique 6. **Efficacité des taxes à la valeur ajoutée, mesurée par le rapport TVA/recettes¹**
2005²



1. Le rapport TVA/recettes correspond au montant des recettes effectives de la TVA en pourcentage des recettes qui pourraient être théoriquement obtenues si le taux standard était appliqué à l'ensemble de la consommation finale. Ce rapport donne une idée de l'efficacité du régime de TVA dans un pays par rapport à une norme standard. Le calcul pour le Canada concerne la TVA fédérale seulement et l'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée des données pour les pays indiqués.
2. Estimations de 2009 pour le Mexique et de 2007 pour la Slovénie.

Source : OCDE, *Tendances des impôts à la consommation* et *Base de données sur les statistiques des recettes* ; et ministère des Finances de la Slovénie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383242>

la TVA sont inefficaces dans la lutte contre la pauvreté, car ce sont les ménages à revenu élevé qui en tirent le plus parti en termes absolus. Il serait souhaitable d'éliminer progressivement du régime de la TVA les taux nuls et les exonérations et de répondre aux préoccupations sociales au moyen de transferts monétaires ciblés, car les ménages à faible revenu consacrent une grande partie de leur revenu à l'achat de produits alimentaires. Cette stratégie conduirait à une augmentation du montant net des recettes, car les déperditions au profit des ménages à revenu élevé seraient évitées.

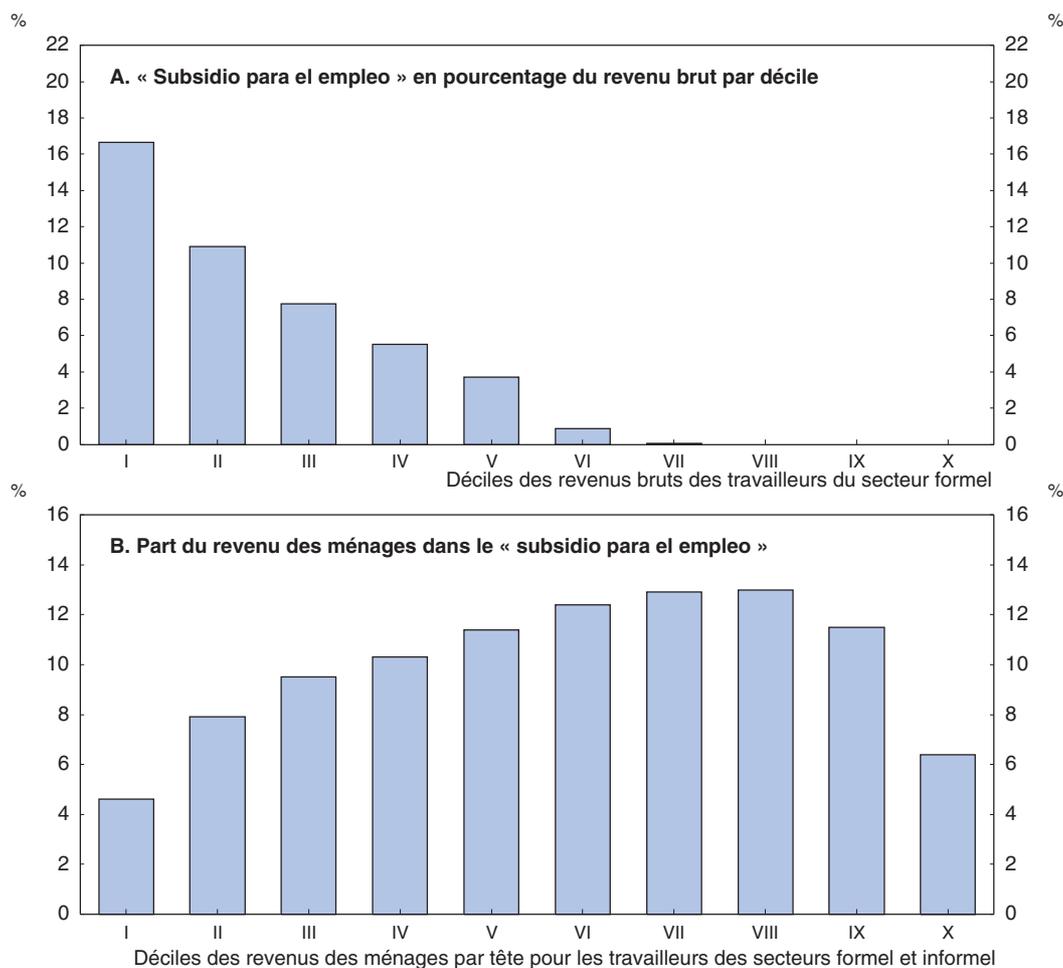
Toutefois, les tentatives faites pour élargir la base d'imposition en commençant de taxer les marchandises auxquelles s'appliquaient des taux nuls ou qui étaient exonérées de la TVA se sont révélées politiquement difficiles. Les propositions présentées par le gouvernement précédent pour taxer tous les biens de consommation, tout en augmentant les prestations servies dans le cadre d'*Oportunidades* ont été rejetées par le Parlement. Néanmoins, compte tenu des avantages d'un tel programme de réformes, il paraît justifié de ne pas relâcher les efforts. Un système de transferts monétaires, par le biais d'*Oportunidades* ou de dispositifs complémentaires, serait un instrument de lutte contre la pauvreté plus efficace que les exonérations de la TVA ou d'autres aides à la consommation, comme celles applicables à l'énergie. Ces dispositifs pourraient protéger les ménages contre les chocs de revenu.

Le Mexique devrait réévaluer les coûts et avantages de ses nombreux régimes spéciaux d'imposition des entreprises. Il existe des régimes spéciaux pour les usines de traitement à l'exportation (*maquiladoras*), les entreprises de transport et les exploitations agricoles, les petites entreprises et les entreprises intermédiaires, qui bénéficient de taux réduits, de procédures comptables simplifiées, d'un amortissement accéléré et d'autres formes d'allègement fiscal. Outre le manque à gagner direct pour le fisc, ces régimes spéciaux compliquent le code fiscal et permettent plus facilement aux entreprises de monter des opérations de planification ou de fraude fiscale, en sous-déclarant leurs recettes ou en mal les déclarant. Les régimes spéciaux peuvent aussi fausser l'allocation des ressources au détriment des secteurs ou des zones géographiques qui ne bénéficient pas du même type

de traitement fiscal. Les coûts et les avantages de tous les régimes fiscaux spéciaux devraient être soigneusement évalués et seuls les régimes dont l'efficacité est prouvée devraient être maintenus. En particulier, il semble justifié de réévaluer le régime spécial pour les petites entreprises, *régimen para pequeños contribuyentes* (REPECO), maintenant administré par les États, et de revoir sa conception. Si les allègements fiscaux consentis dans le cadre de REPECO sont très généreux, les entreprises concernées arrivent à se soustraire à 95 % de l'impôt dû d'après une étude récente (Fuentes et al., 2010), d'où la nécessité pour les États de redoubler d'efforts en matière de recouvrement. REPECO bénéficierait aussi d'un mécanisme de progressivité exécutoire, prévoyant, par exemple, des dispositions de réexamen de l'admissibilité après deux ans ou une clause d'extinction.

Le crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi, appelé *subsidio para el empleo*, doit faire l'objet d'une évaluation attentive. Il subventionne 60 % environ de l'éventail des revenus formels, avec un crédit d'impôt déductible du revenu salarié individuel (graphique 7, partie A). Son objectif initial était d'aider les travailleurs à faible revenu, mais, bien que ce crédit soit progressif par rapport au revenu du travail formel, la part qui bénéficie aux pauvres est relativement peu importante (graphique 7, partie B). En effet, le crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi n'est pas ciblé sur les travailleurs les plus pauvres, mais subventionne un éventail relativement large de revenus formels du travail. De par sa conception, le crédit d'impôt ne peut bénéficier aux travailleurs du secteur informel, dont le revenu se situe à l'extrémité tout à fait inférieure de l'échelle des salaires. En outre, il est fondé sur le revenu individuel, alors que des travailleurs ayant des salaires relativement faibles peuvent vivre dans des ménages à revenu élevé. Une évaluation approfondie de cette mesure serait justifiée pour déterminer si elle a une incidence positive sur l'emploi formel et la mesure dans laquelle elle contribue à accroître le revenu net des travailleurs à faible revenu. Cette évaluation pourrait donner lieu à des réformes. Par exemple, le Mexique pourrait envisager de cibler davantage ce dispositif sur les travailleurs à plus faible revenu qui risquent le plus fréquemment d'entrer dans le secteur formel et d'en sortir, contribuant ainsi à encourager l'emploi formel. Une autre possibilité serait de cibler le crédit d'impôt sur le revenu familial plutôt que sur le revenu individuel, ce qui accroîtrait le potentiel de ce mécanisme de limiter le nombre de travailleurs pauvres, mais exigerait une réorganisation compliquée et coûteuse de son administration. Les incitations à travailler des seconds apporteurs de revenus s'en trouveraient aussi affaiblies dans les familles dont le revenu atteint la tranche de réduction progressive de la prestation, mais cette incidence pourrait être compensée, par exemple en relevant le seuil de revenu à partir duquel la réduction de la prestation s'enclenche ou en rendant le crédit d'impôt tributaire du salaire du premier apporteur de revenu seulement. Les autorités ont récemment gelé le *subsidio para el empleo* en termes nominaux. En outre, le Mexique a adopté en 2011 un nouveau programme, *Programa de Primer Empleo*, pour stimuler l'emploi formel ; ce programme offre un allègement supplémentaire de l'impôt sur le revenu limité à trois ans aux entreprises qui créent de nouveaux emplois pour les travailleurs qui n'appartenaient pas précédemment au secteur formel. Ce programme devra faire l'objet d'une évaluation après quelque temps pour vérifier s'il a les effets escomptés.

Un grand nombre d'éléments du salaire et d'avantages complémentaires sont totalement ou partiellement exonérés d'impôts pour les travailleurs et peuvent en outre être déduits des bases imposables des entreprises. C'est notamment le cas des heures supplémentaires et des primes. Ces éléments peuvent représenter jusqu'à 30 % du salaire du travailleur moyen (Alvarez Estrada, 2010). Cette situation génère des incitations à la planification

Graphique 7. « Subsidio para el empleo » dans les différents déciles de revenu¹
2008

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur les données de l'ENIGH et Scott (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383261>

fiscale. Dans le même temps, elle contribue à des iniquités horizontales et verticales car les petites entreprises ne sont souvent pas en mesure d'offrir des conditions salariales aussi sophistiquées que les grandes entreprises, prévoyant un nombre important d'avantages complémentaires non imposables, alors que les revenus élevés bénéficient davantage des allègements d'impôt que les salariés pauvres. Le Mexique devrait donc viser à taxer tous les éléments salariaux au même taux. Dans les cas où des aides sont jugées justifiées, peut-être pour les installations de garde d'enfants, on pourrait plutôt envisager des aides directes, qui sont plus transparentes.

Dans une certaine mesure, la question des exonérations et des allègements fiscaux applicables aux avantages complémentaires est réglée par l'impôt minimum alternatif sur le revenu des entreprises (*Impuesto Empresarial a Tasa Unica*, IETU). Cet impôt forfaitaire de 17.5 % sur les flux de trésorerie a été introduit en 2008 pour limiter les pertes de recettes liées à la planification fiscale dans le régime d'imposition des entreprises. Il doit être acquitté dans la mesure où le montant dû par les entreprises dépasse celui dont elles seraient redevables dans le système normal d'imposition sur le revenu. Étant donné que

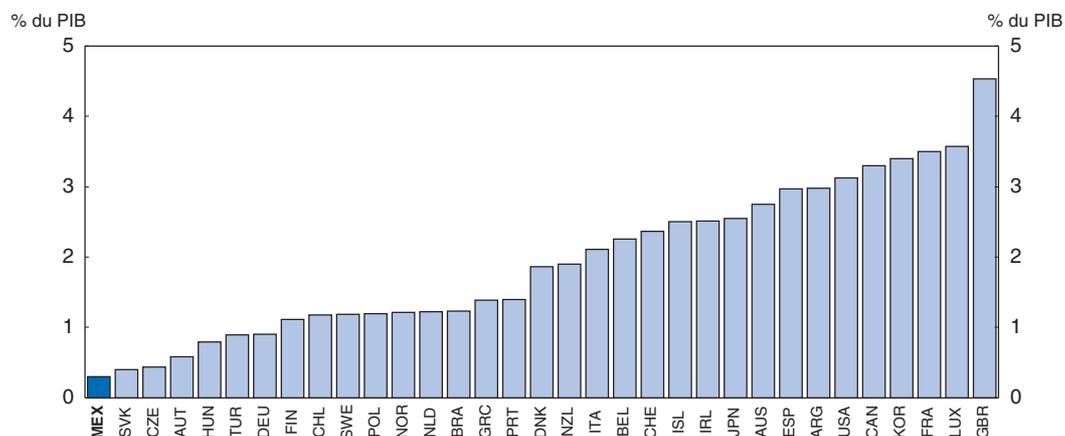
l'IETU a été introduit peu avant la crise, il est trop tôt pour déterminer son plein potentiel. Il devrait donc être maintenu pour le moment. En outre, le Mexique devrait tirer parti de l'évaluation de l'IETU que le Congrès a été invité à réaliser au milieu de 2011 pour développer les instruments dont il dispose pour élargir la base d'imposition et simplifier le système. À long terme, ce serait idéal d'avoir un système d'imposition des sociétés plus simple. Mais l'IETU ne deviendrait superflu que si le Mexique pouvait sensiblement élargir l'assiette de son système d'imposition ordinaire sur les sociétés. Autrement, cet impôt alternatif devrait continuer de jouer un rôle important dans la réduction des niches fiscales. Ne garder que l'IETU est une autre option que le Mexique pourrait envisager, mais cela ne devrait pas conduire à un manque à gagner sur les recettes, qui pourrait exiger une hausse du taux. Les coûts d'une transition compliquée doivent aussi être pris en compte lorsqu'on s'oriente vers une déduction immédiate des dépenses d'investissement, comme dans le cas de l'IETU, et la reconnaissance de cet impôt dans les conventions de double imposition, qui serait une condition préalable, n'est pas garantie.

Les taxes foncières devraient être renforcées...

Nombreuses sont les possibilités qui existent d'accroître les recettes fiscales au niveau infranational. Les administrations à ce niveau peuvent lever toute une série d'impôts différents, même si la plupart d'entre eux – à l'exception de l'impôt sur les salaires – n'ont qu'une assiette restreinte. Les rentrées fiscales sont faibles, toutefois, essentiellement parce que les administrations infranationales n'ont ni une motivation ni des moyens suffisants pour faire usage de leurs prérogatives fiscales, encore que l'État ait fait des efforts importants pour améliorer la situation sur ce front. Les taxes foncières, qui sont recouvrées par les municipalités, génèrent des recettes exceptionnellement faibles, même par comparaison aux autres pays d'Amérique latine (graphique 8). Cependant, ces taxes sont relativement efficaces, car il est difficile d'y échapper. Un problème tient au fait que les registres fonciers sont trop anciens, ce qui conduit à une sous-évaluation des biens. Un autre est lié au laxisme dans l'administration et le recouvrement de ces taxes au niveau local. Ces deux problèmes s'expliquent par l'insuffisance des capacités, mais aussi par le

Graphique 8. **Taxes foncières**

2007



Source : OCDE, Base de données sur les recettes fiscales et Statistiques sur les recettes en Amérique latine.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383280>

fait que les autorités ne sont guères incitées à augmenter le montant de ces prélèvements. En effet, au Mexique, les maires ne peuvent se présenter que pour un seul mandat de trois ans et cette période est trop courte pour qu'ils puissent bénéficier des retombées positives de la mise en œuvre de hausses d'impôts peu populaires. Les États fédérés pourraient lancer des programmes pour aider les municipalités à mettre à jour les registres fonciers, comme certains le font déjà, car il est sans doute plus facile pour des entités plus importantes d'attirer et de former du personnel plus qualifié et d'établir l'infrastructure requise. Il serait probablement aussi plus facile pour les maires de se résoudre à un alourdissement peu populaire de la fiscalité si celui-ci faisait partie d'un programme à l'échelle de l'État.

... et le Mexique devrait poursuivre ses efforts en faveur d'une amélioration importante du recouvrement de l'impôt

Le Mexique a beaucoup progressé dans la lutte contre la fraude fiscale en renforçant la capacité de l'administration fiscale fédérale. Les pouvoirs publics devraient poursuivre ces efforts et les étendre aux administrations fiscales des États. D'après les études demandées par l'administration fiscale fédérale, la fraude à la TVA a reculé de 23 % des recettes potentielles à 18 % entre 2000 et 2008. Les campagnes de recensement, le recours à des modèles de risque pour identifier les contribuables ayant une forte probabilité de fraude et les actions engagées pour réduire les coûts de recouvrement et combattre la corruption au sein de l'administration sont autant de mesures qui ont contribué à ce succès. Le Mexique devrait affiner et élargir l'utilisation des modèles de risque, développer la formation des agents du fisc, en particulier dans les techniques d'audit, et continuer à proposer des carrières et des rémunérations attrayantes. Les États où les progrès dans le renforcement de la capacité de l'administration fiscale sont très inégaux devront réaliser des efforts du même type.

Supprimer les subventions énergétiques

Le Mexique consacre des sommes considérables aux subventions à l'électricité, à l'essence, au diesel et au gaz de pétrole liquéfié, qui ont représenté au total plus de 1½ pour cent du PIB en moyenne chaque année sur la période 2005-09. Un mécanisme de lissage des prix pour l'essence et le diesel peut dégager des recettes supplémentaires en période de baisse des prix du pétrole, mais aboutit à d'importantes subventions implicites lorsque les prix du pétrole augmentent. Depuis 2005, les prix de l'essence ont été inférieurs à ceux observés chez les principaux partenaires commerciaux du fait de la forte hausse des prix du pétrole. Le Mexique devrait établir un mécanisme garantissant que les prix de l'essence ne s'écartent pas de leur niveau international de référence et établir un dispositif de lissage des prix au moyen d'un droit d'accise. Les subventions énergétiques sont inefficaces en tant que mécanismes de réduction de la pauvreté, car une grande partie de ces aides bénéficient aux groupes à revenu élevé. En outre, elles créent des incitations à consommer davantage d'énergie et à moins investir dans les mesures d'utilisation rationnelle de l'énergie, réduisant la sécurité énergétique et augmentant les émissions de gaz à effet de serre. Cette situation est incompatible avec l'objectif ambitieux du Mexique, qui vise à réduire les émissions nationales de gaz à effet de serre de 50 % d'ici à 2050 par rapport à 2000. Dans cette stratégie, de larges subventions énergétiques n'ont pas leur place.

Un meilleur ciblage des subventions énergétiques, tout en permettant d'aligner davantage les prix sur les coûts, est l'un des objectifs déclarés de la stratégie énergétique du Mexique. Les pouvoirs publics ont commencé de mettre en œuvre un nouveau programme de transferts monétaires lié à *Oportunidades* afin d'aider les ménages pauvres à couvrir leurs besoins énergétiques en créant moins de distorsions que le régime actuel. Le Mexique a aussi mis en branle un intéressant programme pilote destiné à remplacer les subventions versées au titre de la consommation d'électricité pour le pompage de l'eau d'irrigation par des transferts monétaires directs et indirects dans certains États, de façon à supprimer les distorsions de prix. Cependant, le gouvernement mexicain doit faire davantage pour mieux aligner les prix de l'énergie sur les coûts. Malgré les efforts bienvenus réalisés pour accroître progressivement les prix de l'essence, du diesel et du gaz de pétrole liquéfié, les subventions restent en place. Elles devraient encore augmenter, en cas de hausse des prix internationaux. Peu de mesures ont été prises pour supprimer les subventions à l'électricité.

Le retrait des subventions énergétiques et des exonérations de TVA, dont bénéficient en grande partie les groupes à revenu élevé, tout en augmentant les transferts monétaires mieux ciblés, soit au moyen d'une expansion d'*Oportunidades*, soit par l'introduction d'une aide sociale, contribuerait à améliorer encore la progressivité du système d'impôts et de transferts du Mexique. Malgré les améliorations de ces dernières années, les impôts et les transferts au Mexique ne diminuent guère le coefficient de Gini, contrairement à ce qui est le cas dans la plupart des pays de l'OCDE.

Améliorer encore l'efficacité productive et donc diminuer les tarifs et améliorer la qualité dans le secteur de l'électricité contribueraient à atténuer l'impact de la baisse des subventions sur les consommateurs. Le gouvernement a récemment fermé *Luz y Fuerza del Centro* (LyFC), une compagnie d'électricité publique très peu performante, ce qui est un pas dans la bonne direction. Les efforts destinés à améliorer l'efficacité de la compagnie d'État restante, tout en permettant une plus grande concurrence dans le secteur à long terme, associés à une réglementation de haute qualité, seraient la bonne stratégie pour diminuer les prix pour les consommateurs.

... puis passer à la tarification du carbone

Une fois supprimées les subventions à l'énergie, la mise en place d'un système de droits d'émission ou de taxes à large assise sur les GES serait une bonne méthode pour commencer à aligner les prix des émissions sur leurs coûts sociaux. Une telle action serait plus facile à mener dans le cadre d'une initiative internationale plus large. Dans une certaine mesure, il est plus intéressant pour le Mexique de participer à des systèmes d'échange de quotas d'émission (EQE) que d'augmenter les taxes carbone, car il pourrait ainsi obtenir des fonds de l'étranger pour financer des investissements dans l'efficacité énergétique. Si un tel système était mis en place aux États-Unis, il serait de l'intérêt du Mexique de s'y associer. En particulier, comme il dispose de possibilités de réduction des émissions moins coûteuses que celles des États-Unis, où la technologie est plus avancée, le Mexique pourrait vendre des droits d'émission à son voisin du Nord. Il est envisagé de réactiver à un moment ou l'autre un système interne d'échange de permis d'émission à la PEMEX et de l'étendre d'abord au secteur de l'électricité, puis peu à peu à d'autres secteurs clés. Cependant, la tarification du carbone devrait s'accompagner pour être efficace de la mise en place de normes technologiques et de réglementations, en particulier parce que

les secteurs de l'électricité et du pétrole sont dominés par des monopoles étatiques, qui ont des contraintes budgétaires légères. La réduction de leur production en réponse à une hausse des coûts d'émission serait plus faible que sur un marché concurrentiel, et cela vaut sans doute aussi pour leurs incitations à investir dans de nouvelles technologies économes en énergie. L'augmentation des impôts indirects sur l'essence et les sources d'énergie, modulée en fonction de la teneur en carbone, pourrait être une option de rechange satisfaisante à la tarification du carbone au Mexique et pourrait être plus facile à appliquer qu'un EQE, car un système de recouvrement de l'impôt est déjà en place.

Encadré 2. Principales recommandations concernant le renforcement de l'efficacité et de l'efficience des dépenses et des impôts

- Accroître les transferts monétaires aux pauvres, par exemple par le biais d'*Oportunidades* ou en introduisant un système d'aide sociale.
- Éliminer progressivement les subventions énergétiques ainsi que les taux nuls et les exonérations dans le régime de TVA.
- Évaluer tous les régimes fiscaux spéciaux à l'intention des entreprises et ne garder que ceux qui ont fait la preuve de leur efficacité.
- Renforcer le recouvrement de l'impôt dans le régime applicable aux petites entreprises et envisager un réexamen de l'admissibilité après quelques années ou une clause d'extinction.
- Évaluer le crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi et envisager de le cibler davantage sur les revenus les plus faibles.
- Passer à une taxation uniforme de toutes les composantes des salaires.
- Évaluer le nouvel impôt forfaitaire minimum sur les sociétés. À long terme, envisager de passer à une imposition sur les bénéfices des sociétés plus simple, tout en maintenant en place l'IETU, sauf si l'assiette du système régulier d'imposition des sociétés peut être sensiblement élargie. Envisager de conserver l'IETU comme seul impôt sur les sociétés si cela ne conduit pas à un manque à gagner sur les recettes.
- Les administrations infranationales devraient accroître leurs propres recettes fiscales. Pour ce faire, il faudrait encourager les États à lancer des programmes de mise à jour par les municipalités des registres fonciers.
- Améliorer le recouvrement de l'impôt en utilisant davantage les modèles de risque, en renforçant la formation et en proposant des rémunérations et des carrières attrayantes.

Une large stratégie est nécessaire pour combattre les activités informelles

L'existence d'un grand secteur informel, comme celui du Mexique, est à la fois un symptôme et une cause de la faiblesse de la productivité. La part des travailleurs et des entreprises mexicains qui ne respectent pas la législation fiscale et la législation du travail est importante. Les entreprises informelles sont de très petite taille et peu productives par rapport aux entreprises formelles, mais surtout par rapport aux grandes entreprises (La Porta et Shleifer, 2008). Les travailleurs et les entreprises non productifs se tourneront vraisemblablement vers les activités informelles car ils ont du mal à produire de manière rentable ou à trouver un emploi dans l'économie formelle, compte tenu des coûts des

impôts et de la réglementation. L’informalité peut à son tour nuire à la productivité et à la croissance des entreprises et des individus opérant dans ce secteur, car ceux-ci ne cherchent pas à développer leur activité, de façon à rester cachés, et se privent ainsi souvent de l’accès à des financements, des clients, une formation formelle et la protection des droits de propriété. Pour renforcer les gains de productivité, le Mexique doit s’attaquer à ce problème, en réduisant les coûts et les obstacles réglementaires qui freinent le travail dans le secteur formel, tout en améliorant la formation, l’éducation et l’aide technique en faveur des entreprises informelles relativement non productives afin qu’elles améliorent leur productivité et se développent. En fin de compte, les recettes fiscales augmenteraient également, car la capacité des entreprises et des travailleurs à faible productivité de générer des revenus serait renforcée, même si, compte tenu du bas niveau de leurs gains, les intégrer dans le régime fiscal sans accroître leur productivité ne serait pas très payant à court terme. Parce qu’il accroît l’attrait de l’emploi formel, le programme obligatoire de sécurité sociale serait notamment un moyen de pousser les travailleurs à la formalisation, à condition que ses coûts soient limités par un effort d’amélioration de son efficacité.

Réformer la sécurité sociale pour soutenir les activités formelles

Les travailleurs seraient davantage incités à passer dans le secteur formel si la qualité des services de sécurité sociale et la valeur qu’ils représentent pour eux étaient améliorées. Globalement, les impôts sur le travail ne sont pas très importants au Mexique. Si des cotisations sociales régressives – liées essentiellement à une cotisation à assiette fixe que les employeurs doivent verser au système de santé – représentent une charge relativement lourde pour les plus bas salaires, cet effet est compensé par le *subsidio para el empleo*. Le nouveau *Programa de Primer Empleo* permettra de réduire les coûts pour les entreprises de l’embauche de travailleurs qui s’inscrivent pour la première fois sur les registres des organismes fédéraux de sécurité sociale. Néanmoins, plusieurs caractéristiques du système mexicain pourraient avoir une incidence négative sur l’emploi dans le secteur formel. Surtout, les travailleurs ruraux et les travailleurs à bas salaire ont des raisons d’estimer que certaines prestations de sécurité sociale ne sont pas assez intéressantes pour eux compte tenu de leur coût, ce qui réduit les incitations à contribuer au système :

- Peu de travailleurs à faible revenu arrivent à garder leur emploi formel suffisamment longtemps pour acquérir le droit à une pension minimum, ce qui réduit la valeur perçue des cotisations au système de retraite.
- Jusqu’à récemment, les services d’assurance-maladie n’étaient ouverts qu’aux travailleurs du secteur formel, et financés via les cotisations de sécurité sociale. Un nouveau système de soins de santé financé en grande partie par l’impôt (*Seguro Popular*) permet maintenant aux travailleurs qui ne sont pas inscrits à la sécurité sociale d’accéder à des services de santé, gratuitement s’ils appartiennent aux quatre déciles inférieurs de la distribution des revenus. Cette évolution est bienvenue du point de vue de la santé publique, mais œuvrer en faveur d’un système de santé plus intégré améliorerait l’efficacité et éviterait toute contre-incitation à la participation à un emploi formel qui pourraient découler de différences dans les systèmes de financement. Bien que la qualité des services de santé de la sécurité sociale reste en général meilleure, il est difficile de dire s’il est justifié pour chaque travailleur à bas salaire de payer des

cotisations sociales plus élevées. Ces cotisations sociales sont importantes par rapport à leurs revenus, ce qui réduit sensiblement les possibilités de consommation. Par ailleurs, dans les régions rurales, la capacité du système de santé de la sécurité sociale est bien moindre, ce qui réduit sa valeur pour les travailleurs des zones rurales, qui tendent à avoir des salaires relativement faibles.

- L'accès aux prêts au logement de la caisse du logement de la sécurité sociale est fondé sur un système de points qui tient compte d'éléments tels que l'épargne, le revenu, l'âge et l'ancienneté dans l'emploi, intéressant tous l'aptitude des travailleurs à rembourser, et qui favorise ainsi les travailleurs à haut revenu. Cette pratique réduit la valeur de ces aides au logement pour les travailleurs à bas revenu, même si les pouvoirs publics se sont récemment employé, avec succès, à améliorer l'accès au mécanisme en question.
- Les équipements de garde d'enfants et les installations récréatives sont concentrés dans les zones urbaines, réduisant la valeur de ces services pour les travailleurs ruraux, souvent à bas revenu.

Les efforts faits pour restructurer le régime de sécurité sociale et accroître son attrait pour les travailleurs à faible revenu et les travailleurs ruraux, en particulier, devraient inciter ces travailleurs à passer dans le secteur formel (OCDE, 2008).

Pour commencer, le Mexique devrait envisager d'exclure les crédits hypothécaires subventionnés, les services de garde d'enfants et les activités récréatives du système obligatoire de sécurité sociale, pour les intégrer dans les programmes équivalents financés par l'impôt et bénéficiant à l'ensemble de la population, en revoyant le ciblage de ces mesures. La valeur du système obligatoire de sécurité sociale pour les travailleurs pauvres et ruraux, qui doivent aujourd'hui payer pour des services auxquels ils n'ont qu'un accès limité, devrait vraisemblablement s'en trouver améliorée. Le gouvernement a déjà créé une possibilité d'exonération partielle de charges sociales pour les journaliers agricoles et les travailleurs de la construction, afin de compenser leur accès limité à certaines des prestations considérées, mais la restructuration du système pour l'ensemble des travailleurs aura des avantages supplémentaires. En particulier, une plus grande intégration de la prestation de services devrait améliorer l'efficacité des programmes, car elle permettra aux autorités de fonder ces derniers sur une stratégie englobante, d'éviter les chevauchements et d'améliorer le ciblage. En outre, cela pourrait contribuer à diminuer les charges sociales ou à accroître la part des ressources allant sur les comptes d'épargne-retraite, qui sont plus accessibles et donc plus utiles pour une grande partie des travailleurs. Les autorités prévoient de transférer une partie des financements du Fond pour le logement de la sécurité sociale vers les comptes de retraite des travailleurs, ce qui serait une mesure bienvenue et peut-être l'occasion de s'interroger sur la question de savoir si le financement de subventions au logement par le biais des charges sociales est véritablement la meilleure option.

Ne serait-ce que la consolidation du système de soins de santé de base, qui diffère aujourd'hui pour les travailleurs publics et privés et pour les travailleurs du secteur formel et informel, et le passage à un financement intégré favoriseraient l'efficacité et permettraient d'éviter de fausser le choix entre emploi formel et informel. La prestation de services intégrés devrait améliorer la qualité, car les capacités seraient partagées et les normes seraient les mêmes pour tous les régimes de santé. Le gouvernement a déjà commencé de s'atteler à cette tâche, notamment en coordonnant l'achat de médicaments brevetés, ce qui s'est traduit par d'importantes économies. Ces mesures pourraient être

peu à peu développées pour passer à une totale intégration des différents systèmes de soins de santé de base. Le régime de financement de l'assurance maladie de base devrait être unifié pour éviter les contre-incitations à la formalisation, imputables notamment à des services de santé moins chers pour les travailleurs informels que pour les travailleurs formels. Une option consisterait à passer à un système de santé intégré offrant les services du système actuel de sécurité sociale, mais financé par l'impôt. Passer à un financement intégral par l'impôt pourrait réduire les charges sociales et les ramener de près de 40 % à 16½ pour cent pour les travailleurs gagnant le salaire minimum. Il faudra sans doute pour cela accroître d'autres impôts, mais la charge de financement moyenne devrait probablement se contracter, la base d'imposition est plus importante que la base des cotisations sociales. Aussi longtemps que l'État ne pourra lever les recettes fiscales supplémentaires indispensables à cette mesure, toutefois, il devrait limiter le financement par l'impôt à un programme de santé très élémentaire ne couvrant qu'une série d'affections dont le traitement est extrêmement coûteux. Une autre solution consisterait à financer cet ensemble de prestations par des honoraires facturés aux patients, dont pourraient être dispensés les ménages aux revenus les plus modestes. Cependant, un système identique de financement devrait alors mis en place pour les travailleurs formels, sinon les services de soins resteraient plus chers pour eux. Les services situés en dehors de ce périmètre pourraient être financés par des charges sociales pour les travailleurs du secteur formel. La stratégie actuelle de l'État, visant à étendre la couverture du système de santé pour les travailleurs informels, tout en développant les prestations, sans réforme de l'impôt ni expansion de la couverture des redevances, pourrait conduire à des problèmes de financement. En outre, elle ne résout pas le problème que pose le fait que, pour certains travailleurs, *Seguro Popular* est moins cher que le programme de sécurité sociale.

Réduire le poids de la réglementation

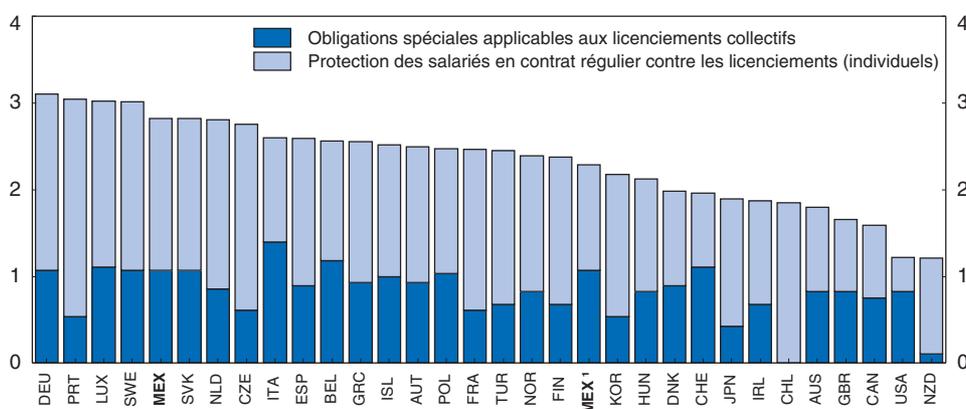
Une autre possibilité qui s'offre au Mexique de diminuer le coût de l'emploi formel serait de réduire la rigueur des réglementations applicables à l'emploi régulier. Ces réglementations sont relativement strictes par rapport à la plupart des pays de l'OCDE (graphique 9). Les procédures devant les tribunaux sont complexes, longues et coûteuses. En outre, les restrictions à l'emploi temporaire sont très peu nombreuses actuellement, de sorte que les entreprises peuvent plus facilement avoir recours à la sous-traitance et à l'externalisation en s'adressant à des organismes d'intérim pour trouver des travailleurs meilleur marché et souvent informels, ce qu'elles font fréquemment. Le projet récent de réforme du marché du travail visant à limiter à six mois l'accumulation des arriérés de salaires pendant les procédures judiciaires relatives au droit du travail est bienvenu, car il réduirait le coût des licenciements et l'incertitude qui les entoure. La proposition visant à créer des contrats d'essai et de formation de courte durée, allant de un à six mois, est aussi utile, car elle pourrait encourager davantage les employeurs à envisager le recrutement de travailleurs moins qualifiés et moins expérimentés, notamment des jeunes, dans des emplois formels. Ces réformes réduiraient sensiblement la rigueur de la législation de protection de l'emploi au Mexique et renforceraient la certitude juridique en matière d'embauches et de licenciements (graphique 9).

Les autres mesures que le Mexique devrait envisager sont notamment la réduction du champ des procédures contentieuses en matière de licenciement abusif, en assouplissant les modalités de licenciement de travailleurs pour performances insuffisantes répétées et

excédent de personnel. Cependant, pour qu'une telle réforme soit acceptable, la période de préavis accordée et l'indemnité versée en cas de licenciement abusif, qui sont très peu importantes à l'heure actuelle, du moins pour les travailleurs en place depuis longtemps, pourraient devoir être améliorées. Une autre possibilité serait le renforcement des systèmes permettant de mieux protéger les travailleurs contre les pertes de revenus résultant du chômage. Sont visés notamment le volet chômage des comptes retraite individuels ou d'autres dispositifs, comme une prestation d'aide sociale. La réforme obligerait aussi les entreprises recourant à l'externalisation ou à la sous-traitance à vérifier que le sous-traitant respecte le droit du travail et la législation relative à la sécurité sociale. Cela compléterait des dispositions similaires qui avaient été intégrées dans la loi sur la sécurité sociale de 2009, avec des amendes revues à la hausse. Il s'agit d'une mesure raisonnable pour empêcher les entreprises d'utiliser la sous-traitance pour contourner la législation du travail, mais la capacité des inspections du travail pourrait devoir être renforcée pour assurer sa mise en œuvre (OCDE, 2008).

Graphique 9. **Législation sur la protection de l'emploi (LPE) applicable aux salariés en contrat régulier, 2008**

Indice variant sur une échelle de 0 à 6 (du degré de restriction le plus faible au plus élevé)



1. L'estimation tient compte de la réforme proposée.

Source : OCDE, Base de données des indicateurs de protection de l'emploi de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383299>

Encadré 3. Principales recommandations pour réduire l'ampleur du secteur informel

- Pour réduire le coût global de la sécurité sociale, améliorer l'efficacité et encourager les activités formelles, supprimer les crédits hypothécaires bonifiés, les services de garde d'enfants et les activités récréatives du système obligatoire de sécurité sociale et fusionner ces éléments avec les programmes équivalents financés par l'impôt.
- Mieux intégrer les différents systèmes de santé. Passer à un financement intégré d'une assurance-maladie universelle de base, en utilisant soit l'impôt, soit des redevances.
- Adopter et mettre en œuvre dans son intégralité le projet de réforme du marché du travail.
- Envisager d'assouplir les procédures de licenciement de travailleurs pour performance médiocre ou excédent de personnel.

Le Mexique a aussi beaucoup allégé les procédures de création d'entreprises, mais il devrait envisager d'assouplir encore la réglementation applicable. Les autorités s'emploient à réduire le nombre de conditions à remplir ainsi que les délais et les coûts à supporter pour mener à bien les formalités requises pour créer une entreprise, notamment grâce au lancement en 2002 du *Sistema de Apertura Rápida de Empresas* (SARE), qui a rationalisé les procédures au niveau municipal, ramenant à 72 heures le temps nécessaire à des entreprises à faible risque pour s'enregistrer. Pour pousser la réforme plus avant, il faudrait intégrer cette initiative avec *tuempresa.gob.mx*, un guichet électronique, mis au point avec l'appui de l'OCDE pour faciliter le respect des règles et procédures fédérales en matière de création d'entreprise. D'après les recherches de l'OCDE, *tuempresa.gob.mx* contribue à une diminution des coûts liés aux procédures de création d'entreprise, les ramenant de 16 % du PIB par habitant à 5½ pour cent. Cependant, il ne s'agit toujours pas du mécanisme le plus largement utilisé pour créer une entreprise. Une publicité plus efficace et l'interconnexion avec les portails des États et les portails municipaux concernant la création d'entreprises devraient contribuer à populariser ce guichet électronique. Le ministère fédéral de l'Économie et les administrations infranationales devraient coopérer pour assurer l'interconnexion de ces portails avec *tuempresa.gob.mx* et inciter un large éventail de parties prenantes à soutenir la plate-forme. À terme, les autorités prévoient de rattacher un éventail plus large de formalités à *tuempresa.gob.mx*, y compris celles intéressant les entreprises déjà en activité. Cela serait souhaitable.

Le Mexique a engagé un processus d'examen réglementaire appelé *Base Cero*, soutenu par l'OCDE, afin d'identifier et de simplifier les réglementations trop lourdes. Une première série de cinq procédures applicables aux exportateurs et aux créations d'entreprises ont déjà été rationalisées. Les autorités ont récemment aussi simplifié les formalités de déclaration fiscale et prévoient d'autres mesures dans le domaine des impôts, du commerce extérieur et des réglementations techniques, qui faciliteront également l'absorption des technologies. Globalement, les économies réalisées devraient atteindre environ 20 milliards de pesos. En outre, l'OCDE a aidé le Mexique à mieux cibler ses évaluations d'impact pour les nouvelles réglementations, ce qui permet aux organismes de réglementation de concentrer leurs ressources sur l'analyse des réglementations particulièrement coûteuses. La possibilité est aussi ainsi donnée de mettre au point une version allégée de l'évaluation pour les réglementations à faible impact, libérant ainsi des ressources pour améliorer la capacité du Mexique de revoir les réglementations qui impliquent des coûts et des risques importants. Compte tenu des retombées positives de l'initiative *Base Cero*, les autorités devraient envisager d'élargir sa portée pour couvrir d'autres processus économiques à fort impact. Elles devraient aussi s'employer à faciliter la mise en œuvre du nouveau cadre d'évaluation en améliorant la formation du personnel concerné.

Les réglementations au niveau des États et des municipalités doivent aussi être simplifiées et améliorées, notamment en réduisant les chevauchements entre les différents niveaux d'administration. L'OCDE a travaillé avec le ministère fédéral de l'Économie et l'Institut mexicain de la compétitivité pour mettre en évidence les réglementations particulièrement lourdes au niveau infranational et a proposé un programme de réformes pour neuf États mexicains. Elle a aussi mis au point une panoplie d'outils pour simplifier les réglementations infranationales, notamment celles applicables aux créations d'entreprises, aux permis de construire, à l'enregistrement des biens et aux achats publics. L'administration fédérale devrait encourager les États et les municipalités à utiliser ces

outils pour suivre les résultats et coordonner les réglementations entre les différents niveaux d'administration.

Encadré 4. Principales recommandations pour la simplification des réglementations applicables aux entreprises

- Coopérer avec les administrations infranationales pour assurer l'interconnexion du guichet unique fédéral avec les portails Internet fédéraux, des États et municipaux pour les créations d'entreprises.
- Élargir la portée de l'initiative d'examen réglementaire (*Base Cero*) à d'autres réglementations ayant une forte incidence sur la productivité des entreprises. Mettre en œuvre les changements suggérés dans l'évaluation d'impact de la réglementation.
- Encourager les États et les municipalités à utiliser les outils proposés pour simplifier les réglementations infranationales. Coordonner la réglementation entre les niveaux d'administration.

Le Mexique doit renforcer la concurrence...

La concurrence sur les marchés de produits est faible dans nombre de secteurs au Mexique, ce qui nuit souvent à l'efficacité, à la productivité et au bien-être des consommateurs. Il existe des monopoles d'État dans la distribution d'électricité et la production de pétrole, mais la concentration est forte dans beaucoup d'autres activités. L'analyse menée conjointement par l'autorité mexicaine de la concurrence (*Comisión Federal de Competencia, CFC*) et l'OCDE donne à penser que le ménage mexicain moyen consacre près d'un tiers de son budget à des produits qui sont fabriqués sur des marchés monopolistiques ou très oligopolistiques, et cette part est encore plus importante pour les ménages à faible revenu. Dans plusieurs secteurs, les réglementations aident les entreprises en place sur le marché à empêcher l'entrée de nouvelles entreprises ou l'exercice d'une véritable concurrence de la part des concurrents existants. Le Mexique a lancé un projet supervisé par le ministère de l'Économie pour identifier les obstacles à la concurrence et proposer des réformes sur la base d'une analyse conjointe de la CFC et de l'OCDE. Un renforcement de la concurrence conduirait les entreprises en place à diminuer les prix, devenir plus efficaces et novatrices, renforcer la croissance de la productivité globale et favoriser le bien-être des consommateurs.

L'Exécutif a introduit une réforme du droit de la concurrence, votée par le Congrès. Cette réforme, qui s'inspire des meilleures pratiques de l'OCDE, vise à donner à l'autorité de la concurrence davantage de moyens pour découvrir les entreprises abusant de leur pouvoir de marché et sanctionner plus lourdement de telles pratiques. Elle autorise des visites inopinées des bureaux, ce qui augmente la probabilité de collecter des preuves utiles, et étend les poursuites pénales aux particuliers impliqués dans une entente. Au lieu d'un montant plafonné (actuellement aux alentours de 7 millions de dollars), les amendes maximales peuvent atteindre jusqu'à 10 % des recettes de la société, ce qui est très dissuasif pour les grandes entreprises. Ceci va renforcer le cadre de la concurrence du Mexique et sa performance économique.

La réglementation devrait être réexaminée dans plusieurs secteurs pour mieux laisser jouer la concurrence. Nombre de ces secteurs apportent des contributions importantes au

reste de l'économie et une amélioration de leur efficacité pourrait avoir des effets potentiellement très bénéfiques sur la productivité globale :

- Dans le *transport aérien*, un accès équitable aux créneaux d'atterrissage et de décollage à l'aéroport de Mexico, qui opère au maximum de ses capacités, sera indispensable pour assurer l'ouverture à la concurrence. L'attribution des créneaux se fait actuellement sur une base non transparente et est en grande partie fondée sur des situations acquises, le contrôle étant exercé par un comité auquel seuls les opérateurs historiques sont représentés. Les clauses des droits acquis devront être limitées afin de permettre une adjudication plus efficace d'une partie importante des créneaux. Le Mexique devrait aussi envisager de supprimer la règle des concessions sur une route donnée qui spécifient les heures d'exploitation, afin de permettre aux compagnies d'assurer un service sur n'importe quelle route, tant qu'elles se conforment aux exigences de notification en matière de sécurité pour chaque route empruntée.
- S'agissant des transports *interurbains*, les restrictions à l'obtention d'un permis devraient être abolies et les autorités devraient assurer un accès non discriminatoire aux terminaux d'autocars. À l'heure actuelle, le régulateur est tenu de fonder sa décision d'autoriser ou non l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises sur des études relatives à la demande et l'investissement. Cette règle devrait être supprimée et les restrictions à l'entrée de nouvelles entreprises devraient être limitées aux préoccupations de sécurité. Dans les cas où l'accès à des terminaux d'autocars est essentiel pour que des concurrents puissent entrer sur le marché, par exemple lorsque la construction d'un nouveau terminal n'est pas économiquement possible ou lorsque l'autorisation est refusée par une administration locale, l'organisme de réglementation doit instaurer des conditions pour assurer cet accès (OCDE, 2010).
- Le secteur de la *banque de détail* au Mexique est très concentré, notamment parce qu'il était coûteux pour les clients de changer de banque par le passé. Suite aux recommandations de la CFC et de l'OCDE, le Mexique a adopté une nouvelle loi qui exige des banques qu'elles fournissent des informations transparentes à leurs clients pour qu'ils puissent déterminer combien il en coûte de changer d'établissement. Les banques sont désormais autorisées à transférer des ordres de virement à la demande des nouveaux clients. L'accès des nouvelles banques aux installations essentielles, comme l'infrastructure de réseau par carte, les systèmes de paiement au détail et les bureaux de crédit, a été assoupli, ce qui facilite l'entrée sur le marché. La banque centrale est désormais tenue de se fonder sur des critères d'efficacité précis pour déterminer des commissions d'interchange appropriées pour les cartes de crédit et de débit. Toutes ces modifications de la législation sont maintenant mises en application et les autorités devraient s'assurer que cela se passe aussi rapidement que possible.
- Les prix des médicaments sont exceptionnellement élevés au Mexique, en raison pour partie de la faiblesse de la concurrence dans le secteur *pharmaceutique*. Il s'agit là d'un problème de santé publique et d'un problème pour les finances publiques. Des procédures plus transparentes seront indispensables pour les achats publics afin de renforcer la concurrence dans ce secteur. L'Institut de sécurité sociale (IMSS), l'autorité de la concurrence (CFC) et l'OCDE sont convenus de coopérer pour encourager cette évolution. À compter de 2011, l'IMSS réalisera tous ses achats, y compris de médicaments, par le biais d'enchères inversées, ce qui limitera considérablement les possibilités de corruption et rendra la collusion entre entreprises pharmaceutiques beaucoup plus difficile. La concurrence dans le secteur pharmaceutique pourrait aussi

être renforcée en assouplissant les restrictions trop rigoureuses dont font l'objet les produits génériques. Les autorités ont entrepris plusieurs actions dans ce domaine, notamment un processus de renouvellement de toutes les procédures d'enregistrement des médicaments qui se terminera cette année, seuls les produits génériques devant à l'issue de ce processus répondre à des critères de bioéquivalence ; des campagnes de promotion et d'information pour favoriser la prescription et l'utilisation adéquates des génériques ; et une révision en cours du cadre conceptuel de la propriété intellectuelle pour déterminer les domaines où des améliorations doivent être apportées. Le Mexique devrait supprimer aussi rapidement que possible l'obligation faite aux sociétés vendant des produits génériques dans le pays d'y posséder une usine ou un laboratoire. Il faudrait aussi que les médecins soient tenus de prescrire les médicaments en utilisant uniquement leur dénomination commune internationale, de façon que les patients puissent choisir l'option la moins coûteuse à la pharmacie. Les pharmacies devraient aussi être tenues de proposer les médicaments sous leur forme générique.

- Les prix des télécommunications sont bien supérieurs à la moyenne de l'OCDE dans certaines zones – en effet, pour une utilisation modérée des services de téléphonie mobile, les tarifs mexicains sont d'environ 30 % supérieurs à la moyenne de l'OCDE, alors que s'agissant des services fixes, pour une utilisation moyenne, les tarifs applicables aux particuliers et aux entreprises dépassent respectivement de 67 % et 82 % les moyennes de l'OCDE. Une grande avancée a été faite dans la promotion d'un renforcement de la concurrence avec l'octroi de plusieurs concessions du réseau de fibre optique de la compagnie d'électricité publique à des concurrents de l'opérateur historique dans le secteur des télécommunications ainsi qu'avec la mise aux enchères de nouvelles fréquences radio. Cela permettra la concurrence au niveau des infrastructures dans ce secteur. Cependant, les efforts de renforcement de la concurrence devraient se poursuivre et l'application de la réglementation devrait être améliorée. Dans la moitié des 400 zones d'appel locales, seul l'opérateur en place, Telmex, dispose de l'infrastructure nécessaire pour assurer la terminaison des appels en téléphonie fixe et applique un tarif très élevé pour ce service. Le régulateur, COFETEL, a décidé en 2008 que ce tarif devait être aligné sur ceux des services d'interconnexion, ce qui l'aurait ramené à 15 % environ de sa valeur actuelle. Toutefois, cette décision a fait l'objet d'un recours et n'a donc pas été appliquée. Les tarifs d'interconnexion sont aussi élevés dans la téléphonie mobile, mais le régulateur des télécommunications n'est pas habilité à réglementer *ex ante* les tarifs d'interconnexion du service mobile en toutes circonstances. Il ne peut que proposer des modifications dans certaines situations, lorsqu'un différend juridique survient entre opérateurs. Suite à une plainte déposée par plusieurs concurrents, le CFC a récemment imposé une amende d'un milliard de dollars des États-Unis à l'opérateur historique pour pratiques monopolistiques concernant les tarifs d'interconnexion. Les autorités devraient envisager de fusionner les zones d'appel locales pour réduire le nombre de celles qui ne sont pas compétitives. COFETEL devrait être autorisé à réglementer les tarifs d'interconnexion *ex ante* et être habilité à identifier les goulets d'étranglement et à désigner les installations essentielles pour tous les secteurs des télécommunications ainsi qu'à établir des conditions d'accès non discriminatoires à ces installations. De plus, il conviendrait d'inscrire dans les textes la possibilité de dégroupier l'accès aux infrastructures essentielles lorsque cela favorise le développement de la concurrence et n'affaiblit pas les incitations à investir. Les tarifs d'interconnexion et de dégroupage devraient être fondés sur les coûts marginaux à long terme.

Encadré 5. Principales recommandations pour renforcer la concurrence

- Limiter l'attribution en fonction des droits acquis de créneaux aéroportuaires dans les aéroports encombrés de façon à assurer l'efficacité, par exemple par le biais d'une adjudication. Envisager de supprimer l'obligation d'obtenir des concessions sur des routes données et autoriser les compagnies aériennes à assurer leur service tant qu'elles satisfont aux règles en matière de sécurité.
- Assouplir les restrictions à l'obtention d'un permis de transport interurbain par autocar et assurer un accès non discriminatoire aux installations essentielles.
- Mettre en application les modifications légales visant à faciliter l'accès aux services bancaires et permettre aux banques d'accéder plus aisément aux installations essentielles.
- Faire en sorte que l'abandon de l'obligation faite aux entreprises d'exploiter une usine ou un laboratoire au Mexique pour pouvoir vendre des médicaments génériques soit rapidement effectif. Exiger des médecins qu'ils prescrivent les médicaments sous leur dénomination commune internationale uniquement.
- Fusionner les zones d'appel locales. Habilitier COFETEL à réglementer les tarifs d'interconnexion *ex ante*, à identifier les goulets d'étranglement et désigner les installations essentielles pour tous les secteurs des télécommunications ainsi qu'à établir des conditions d'accès non discriminatoires à ces installations. Dégrouper l'accès aux infrastructures essentielles lorsque cela favorise la concurrence et n'affaiblit pas les incitations à investir. Fonder les tarifs d'interconnexion sur les coûts marginaux à long terme.

... et la qualité de son système d'éducation

Pour améliorer sa productivité et permettre à davantage de citoyens de travailler et de produire dans l'économie formelle, le Mexique doit renforcer son système d'éducation. L'OCDE a travaillé avec le pays pour remédier aux principales déficiences de son système d'éducation au niveau élémentaire. Si le Mexique a beaucoup investi dans l'éducation ces dernières années et si le nombre d'élèves scolarisés s'est sensiblement accru, en particulier dans le primaire, les inscriptions dans le secondaire restent à la traîne par rapport aux normes de l'OCDE, tout comme les acquis des élèves mesurés par PISA. L'une des principales faiblesses est la qualification des enseignants et des chefs d'établissement. L'un des éléments fondamentaux de la stratégie d'éducation du Mexique doit être de mettre en place un ensemble cohérent de normes définissant les compétences des enseignants, qui sont nécessaires pour aider les élèves à exploiter pleinement leur capacité d'apprendre. La formation initiale des enseignants doit être améliorée et une première mesure dans ce sens consisterait à établir des normes d'accréditation rigoureuses pour tous les établissements de formation. Le Mexique doit rationaliser davantage son nouvel examen de qualification des enseignants (*Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes*), afin de s'assurer que seuls les candidats ayant un bon niveau de qualifications peuvent devenir enseignants. Tous les postes doivent être ouverts à la concurrence et la nomination des chefs d'établissement doit se faire sur une base professionnelle. Des périodes probatoires durant lesquelles les enseignants novices sont encadrés par des tuteurs de qualité pour les aider à réaliser leur potentiel et à évaluer leurs compétences seraient aussi utiles.

Eu égard aux normes qui seront élaborées, le Mexique doit concevoir et introduire peu à peu un système d'évaluation des enseignants. Lorsque le système sera bien établi et accepté, il récompensera l'excellence et orientera les enseignants vers des programmes de perfectionnement professionnel. L'efficacité de ce système dépend, toutefois, de deux impératifs. Premièrement, le perfectionnement professionnel est actuellement assuré par un large éventail de prestataires et ne répond pas toujours aux besoins des enseignants. À terme, il devra être aligné sur les normes applicables à la performance des enseignants et assorti d'un contrôle de qualité des prestataires. Il devra également être davantage en phase avec les besoins des établissements. Deuxièmement, le Mexique devra s'employer à constituer un cadre de dirigeants et d'enseignants tuteurs très qualifiés pour gérer l'évaluation.

Le financement et l'autonomie des établissements scolaires doivent être renforcés. Bien que, globalement, les dépenses au titre de l'éducation soient comparables à celles des autres pays de l'OCDE, les établissements d'enseignement n'ont pratiquement aucune autonomie et pas de ressources propres à leur disposition. Plus de 90 % des ressources sont consacrées à la rémunération du personnel. Les autres financements ne sont alloués qu'à un nombre limité d'établissements scolaires, par le biais de plus de 200 programmes fédéraux et des États différents. Nombre des établissements plus petits et plus pauvres ne reçoivent aucun financement en vertu des programmes actuels, car ils n'ont pas les capacités administratives nécessaires pour respecter la procédure de demande ou rédiger les rapports requis. Une refonte des méthodes de financement des États et le remplacement des multiples programmes de financement spécifiques par une seule subvention d'amélioration permettraient de renforcer l'égalité en matière de financement et de réduire les écarts de performances entre les établissements privilégiés et les autres. Les ressources nécessaires à l'entretien des installations pourraient être confiées aux établissements eux-mêmes et une fois qu'un cadre de chefs d'établissement bien formés aura été constitué, ceux-ci devraient avoir davantage de poids dans les principales décisions concernant les établissements qu'ils gèrent, y compris celles concernant l'emploi et la rémunération des enseignants.

Encadré 6. Principales recommandations pour l'amélioration de la qualité de l'éducation

- Établir des normes nationales définissant les performances attendues des enseignants et améliorer la formation initiale de ces derniers par un système d'agrément des instituts de formation des enseignants. Améliorer le nouvel examen de certification des enseignants et ouvrir tous les postes d'enseignant vacants à la concurrence. Professionnaliser la désignation des chefs d'établissement.
- Instaurer progressivement un système d'évaluation des enseignants..
- Procéder à une réallocation des ressources pour assurer les établissements d'enseignement de financements fiables.
- Professionnaliser la formation et la sélection des chefs d'établissement afin qu'ils assument un plus grand rôle dans le recrutement et le salaire des enseignants.

Bibliographie

- Aghion, P., G.-M. Angeletos, A. Banerjee, K. Manova (2010), « Credit constraints and the composition of investment », *Journal of Monetary Economics*, vol. 57, pp. 246-265.
- Armendáriz de Aghion, B. (1999), « Development banking », *Journal of Development Economics*, vol. 58, pp. 83-100.
- Alvarez Estrada (2010), « México : La tributación directa, cálculo de evasión en el impuesto a la renta y desafíos », dans Jiménez Ja. P. J.C. Gómez Sabaini et A. Podestá (dir. publ.) *Evasión y Equidad en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago du Chili.
- Fatás, A. (2002), « The effects of business cycles on growth », in : N. Loyaza et R. Soto (éd.), *Economic Growth: Sources, Trends et Cycles*, Banque centrale du Chili, Santiago (Chili).
- Fuentes Castro H., A. Zamudio Carrillo et S. Barajas (2010), « Evasión Global de Impuestos: Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Especial sobre Producción y Servicio no Petrolero », Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, Centro de Estudios Estratégicos ; téléchargé sur le site www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/51_17752.html.
- La Porta, R. et Andrei Shleifer (2008), « The Unofficial Economy et Economic Development », *Brookings Papers on Economic Activity*, automne 2008, pp. 275-352.
- OCDE (2008), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- Ramey, G. et V. Ramey (1995), « Cross country evidence on the link between volatility et growth », *American Economic Review*, vol. 85 : p. 1138-51.
- Reis, R. (2009), « The Time-Series Properties of Aggregate Consumption: Implications for the Costs of Fluctuations », *Journal of the European Economic Association*, vol. 7, pp. 722-753.
- Scott, J. (2010), « Gasto Público para la Equidad: del Estado Truncado hacia el Estado de Bienestar Universal », document de travail for *México Evalúa*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Mexico.
- Levy Yeyati, E., A. Micco, U. Panizza (2004), « Should the Government Be in the Banking Business? The Role of State-Owned et Development Banks », *Document de travail de la Banque interaméricaine de développement* n° 517, Washington.

ANNEXE A1

Progrès de la réforme structurelle

Le présent tableau passe en revue les mesures prises suite aux recommandations formulées dans les *Études* précédentes. On trouvera les nouvelles recommandations présentées dans l'*Étude 2011* dans les chapitres pertinents.

Recommandations	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> précédente (juillet 2009)
A. Politique macroéconomique	
Ne pas prendre de nouvelles mesures de relance, étant donné que le déficit pourrait être supérieur en 2009 à celui prévu et que les perspectives budgétaires se dégraderont probablement en 2010.	Le gouvernement a engagé un effort d'assainissement budgétaire en 2010.
Laisser les stabilisateurs automatiques jouer librement en 2009-10. Tirer parti de l'épargne accumulée dans le fonds de stabilisation pétrolier.	Les autorités ont temporairement violé la règle de l'équilibre budgétaire en 2009-10 pour laisser les stabilisateurs automatiques jouer librement ; le déficit qui en est résulté a été en partie financé par des prélèvements sur le fonds de stabilisation pétrolier.
Redéployer le plan de relance budgétaire en faveur de mesures ciblées, notamment les aides temporaires au revenu destinées à la population pauvre ou les aides à l'emploi.	L'aide au revenu par le biais du programme de transferts monétaires sous conditions de ressources, <i>Oportunidades</i> , a été étendue en 2009.
Préserver dans le budget les programmes sociaux.	La couverture de l'assurance maladie offerte par le programme non contributif <i>Seguro Popular</i> a continué d'être élargie.
Commencer de notifier les comptes budgétaires à l'OCDE en comptabilité d'exercice.	Les comptes budgétaires pour les années 2003-08 ont été soumis à l'OCDE sur la base des normes comptables nationales.
Si les perspectives d'activité économique se dégradent, continuer d'assouplir la politique monétaire, sous réserve que les anticipations d'inflation restent bien ancrées.	La politique monétaire est restée expansionniste en 2009 et 2010.
Continuer de soutenir le crédit par des mesures d'accroissement de la liquidité et par des garanties générales en faveur des banques de développement.	Les prêts directs et les garanties de crédit des banques de développement ont été considérablement accrus en 2009.
Surveiller l'impact d'une dégradation des perspectives sur les portefeuilles des banques.	La banque centrale est intervenue sur le marché des changes pour fournir des liquidités en devises.
B. Économie pétrolière	
Remplacer la règle du budget nominal équilibré par un plafonnement du déficit structurel non pétrolier.	Pas de mesure prise.
Revoir régulièrement le plafond pour le déficit structurel non pétrolier de manière à stabiliser le solde financier net du secteur public.	Pas de mesure prise.
Comptabiliser en charges les subventions à l'énergie et le coût d'opportunité du lissage des prix (et non en tant qu'impôt négatif comme à l'heure actuelle).	Pas de mesure prise.
Mettre en place un mécanisme garantissant que les prix de l'essence ne s'écartent pas des prix internationaux de référence.	Les prix de l'essence ont été accrus régulièrement pour tenir compte de la hausse des prix du pétrole sur les marchés mondiaux.
Remplacer l'IEPS (impôt/subvention de stabilisation) par un droit d'accise.	Pas de mesure prise.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente (juillet 2009)
Poursuivre la réforme fiscale afin de rendre le budget moins dépendant des recettes pétrolières en élargissant l'assiette d'imposition.	Le taux de la TVA a été porté de 15 % à 16 % au début de 2010 et le taux de l'impôt sur les sociétés et le taux supérieur marginal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont été temporairement remontés à 30 %. Le taux de l'impôt sur les dépôts en espèces a été porté à 3 %. Le droit d'accise sur les cigarettes a été accru.
Poursuivre la réforme de PEMEX-de manière à améliorer les incitations à la participation du secteur privé aux opérations d'exploration, de transport et de raffinage.	En décembre 2010, la Cour constitutionnelle a déclaré que la loi sur Petroleos Mexicanos et le statut de cette société étaient conformes à la Constitution.

C. Accroître l'efficacité des dépenses de santé et d'éducation

A. Santé

Poursuivre les efforts pour instaurer une couverture maladie universelle au moyen de <i>Seguro Popular</i> .	La couverture de l'assurance maladie a été sensiblement élargie, 90 % environ de la population devant être couverts par des programmes publics d'assurance maladie d'ici à 2011.
Ouvrir des discussions en vue de rendre l'assurance maladie obligatoire afin d'éviter l'antisélection d'individus en moins bonne santé ; instaurer une séparation nette entre la fonction d'assureur et celle de prestataire de santé afin de réduire la fragmentation du système ; permettre à tous les assureurs de passer des contrats avec tous les prestataires.	Les accords de prestations de services entre les différents prestataires-assureurs sont peu à peu mis en œuvre, y compris pour les services très spécialisés et les services d'urgence obstétrique.
Établir un système unifié de gestion des demandes de prise en charge afin de réduire les coûts administratifs.	Des accords entre les institutions publiques définissant les taux et les mécanismes de rémunération sont mis au point. <i>Seguro Popular</i> améliore son système de gestion des prises en charge dans le secteur des interventions coûteuses.
Mettre en place un registre centralisé des assurés pour réduire les chevauchements entre assureurs et améliorer le ciblage de <i>Seguro Popular</i> .	Une méthodologie commune pour établir un système centralisé a été élaborée. Les listes des différents prestataires d'assurance devraient être contre-vérifiées d'ici à 2011.

B. Éducation

Mettre en œuvre un examen national pour le recrutement des enseignants afin d'améliorer la qualification professionnelle des nouvelles recrues et proposer aux enseignants déjà en activité une procédure de requalification volontaire ; transformer le Carrera Magisterial en un système incitatif à part entière, fortement axée sur les performances pédagogiques.	Le nombre de postes assujettis à l'examen national pour le recrutement des enseignants (<i>Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes</i>) a été accru. Un système d'incitation visant à améliorer la qualité et la performance de l'enseignement (<i>Programa de Estímulos a la Calidad Docente</i>) est en cours de mise en œuvre.
Accroître l'autonomie des établissements scolaires en termes de budget et de gestion du personnel ; accompagner cette autonomisation par des mesures visant à renforcer l'obligation de rendre des comptes, notamment grâce à l'instauration d'un examen national de fin d'études au terme du premier cycle de l'enseignement secondaire.	Les résultats concernant les tests d'aptitude auxquels les établissements soumettent les élèves (<i>ENLACE</i>) sont maintenant consultables en ligne. Le ministère de l'Éducation élabore un système d'évaluation fondé sur la valeur ajoutée ainsi qu'un calendrier unifié pour toutes les évaluations à réaliser en 2011.
Regrouper les multiples systèmes d'évaluation actuels. Consacrer la plupart des nouveaux crédits à l'amélioration de l'infrastructure scolaire, du matériel pédagogique et de la formation des enseignants	Environ 26 000 établissements scolaires ont été rénovés. Environ 5 500 enseignants, directeurs et autres personnels d'éducation ont été équipés d'ordinateurs.
Améliorer le taux d'achèvement des études dans le premier cycle du secondaire et la scolarisation dans le deuxième cycle du secondaire en élargissant le programme <i>Jóvenes con Oportunidades</i> .	Le programme <i>Oportunidades</i> a accordé 1.8 million de prêts mensuels aux étudiants issus de familles pauvres sur la période 2009-10 afin d'accroître les taux d'achèvement des études.

D. Dynamiser la croissance et stimuler la reprise économique

Intensifier la concurrence dans les principales industries de réseau – électricité, gaz, eau, télécommunications et transports – par le biais de mesures réglementaires.	Le réseau de fibre optique du monopole d'électricité d'État a été ouvert à un concurrent de l'entreprise historique dans le secteur des télécommunications. En outre, le Mexique a mis aux enchères des bandes de fréquence à hauteur de 70 MHz à l'intention des concurrents de l'opérateur historique dans le secteur des télécommunications.
Réduire les obstacles à l'investissement national ; abaisser les barrières aux investissements intérieurs et étrangers ; améliorer les liens commerciaux avec l'Asie pour diversifier les échanges.	Les négociations avec la Corée du sud sur un accord de libre-échange ont débuté. La réduction unilatérale des droits amorcée en 2008 s'est poursuivie.
Renforcer la concurrence en abaissant encore les barrières à l'entrée dans les télécommunications.	Le réseau de fibre optique du monopole d'électricité de l'État a été ouvert à un concurrent de l'entreprise historique dans le secteur des télécommunications. En outre, le Mexique a mis aux enchères des bandes de fréquence à hauteur de 70 MHz à l'intention des concurrents de l'opérateur historique dans le secteur des télécommunications.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente (juillet 2009)
Se concentrer sur les secteurs offrant des retombées rapides, par exemple l'éducation et les réseaux de transport (routes, voies ferrées et ports).	Le Mexique a travaillé avec l'OCDE pour faire progresser la réforme de la politique d'éducation.
Continuer d'accroître les dépenses en infrastructure pour autant que le permettent les contraintes de capacités.	Les dépenses d'infrastructure ont encore été accrues.

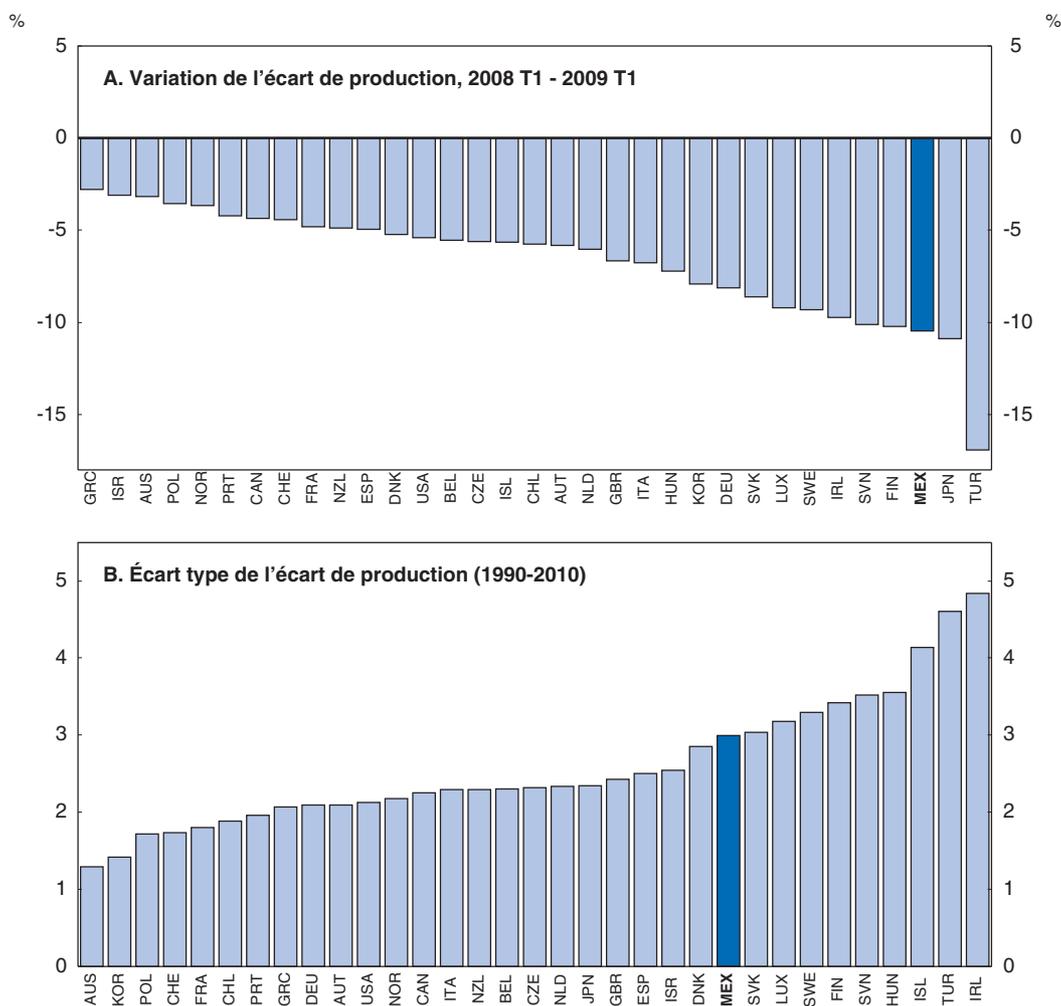
Chapitre 1

Des politiques macroéconomiques et structurelles contribuant à la stabilisation de l'économie

Les améliorations du cadre macroéconomique intervenues au cours des deux dernières décennies et la réglementation prudente du système financier ont contribué à réduire l'instabilité de la production au Mexique par rapport aux autres pays de l'OCDE, encore que la forte récession de 2008-09 ait mis en évidence une volatilité encore prononcée. La règle budgétaire a contribué à équilibrer le budget fédéral et à maintenir à un bas niveau l'endettement public, tout en renforçant la crédibilité, mais elle devrait être renforcée pour permettre la constitution d'un volant d'actifs financiers plus important pour faire face aux chocs. Bien que la production se soit fortement contractée au début de 2009, l'inflation effective et escomptée est restée supérieure à l'objectif, en partie parce que les rigidités des marchés des produits et du travail réduisent la flexibilité des prix. Les possibilités de réaction sur le front monétaire ont ainsi été limitées. Le système bancaire a bien résisté à la récession de 2008-2009, mais la contraction du crédit a été plus marquée que dans les autres pays de l'OCDE, en raison notamment du cycle d'expansion et de ralentissement qui a caractérisé le crédit à la consommation avant la récession. Si, dans les autres pays de l'OCDE, le secteur des services stabilise la production, au Mexique, il contribue à son instabilité. Cela tient notamment au caractère prépondérant des services ayant des liens étroits avec l'activité manufacturière, alors que les services plus modernes et plus stables axés sur le consommateur restent sous-développés. L'instabilité de la production pourrait être davantage maîtrisée en modifiant la règle budgétaire de façon à accumuler des réserves plus importantes d'actifs financiers durant les périodes de redressement économique ou de niveaux élevés des prix du pétrole et en prenant des mesures pour améliorer la flexibilité des prix. Le Mexique devrait aussi adopter les conventions statistiques internationalement acceptées pour ses comptes budgétaires de façon à améliorer leur comparabilité avec ceux d'autres pays. Le passage à une réglementation et à une surveillance macroprudentielles semblerait aussi souhaitable pour réduire le caractère procyclique du système financier. Enfin, les obstacles à l'entrée dans les activités de services devraient être réduits afin de favoriser le développement d'un secteur moderne et tourné vers le consommateur.

Grâce à une amélioration du cadre macroéconomique et à une réglementation prudente du système financier, le Mexique n'a pas connu une crise budgétaire et financière de l'ampleur observée dans certains autres pays de l'OCDE durant la récession mondiale de 2008-09. Les améliorations du cadre de la politique macroéconomique ont contribué à une réduction de l'instabilité de la production par rapport aux autres pays de l'OCDE. Néanmoins, la production reste très instable (graphique 1.1), ce qui peut avoir des conséquences importantes pour les individus et pour la croissance économique à long terme. Les perturbations temporaires de la production tendent à s'accompagner de

Graphique 1.1. **L'écart de production s'est fortement creusé durant la récession**



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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932383318>

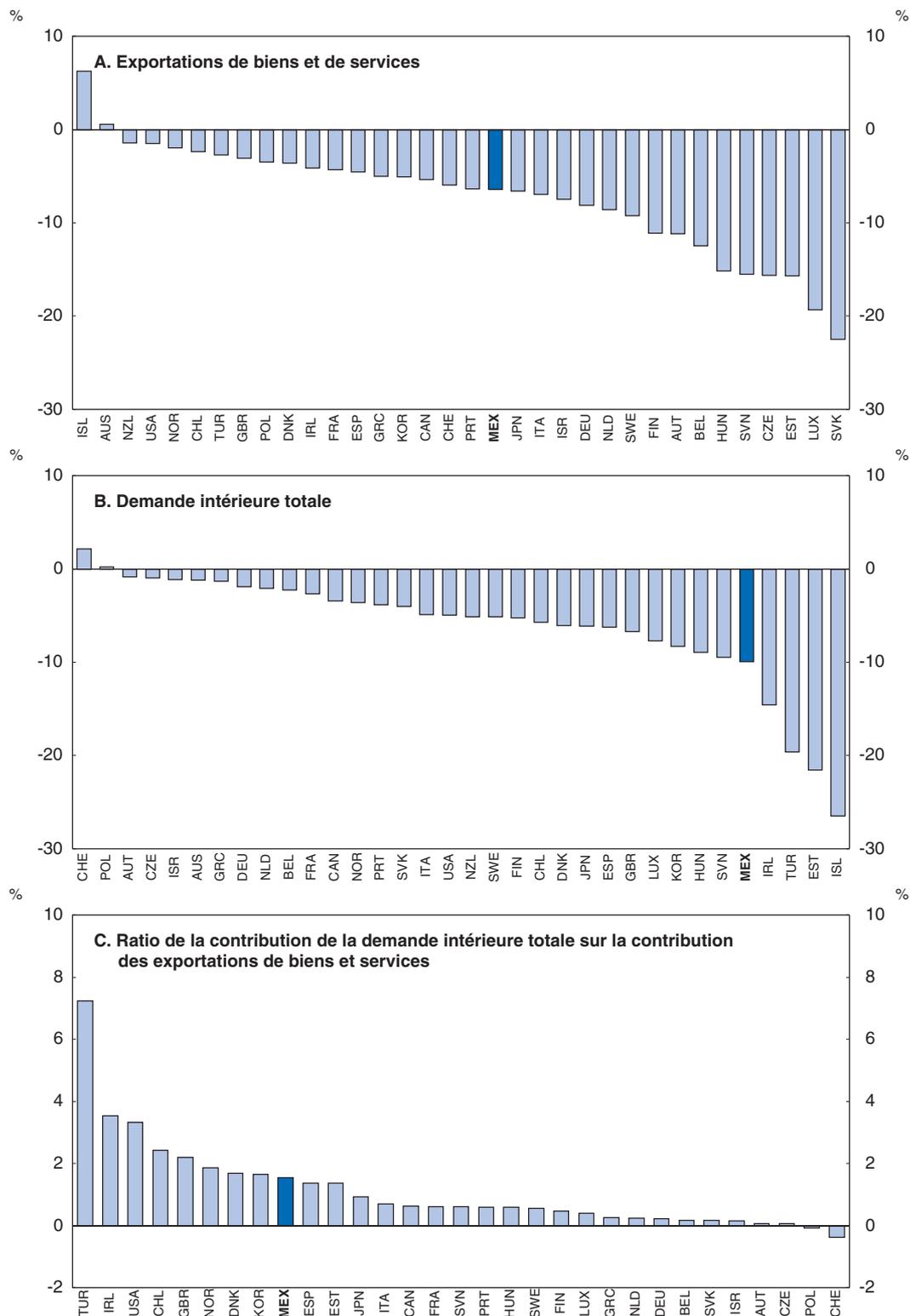
diminutions temporaires de la consommation, en particulier dans des pays comme le Mexique où une part importante de la population n'a pas accès au crédit et où le filet de sécurité sociale est peu développé, ce qui a des conséquences pour les individus qui répugnent à devoir modifier leur consommation et qui craignent des périodes de chômage ou de pauvreté (Reis, 2009). En outre, les ouvrages disponibles donnent à penser qu'une forte instabilité de la production peut avoir des effets négatifs sur la croissance économique à long terme du fait des effets d'hystérèse ou d'une plus grande incertitude (Ramey et Ramey, 1995 ; Fatás, 2002 ; Aghion et al., 2010). Le présent chapitre examine l'origine de l'instabilité de la production au Mexique et recommande des réformes qui amélioreraient les volants de sécurité budgétaire, élargiraient la marge de manœuvre de la banque centrale ; atténueraient le caractère procyclique du système financier et contribueraient au développement d'un secteur des services plus stable et orienté vers le consommateur.

La récession de 2008-09 dans une perspective internationale

Dans une certaine mesure, la gravité de la récession de 2008-09 reflète la conjugaison de plusieurs chocs négatifs importants. La récession de 2008-09 a frappé le Mexique d'abord par la voie commerciale, les exportations diminuant fortement lorsque le commerce mondial s'est effondré au deuxième semestre de 2008. Le volume des exportations a été de 20 % environ plus faible au premier trimestre de 2009 qu'une année auparavant. La forte baisse des exportations a été essentiellement le résultat de la spécialisation du Mexique dans le secteur manufacturier (80 % environ des exportations totales) et des liens commerciaux étroits avec les États-Unis (80 % des exportations vont vers ce pays), des baisses particulièrement prononcées de l'activité étant intervenues dans les deux cas lors de la crise économique et financière mondiale de 2008-09. La fuite généralisée vers la sécurité, qui a pénalisé les actifs des marchés émergents durant la crise mondiale de 2008-09, s'est traduite par un élargissement des marges sur les titres souverains et par un durcissement marqué des conditions financières. Enfin, le Mexique a aussi été touché par la baisse des envois de fonds des travailleurs migrants aux États-Unis et par l'épidémie de grippe A (H1N1) en avril 2009.

Malgré la forte chute des exportations, les facteurs extérieurs ne peuvent à eux seuls expliquer la gravité de la récession qui a frappé le Mexique. La contribution des exportations à la croissance du PIB entre le premier trimestre de 2008 et la même période de 2009 s'est située autour de la moyenne de l'OCDE (graphique 1.2). Les effets sur le revenu ne permettent pas non plus de comprendre pourquoi la récession a été aussi prononcée, car les termes de l'échange se sont dégradés moins que dans les autres pays. Bien que le Mexique soit un important exportateur de pétrole (environ 15 % des exportations totales), les termes de l'échange n'ont diminué que de 5½ pour cent entre le premier trimestre de 2008 et la même période de 2009. Ces chiffres doivent être comparés avec une diminution d'environ 12½ pour cent au Canada, par exemple. La raison de ce recul relativement modéré est que la part des importations manufacturières dans les exportations totales est relativement élevée et que le Mexique est simultanément un exportateur de pétrole non raffiné et un importateur de pétrole raffiné. Par ailleurs, si les effets de la baisse des cours pétroliers sur l'économie réelle tendent, au Mexique, à être transmis par le biais de la politique budgétaire, le budget de 2009 a été protégé contre les fortes baisses du prix du pétrole par un mécanisme avisé de couverture des prix.

Graphique 1.2. **Contributions à la croissance du PIB durant la crise**
2008 T1-2009 T1



Source : OCDE, Base de données des comptes nationaux.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932383337>

En revanche, la contribution de la demande intérieure à la baisse du PIB a été importante par rapport aux autres pays (voir graphique 1.2, partie B), ce qui indique que le choc au niveau des exportations s'est propagé au reste de l'économie. Néanmoins, lorsque la contribution de la demande intérieure s'est normalisée sous l'effet du choc des exportations, la propagation n'a pas été plus importante que dans les autres économies orientées vers l'exportation (voir graphique 1.2, partie C). La consommation privée s'est contractée. Elle a diminué de 9 % entre le premier trimestre de 2008 et la même période de 2009, alors qu'elle n'a guère baissé au Canada, par exemple, qui a enregistré un choc similaire au niveau des exportations, encore que le Mexique s'en soit mieux sorti que les autres économies de marché émergentes pour ce qui est de maîtriser l'ampleur du choc.

La contraction des envois de fonds des travailleurs migrants et l'épidémie de grippe A(H1N1) ont contribué à la diminution de la consommation privée, mais ces effets ont été d'ampleur modérée. En dollars des États-Unis, les envois de fonds des travailleurs migrants ont diminué de 5 % environ d'une année sur l'autre au premier trimestre de 2009 après avoir enregistré des taux de croissance fortement positifs les années précédentes. Sous l'effet de la dépréciation prononcée de la monnaie, cependant, ces envois de fonds ont continué d'enregistrer des taux de croissance annuelle positifs en pesos tout au long de la première moitié de 2009. Par ailleurs, les envois de fonds sont peu importants par rapport à la taille de l'économie mexicaine (environ 2.5 % du PIB). L'épidémie de grippe A(H1N1) a éclaté en avril 2009, contribuant à la faiblesse de la consommation privée au deuxième trimestre de 2009.

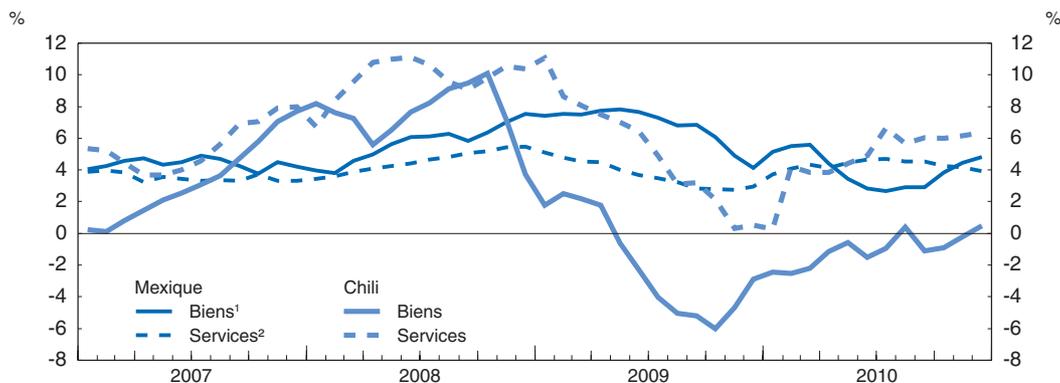
Bien que les politiques macroéconomiques aient été ajustées de façon à peu près appropriée, il devrait être encore possible d'améliorer davantage leur flexibilité pour répondre aux chocs. Le filet de sécurité sociale est limité et les stabilisateurs budgétaires automatiques sont faibles, ce qui se traduit vraisemblablement par une forte augmentation de l'épargne de précaution. De plus amples mesures budgétaires de caractère contracyclique auraient pu être mises en œuvre en 2009 si les volants de sécurité budgétaires avaient été plus importants. La banque centrale a baissé le taux directeur durant la récession de 2008-09, mais des anticipations d'inflation supérieures à l'objectif ont sans doute empêché une riposte plus prononcée.

La forte dépréciation du peso a contribué à la persistance d'une forte inflation, mais les rigidités des marchés du travail et des marchés des produits ont sans doute aussi joué un rôle. Le peso s'est déprécié d'environ 20 % en dollars au deuxième semestre de 2008. Les importateurs de produits manufacturés répercutent dans une certaine mesure la dépréciation de la monnaie sur les prix à la consommation mais, en présence d'une forte capacité excédentaire, cette répercussion devrait être limitée. L'analyse empirique réalisée pour l'*Étude économique du Mexique 2009* (OCDE, 2009) a montré que le degré de transmission des variations du taux de change avait fléchi au cours de la période 1990-2008 et était devenu statistiquement peu significatif après l'adoption du ciblage de l'inflation en 2001. En outre, en raison du caractère mondial de la récession de 2008-09, les prix en devises étrangères sur les marchés mondiaux ont fléchi, ce qui devrait avoir compensé une partie de la dépréciation du peso mexicain. En fait, l'inflation des prix des biens échangeables au Chili, a reculé rapidement durant la récession de 2008-09, malgré une dépréciation monétaire de même ampleur (18 % entre septembre et décembre 2008, graphique 1.3). La transmission des variations du taux de change sera aussi vraisemblablement limitée dans le secteur des services, qui est constitué pour une grande part de services ne faisant pas l'objet d'échanges. Cependant, l'inflation dans ce secteur a reculé beaucoup plus

lentement au Mexique qu'au Chili (graphique 1.3). Dans une certaine mesure, cette différence est peut-être due au fait que la dépréciation du taux de change a été perçue comme permanente au Mexique, encore que la plus grande rigidité des prix ait sans doute joué un rôle.

Graphique 1.3. **L'inflation a diminué moins qu'au Chili**

En glissement annuel



1. Y compris les produits alimentaires transformés, boissons, tabac et autres biens.

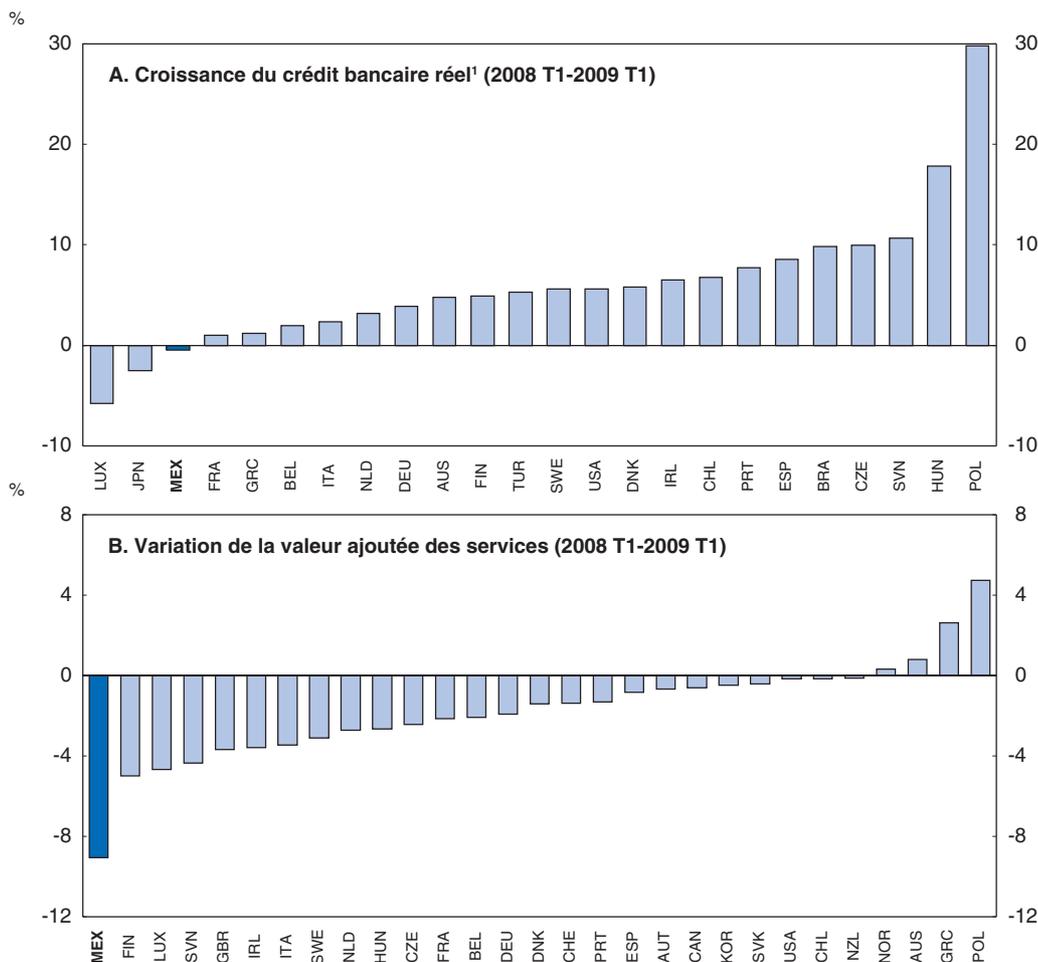
2. Nouvelle définition. Y compris le logement, l'éducation et les autres services.

Source : Banco de México et Banco Central du Chili.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383356>

La contraction des prêts bancaires intérieurs a contribué à la propagation au reste de l'économie du choc enregistré au niveau des exportations et à la diminution de la consommation privée, mais la contraction du crédit bancaire a commencé avant la récession. Les prêts bancaires, en particulier le crédit à la consommation, étaient déjà en recul lorsque la crise internationale a frappé le Mexique au deuxième semestre de 2008, même si le montant total de ces prêts s'était accru à un rythme rapide (environ 20 % en termes réels) jusqu'au premier trimestre de l'année. La correction a été particulièrement marquée pour les prêts à la consommation, dont le taux de croissance annuel est tombé de 30 % environ en 2007 à 9 % au deuxième trimestre de 2008. Le fait que la contraction du crédit à la consommation ait précédé la forte diminution de la consommation privée donne à penser que ce n'est pas essentiellement la baisse de la demande de consommation qui a motivé la diminution du crédit, mais plutôt le durcissement des conditions imposées aux emprunteurs. Ce durcissement a sans doute à son tour influé sur l'aptitude des consommateurs à lisser leur consommation sur le cycle. Globalement, le crédit bancaire s'est contracté de 0,5 % en termes réels entre le premier trimestre de 2008 et la même période de 2009 (graphique 1.4).

Les liens étroits qui relient au Mexique le secteur manufacturier et le secteur des services ont aussi contribué à la propagation rapide du choc au niveau des exportations à l'ensemble de l'économie. La valeur ajoutée dans le secteur des services s'est contractée d'environ 9 % entre le premier trimestre de 2008 et la même période de 2009 (voir graphique 1.4). Le secteur des services est en effet dominé par le secteur des transports et du commerce de gros, qui sont très tributaires de la production manufacturière. En raison pour partie des obstacles à l'entrée, les services à la consommation de caractère plus stable représentent une part moindre de la valeur ajoutée que dans la plupart des autres pays de l'OCDE.

Graphique 1.4. **Le crédit bancaire et la valeur ajoutée des services se sont fortement contractés**

1. Corrigé de l'inflation par l'IPC. Créances des sociétés de dépôts (non compris la banque centrale) sur tous les secteurs intérieurs (y compris les sociétés financières, les administrations des États et locales, les sociétés non financières publiques et le secteur privé).

Source : OCDE, Base de données des comptes nationaux ; et Société financière internationale, Base de données sur les statistiques monétaires.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383375>

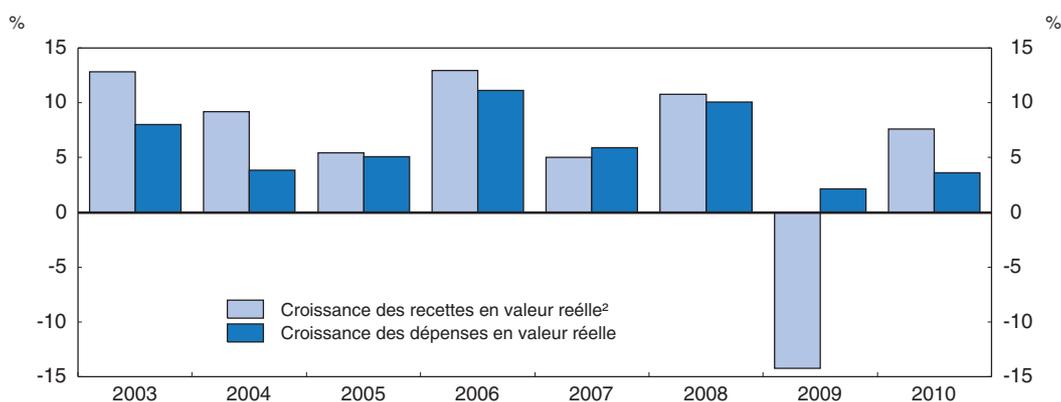
Les politiques macroéconomiques pourraient contribuer davantage à la stabilisation de la production

La règle de l'équilibre budgétaire doit être modifiée pour accumuler d'importants volants de sécurité budgétaires

La règle de l'équilibre des finances publiques sur laquelle est fondée la politique budgétaire du Mexique et qui est en place depuis 2007 s'est traduite par de faibles économies budgétaires malgré le niveau élevé des prix du pétrole en 2007 et 2008. D'après la loi sur la responsabilité budgétaire, l'État vise un budget équilibré dans le secteur public, c'est-à-dire y compris les entreprises publiques mais à l'exclusion des administrations des États et des administrations locales. La règle de l'équilibre budgétaire a contribué à la discipline budgétaire et à la viabilité à long terme. Le budget a été équilibré au cours des années qui ont précédé la récession et la dette publique nette, à 30 % environ du PIB, est

plus faible que la moyenne de l'OCDE, qui est de 60 % environ du PIB. Cependant, des règles d'équilibre budgétaire a priori favorisent la procyclicalité, car elles impliquent des dépenses publiques élevées lorsque l'activité économique et les recettes sont faibles. Au Mexique, la loi sur la responsabilité budgétaire permet à l'État d'économiser des recettes dans un système de fonds de stabilisation et une clause de circonstances exceptionnelles lui permet d'enregistrer un déficit si un événement négatif frappe l'économie. En conséquence, la corrélation étroite observée entre les recettes et les dépenses au cours des années qui ont précédé la récession (graphique 1.5) a été en partie imputable à une réforme budgétaire en 2008 et la politique a été contracyclique en 2009 et 2010. Malgré une hausse sans précédent des prix du pétrole, les économies budgétaires accumulées dans les fonds de stabilisation pétroliers représentaient donc moins de 2 % du PIB à la fin de 2008. Les calculs du solde structurel donnent à penser que l'orientation budgétaire s'est dégradée en 2008, en dépit de recettes pétrolières d'un niveau record.

Graphique 1.5. **Croissance des recettes et dépenses publiques en valeur réelle¹**



1. Corrigée au moyen de l'IPC.

2. À l'exclusion des opérations non récurrentes au niveau des recettes et des financements.

Source : Ministre des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383394>

La clause des circonstances exceptionnelles figurant dans la loi sur la responsabilité budgétaire et la couverture des prix du pétrole sur les marchés financiers ont permis à l'État de mener une action de stimulation budgétaire contracyclique en 2009 et également de commencer à retirer progressivement ces mesures en 2010 face au redressement de l'économie. Ces dernières années, l'État a limité l'instabilité des recettes en couvrant les prix du pétrole contre les baisses grâce à des contrats d'option de vente sur les marchés financiers. Grâce à ces options, l'État collecte des recettes pétrolières semblables à celles inscrites au budget, même lorsque les prix du pétrole tombent bien au-dessous du prix budgétisé, comme en 2009. De fait, en 2009, la clause des circonstances exceptionnelles et la couverture des prix du pétrole ont constitué une marge de protection bienvenue pour les dépenses publiques : alors que les recettes pétrolières et non pétrolières ont fortement diminué (21 et 11 %, respectivement), les dépenses réelles de l'État ont continué de s'accroître, à un rythme certes plus lent (environ 2 %) qu'avant le ralentissement de l'activité (voir graphique 1.5).

Une plus grande stabilisation de la production pourrait être obtenue en modifiant le cadre budgétaire de façon à accumuler un plus large volant d'actifs financiers durant les

périodes de redressement économique. Cela permettrait d'assurer une position budgétaire plus symétrique sur le cycle. Les excédents du budget général dans les périodes de redressement économique permettraient l'accumulation d'actifs financiers, qui seraient utilisés pour financer les déficits de ce budget durant les périodes de ralentissement. Villafuerte *et al.* (2010) constatent qu'en Amérique latine les pays qui ont mis en œuvre des politiques budgétaires plus prudentes durant les années de forte expansion de 2003-08 ont été en mesure de mener des politiques plus expansionnistes durant la crise de 2009. De même, Sutherland *et al.* (2010) constatent que, parmi les pays de l'OCDE, ceux qui avaient une position budgétaire plus favorable la veille de la récession de 2008-09 ont pu mener des politiques contracycliques plus solides durant la période de ralentissement de l'activité.

Les pouvoirs publics devraient envisager d'accumuler un volant d'actifs financiers non seulement durant les périodes de redressement économique, mais aussi sur l'ensemble du cycle pour s'assurer contre les risques importants. Autrement, un recul plus rapide de la dette pourrait être obtenu. Il faudrait pour cela des mesures visant à accroître les recettes fiscales ou à améliorer l'efficacité des dépenses (chapitre 2). Bien qu'une proportion relativement importante des recettes provienne de l'impôt sur les sociétés et de la TVA, qui sont généralement des prélèvements réagissant fortement au cycle économique (Girouard et André, 2005) la baisse globale des recettes fiscales non liées au pétrole en pourcentage du PIB, limite le jeu des stabilisateurs automatiques. Une règle empirique veut que les stabilisateurs budgétaires automatiques soient à peu près égaux au produit de la part des recettes fiscales dans le PIB par l'écart de production (Baunsgaard et Symansky, 2009). Au Mexique, la part des recettes fiscales non pétrolières dans le PIB est d'environ 12 %. Dans ces conditions, une règle fiscale permettant le libre jeu des stabilisateurs budgétaires automatiques aurait de faibles effets de stabilisation. Un cadre budgétaire prudent devrait donc aller bien au-delà du simple fonctionnement des stabilisateurs automatiques. Ainsi, un volant d'actifs financiers devraient être accumulés sur le cycle, qui pourraient ensuite être utilisés en cas d'importants imprévus, notamment une forte récession ou une catastrophe naturelle.

L'accumulation d'un volant d'actifs financiers sur le cycle économique serait aussi souhaitable pour se préparer aux enjeux budgétaires de l'avenir. Même si la production pétrolière s'est stabilisée récemment et que moins d'incertitudes pèsent sur cette production, les recettes pétrolières restent sensibles à l'instabilité des prix internationaux du pétrole. En tout état de cause, le rapport des recettes pétrolières au PIB devrait finir par diminuer. En outre, le maintien de la production pétrolière à son niveau actuel exigera vraisemblablement des investissements importants, car les gisements existants arrivent à maturité et l'exploitation des nouvelles réserves, par exemple par le forage en haute mer, devient plus coûteuse. Se fixer comme objectif d'accumuler un volant d'actifs financiers sur le cycle contribuerait à rendre le budget plus indépendant des recettes pétrolières et faciliterait le passage à une économie non tributaire du pétrole.

Si les régimes fédéraux de retraite pour les travailleurs du secteur privé (IMSS), les agents de la fonction publique (ISSSTE) et la compagnie publique d'électricité (CFE) ont été transformés en régimes capitalisés à cotisations définies, la réforme du régime de retraite de la PEMEX doit toujours être réalisée et beaucoup d'États gèrent pour leur personnel des régimes à prestations définies gravement sous-financés. Par ailleurs, plusieurs d'entre eux ont récemment introduit des piliers non contributifs pour les pensions, qui sont financés au moyen des impôts, et d'autres devraient suivre. L'administration fédérale devrait s'employer à coordonner avec les États la conversion des systèmes à prestations définies

existants pour les aligner sur les systèmes en place au niveau fédéral. Si l'État décide d'introduire une retraite de base financée par l'impôt pour les travailleurs qui ont contribué à leur compte épargne retraite mais n'ont accumulé sur ces comptes qu'un faible montant, cette mesure devrait être étendue à l'ensemble des États et il faudrait faire en sorte que de fortes incitations demeurent à contribuer aux régimes fédéraux à cotisations définies. Ces actions devraient minimiser les risques budgétaires liés au vieillissement de la population, mais les autorités devraient néanmoins envisager d'accumuler des actifs financiers sur le cycle en augmentant les impôts et en améliorant l'efficacité des dépenses afin de faciliter la transition démographique. La part de la population de plus de 60 ans devrait doubler pour passer de 8½ pour cent en 2010 à 17 % environ en 2030 et atteindre 30 % en 2050 (CONAPO, 2006).

L'expansion prévue du régime d'assurance non contributif, *Seguro Popular*, exigera aussi que soit mis en réserve des actifs financiers sur le cycle en augmentant les recettes ou en améliorant l'efficacité des dépenses. Les pouvoirs publics ont pour projet d'assurer la couverture maladie de 100 des 112 millions d'habitants du pays d'ici à 2011, ce qui serait une amélioration majeure par rapport à une couverture de 50 % avant 2004. L'extension de la couverture a été rendue possible par le développement de *Seguro Popular*, programme d'assurance maladie financé par l'impôt ciblé sur les travailleurs du secteur informel, qui couvrait environ 14 millions de Mexicains en 2010. Toutefois, seulement 2 % environ des 44 millions de travailleurs affiliés à *Seguro Popular* versent une redevance. En outre, les efforts faits pour harmoniser les services de santé fournis par le biais de *Seguro Popular* et des différents programmes de sécurité sociale ont conduit à une expansion du régime initial. Pour minimiser les risques budgétaires, il faudrait définir un plan d'assurance prévoyant des prestations très élémentaires, qui seraient assurées à l'ensemble de la population. Ce plan de base pourrait être financé par des impôts ou des redevances, dont pourraient être dispensés les ménages à faible revenu. Les services fournis en dehors du plan de base seraient financés au moyen de prélèvements sociaux pour les travailleurs ayant un emploi formel ou au moyen de redevances complémentaires. Si ce type de dispositif semble plus facile à financer qu'un système couvrant l'ensemble des Mexicains sans couverture sociale au moyen d'un plan financé par l'impôt, il serait néanmoins prudent de réserver des actifs financiers sur le cycle pour assurer sa viabilité à long terme.

Pour renforcer l'accumulation d'actifs et stabiliser davantage la production, les autorités devraient envisager d'adopter une règle budgétaire structurelle. Une option consisterait à exclure des recettes publiques totales, les recettes fiscales et non fiscales (pétrolières) de caractère conjoncturel, comme le fait le Chili. Serait considérée comme conjoncturelle la partie des recettes publiques imputable à des écarts, premièrement, de la production effective par rapport à la production potentielle et, deuxièmement, du prix effectif du pétrole par rapport à son prix « structurel ». Autrement, les autorités pourraient exclure totalement du calcul du solde budgétaire structurel les recettes pétrolières, comme le fait la Norvège. L'estimation du prix du pétrole structurel est sujette à des incertitudes majeures, car le processus stochastique qui la décrit rend difficile l'identification d'une tendance à moyen terme. Toutefois, même en excluant totalement les recettes pétrolières du calcul du solde structurel, les autorités auraient à estimer les volumes et les prix de la production pétrolière à long terme pour déterminer un objectif du solde structurel non pétrolier compatible avec la viabilité budgétaire à long terme¹. Étant donné les incertitudes entourant les volumes de la production pétrolière à long terme au Mexique, l'option la plus

appropriée semblerait d'adopter une règle budgétaire structurelle incluant les recettes pétrolières.

Avec un objectif de solde structurel constant, les dépenses publiques seraient lissées sur les cycles d'activité et les cycles des prix du pétrole, car les recettes structurelles augmenteraient au rythme de la production potentielle et des prix du pétrole à moyen terme, quelles que soient les variations à court terme de la situation économique. La règle du solde structurel réduit l'instabilité économique et serait préférable à la « clause des circonstances exceptionnelles » appliquée actuellement, car elle serait symétrique sur le cycle : les excédents du budget général seraient mis en réserve en période de forte expansion et dépensés en période de difficultés économiques.

La fixation d'un objectif d'excédent structurel permettrait des économies budgétaires sur un cycle d'activité moyen. Au Chili, par exemple, les autorités ont fixé à 1 % du PIB l'objectif d'excédent structurel annuel entre 2001 et 2007, ce qui a permis l'accumulation d'un important volant d'actifs financiers (20 % environ du PIB à la fin de 2008).

Le Mexique a déjà mis en place un système de fonds de stabilisation, qui pourrait absorber les excédents du budget général découlant d'une telle règle budgétaire structurelle. Des règles simples et transparentes en matière d'épargne et de prélèvements amélioreraient la transparence de la gestion des recettes pétrolières. Bien que la loi sur la responsabilité budgétaire établisse une règle transparente pour le calcul du prix du pétrole dans le budget, les règles concernant les recettes excédentaires à mettre en réserve ont été beaucoup trop complexes et le plafond fixé pour l'accumulation d'actifs trop faible (OCDE, 2009). Dans ces conditions, à la fin de 2008, ces fonds détenaient des réserves représentant moins de 2 % du PIB, malgré une poussée sans précédent des prix du pétrole. Le plafond concernant l'accumulation d'actifs dans les fonds de stabilisation pétroliers a été relevé temporairement en 2010 et 2011. Il faudrait au moins que ce plafond soit relevé de manière permanente, de façon que lorsque les prix du pétrole sont élevés un volant d'actifs financiers suffisant puisse être accumulé pour faire face aux imprévus dans les périodes à venir.

La présentation des comptes budgétaires sur la base des normes comptables nationales améliorerait la comparabilité avec les autres pays et faciliterait la mise en œuvre d'une règle budgétaire structurelle. Les opérations de financement sont aussi prises en compte dans la définition retenue actuellement par le Mexique du déficit budgétaire. Il serait plus facile d'apprécier la position conjoncturelle si le Mexique adoptait un cadre comptable nationale plus standard (encadré 1.1). Si le gouvernement présentait les comptes budgétaires sur la base des conventions comptables nationales, les opérations de financement proprement dites – y compris les transferts vers les fonds de stabilisation pétroliers et en provenance de ces fonds – seraient considérées comme telles. Les autorités ont déjà commencé de progresser dans ce sens, car une nouvelle loi sur la comptabilité publique visant l'intégration des conventions internationales a été adoptée à la fin de 2008. Elles s'attendent à ce qu'une série complète de données sur les comptes des administrations publiques soit disponible d'ici à 2013. L'Institut national de statistique (INEGI) a fourni un ensemble préliminaire de données sur les comptes publics fondées sur les conventions comptables nationales pour la période jusqu'à la fin de 2008. Ces comptes devraient être présentés sur une base régulière. Pour faciliter la communication durant la période de transition, le ministère des Finances devrait expliquer les raisons des différences avec sa propre présentation.

Même avec l'alignement des comptes nationaux sur les normes comptables nationales, le calcul des soldes budgétaires structurels reste un défi majeur. L'ajustement des recettes fiscales sur le cycle économique exige l'estimation de la production potentielle. La décomposition de la production observée en un élément tendanciel et un élément conjoncturel est particulièrement difficile pour les pays émergents, car il s'est avéré que les chocs économiques pouvaient y être très persistants (Aguiar et Gopinath, 2007). De même, l'estimation des prix tendanciels du pétrole, nécessaire pour déterminer les recettes pétrolières sur le cycle ou fixer un objectif durable pour le solde structurel non pétrolier, est une tâche compliquée. Enfin, l'élasticité des recettes fiscales par rapport à l'écart de production et des recettes pétrolières par rapport au prix du pétrole doit être calculée pour opérer les ajustements structurels. L'encadré 1.1 fournit une illustration simple de ce calcul du solde budgétaire structurel. Étant donné les grandes incertitudes entourant les estimations, les pouvoirs publics pourraient envisager de déléguer l'estimation de ces paramètres à des comités d'experts indépendants. L'expérience du Chili dans ce domaine a été très favorable (Ffrench-Davis, 2010 ; Corbo et al., 2010). Des comités d'experts ou des moyens simples et reproductibles de calculer les paramètres structurels amélioreraient la transparence, indispensable au renforcement de la crédibilité de la règle budgétaire.

Encadré 1.1. **Calculs du solde budgétaire structurel**

Une réflexion plus poussée sera sans doute nécessaire pour estimer de manière plus précise les élasticité des recettes budgétaires au cycle d'activité et au cycle des prix du pétrole et pour mettre en évidence les opérations transitoires en matière de revenu et de financement dans les données budgétaires mexicaines officielles, les calculs ci-après illustrent la façon dont le solde budgétaire structurel pourrait être estimé pour le Mexique. Algébriquement, ce solde peut être représenté comme suit :

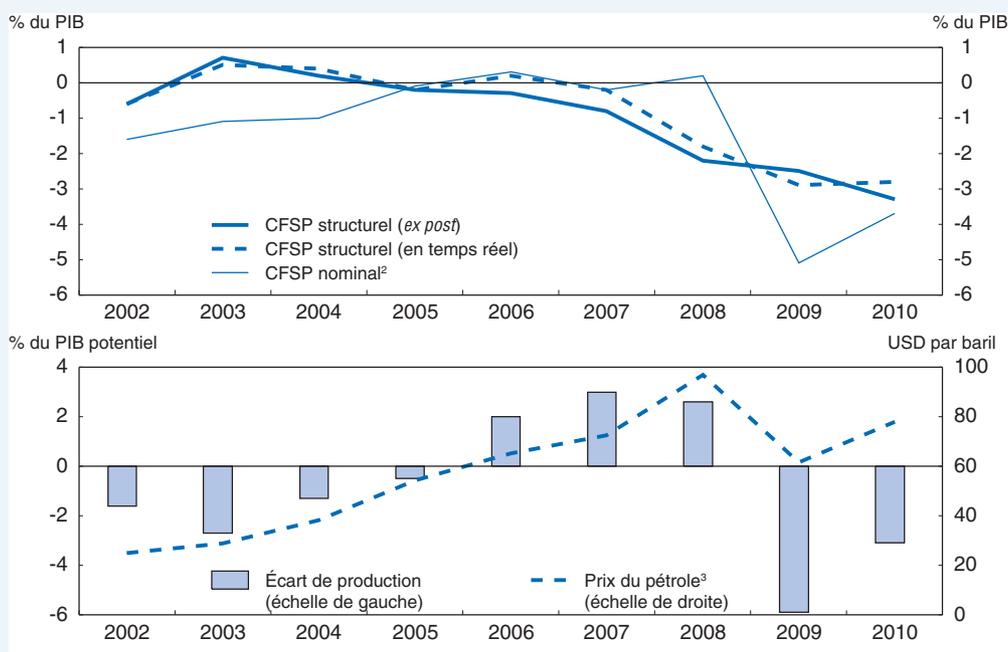
$$CAB = T(Y^* / Y)^{\eta_T} + R(P^* / P)^{\eta_R} - G$$

où T représente les recettes non pétrolières, Y^* le PIB potentiel, Y le PIB effectif, η_T l'élasticité des recettes budgétaires non pétrolières à l'écart de production, R les recettes pétrolières, P^* le prix du pétrole « structurel », P le prix du pétrole effectif η_R et l'élasticité des recettes pétrolières à l'écart entre le prix effectif et le prix structurel du pétrole. Les dépenses (G) sont censées ne pas être acycliques, compte tenu de la faiblesse des stabilisateurs budgétaires automatiques jouant du côté des dépenses au Mexique.

Daude et al. (2010) appliquent la méthodologie standard de l'OCDE (Girouard et André, 2005) pour estimer les élasticité des recettes budgétaires à l'écart de production. Ils constatent que la semi-élasticité du solde budgétaire à l'écart de production (en pourcentage du PIB) est de 0.12 environ, ce niveau étant utilisé pour les calculs actuels. Cette élasticité correspond au rapport des recettes non pétrolières au PIB, comme le suggère une règle empirique commune (Baunsgaard et Symansky, 2009). L'écart de production est tiré de la Base de données des *Perspectives économiques* de l'OCDE. Pour faire la distinction entre l'orientation budgétaire et l'écart entre le prix du pétrole effectif et le prix du pétrole « structurel » est obtenu au moyen d'un filtre Hodrick-Prescott.

Encadré 1.1. **Calculs du solde budgétaire structurel** (suite)

Une mise en garde importante concernant ces calculs du solde structurel tient au fait qu'il est difficile, sur la base des données budgétaires mexicaines officielles, de déterminer quelles sont les recettes purement transitoires, comme les importantes recettes tirées de la hausse du prix du pétrole en 2009. Par ailleurs, certains types d'opérations de financement sont comptabilisées du côté des recettes. Cela complique le calcul des recettes structurelles. Dans les calculs ci-dessus i) les recettes non pétrolières sont donc ajustées pour tenir compte des recettes non récurrentes, telles qu'elles ressortent des données budgétaires mexicaines officielles ii) les recettes pétrolières sont ajustées pour tenir compte des transferts nets aux fonds de stabilisation pétroliers. Les soldes budgétaires signalés dans le graphique 1.6 sont donc équivalents à la définition de la capacité de financement du secteur public figurant dans les données budgétaires mexicaines officielles. Bien que les ajustements opérés corrigent en partie les recettes non transitoires et les opérations de financement, il serait préférable de s'aligner sur les conventions comptables nationales pour la notification des données budgétaires, comme on l'a vu plus haut. Cela améliorerait la transparence et faciliterait grandement le calcul du solde budgétaire structurel.

Graphique 1.6. **Capacité de financement structurelle du secteur public**¹

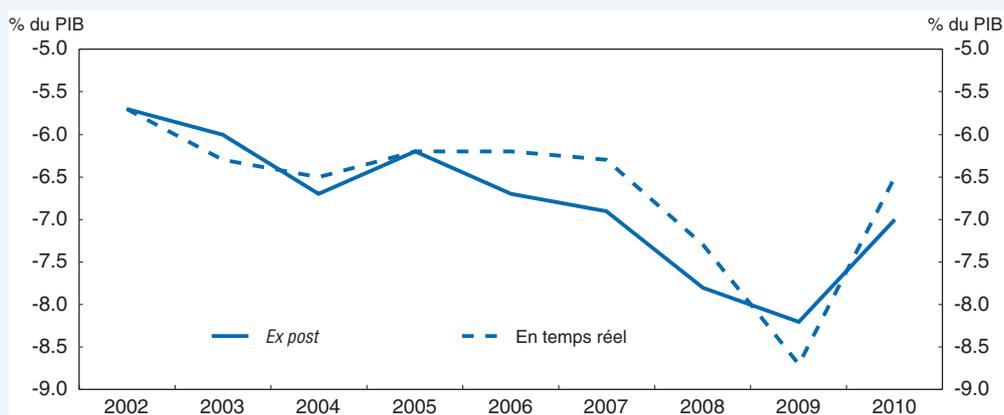
1. Capacité de financement du secteur public pour l'administration centrale et des entreprises publiques.
2. Défini ici comme le solde budgétaire, déduction faite des recettes non récurrentes et des transferts « nets » aux fonds de stabilisation pétroliers. Ces chiffres diffèrent légèrement de la définition de la CFSP dans les données budgétaires mexicaines officielles.
3. Prix spot du Brent.

Source : Ministère des Finances ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383413>

Encadré 1.1. **Calculs du solde budgétaire structurel** (suite)

Le graphique 1.6 montre que la capacité de financement du secteur public a diminué régulièrement dans les années qui ont précédé la récession de 2008-09, malgré la reprise depuis la récession de 2001-03. Cette situation a tenu essentiellement à la diminution des recettes pétrolières structurelles imputable à la baisse des volumes de production et à l'augmentation des dépenses, notamment au titre des programmes sociaux. Si les pouvoirs publics avaient maintenu la capacité nette de financement du secteur public à son niveau de 2003 (environ 0.5 % du PIB), il aurait accumulé d'importantes économies budgétaires au cours de la période. La capacité structurelle de financement du secteur public hors secteur pétrolier (c'est-à-dire les recettes non pétrolières structurelles moins les dépenses totales, déduction faite des dépenses pétrolières) a représenté 8 % environ du PIB en 2009 (graphique 1.7), ce qui est semblable au chiffre indiqué au FMI (2011, tableau 2).

Graphique 1.7. **CFSP structurelle hors secteur pétrolier en termes nets**¹

1. Administration centrale et entreprises publiques. Défini ici comme les recettes structurelles non pétrolières moins les dépenses totales plus les investissements de PEMEX.

Source : Ministère des Finances ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383432>

Les règles budgétaires structurelles permettent simplement aux stabilisateurs automatiques de fonctionner librement. Pour assurer une flexibilité suffisante en cas d'importants chocs négatifs, le cadre budgétaire pourrait devoir inclure une clause échappatoire. D'après une étude du FMI, menée en 2009, seulement la moitié environ des pays ayant une règle budgétaire d'un type ou de l'autre ont été en mesure d'exercer une impulsion budgétaire contracyclique durant la récession de 2008-09 sur la base de leur cadre budgétaire existant (Ter-Minassian, 2010). Cette situation met en lumière l'importance de l'incorporation d'une clause échappatoire dans le cadre budgétaire, semblable à la clause actuelle des circonstances exceptionnelles, qui pourrait être invoquée en cas de conditions prédéterminées et transparentes ou suite à une décision d'un comité indépendant, par exemple pour faire face à une récession particulièrement rude ou à une catastrophe naturelle. Pour maintenir la crédibilité de la règle budgétaire, la clause échappatoire devrait être précisée, de même que le chemin du retour à la règle, une fois que la situation d'urgence a été surmontée (FMI, 2009).

Pour éviter de perdre une crédibilité durement gagnée, le calendrier de l'introduction d'une règle budgétaire structurelle revêtira une importance critique. Durant une période de ralentissement économique, l'introduction d'une règle budgétaire structurelle pourrait

être interprétée comme un assouplissement de la discipline, car l'ajustement budgétaire permet d'améliorer le solde budgétaire structurel par rapport au solde budgétaire général (encadré 1.1). Pour commencer, les autorités pourraient publier régulièrement des estimations du solde budgétaire structurel, tout en continuant d'adhérer à la règle d'un budget général équilibré. Le passage à une règle du solde budgétaire structurel pourrait donc intervenir durant une période de reprise économique, lorsqu'il ne risque pas de nuire à la crédibilité budgétaire.

Les réformes visant le renforcement des mécanismes d'aide à la population à faible revenu (chapitre 2) peuvent accroître la stabilisation budgétaire automatique, qui restera néanmoins à moyen terme moindre que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. La stabilisation budgétaire automatique intervient par le biais d'une rigidité relative des dépenses publiques, avec une élasticité des recettes fiscales à la production égale à peu près à l'unité ; des mesures d'aide sociale (par exemple, l'indemnisation du chômage) ; et la progressivité des impôts sur le revenu (Blanchard *et al.*, 2010). Le renforcement des mécanismes d'appui à la population à faible revenu ou aux travailleurs qui perdent leur emploi, tel qu'envisagé dans le chapitre 2, améliorerait la stabilisation automatique². Un tel renforcement du filet de sécurité sociale pourrait être particulièrement efficace pour stabiliser l'économie, en réduisant l'épargne de précaution des ménages ayant peu accès au crédit en période de ralentissement de l'activité (Cerde et Vergara, 2007). Cependant, à moyen terme, le rapport des recettes fiscales au PIB et la taille de du programme d'aide sociale resteront considérablement moindres que dans la moyenne des pays de l'OCDE, limitant ainsi la vigueur des stabilisateurs budgétaires automatiques.

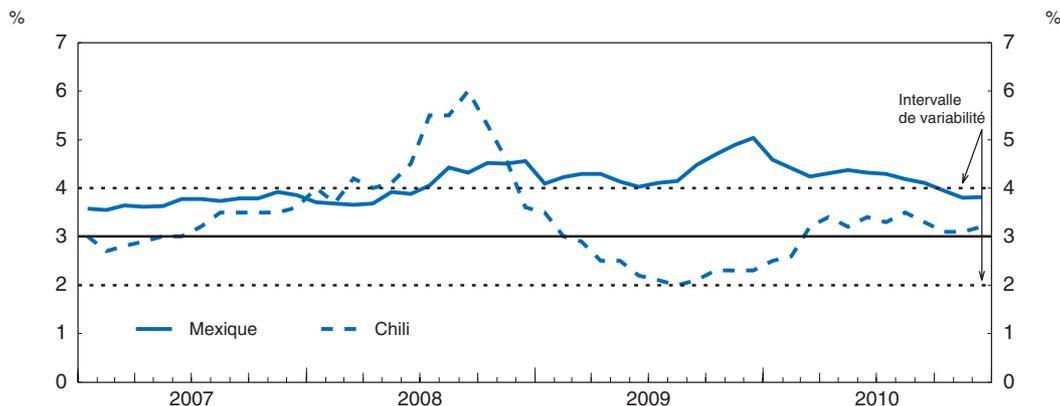
Des mesures devraient être prises pour faciliter la conduite de la politique monétaire

Le cadre de la politique monétaire est proche de celui prôné par la meilleure pratique internationale, mais les anticipations d'inflation sont restées ancrées avec persistance à l'extrémité supérieure de l'intervalle de variabilité prévu par la banque centrale autour de son objectif d'inflation (+/-1 point de pourcentage). La banque centrale est devenue indépendante en 1994 et les autorités ont adopté formellement un ciblage de l'inflation en 2001, dans le cadre d'un régime de taux de change flexibles, adopté en 1995. Cela a contribué à ramener l'inflation des prix à la consommation de taux supérieurs à 10 % dans les années 90 à 4½ pour cent entre 2003 et 2009. Durant la récession de 2008-09, la banque centrale a réagi au ralentissement de l'activité en réduisant le taux directeur, qui est revenu de 8.25 % à 4.5 % entre janvier et juillet 2009. Cependant, contrairement à d'autres pays de l'OCDE, la rapide progression de la capacité excédentaire dans la deuxième moitié de 2008 et la première moitié de 2009 n'a eu qu'un effet mineur sur les anticipations d'inflation (graphique 1.8). Un ralentissement plus rapide de la hausse des prix aurait en lui-même suffi à atténuer la contraction de la demande intérieure en dopant les revenus réels des consommateurs et en renforçant la compétitivité des entreprises mexicaines à l'étranger. En outre, cela aurait donné à la banque centrale davantage de marge de manœuvre.

Au Mexique, les prix des services font montre d'une très grande viscosité et d'une forte rigidité à la baisse. Utilisant des microdonnées sur les prix des différents biens et services dans des points de vente particuliers au cours de la période 2002-09, Ysusi (2009) montre que les prix des biens changent relativement fréquemment. Environ 35 % des prix dans les catégories de l'IPC appelés « produits alimentaires transformés » et « autres marchandises » varient chaque mois, alors que les prix des fruits et légumes frais (85 %) et de la viande (64 %) varient encore plus fréquemment. En revanche, les prix des services se modifient

Graphique 1.8. **Les anticipations d'inflation sont restées supérieures à la cible fixée comme objectif par la banque centrale¹**

En glissement annuel



1. À un an.

Source : Banco de México et Banco Central de Chile.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383451>

beaucoup moins fréquemment, puisque seulement entre 10 et 15 % de ces prix changent chaque mois. Bien que, dans les différents pays, les prix sont généralement plus rigides dans les services que dans le secteur manufacturier, le degré de viscosité des prix dans les services parait particulièrement important au Mexique, notamment plus important qu'au Brésil (Gouvea, 2007). En outre, les diminutions de prix sont très rares. Seulement 2 % des prix des logements, 1 % des prix de l'éducation et 4 % des prix des autres services (essentiellement le commerce de détail, les hôtels et restaurants, les transports et les télécommunications) diminuent chaque mois contre 14 % environ des prix des produits transformés et des autres marchandises.

L'efficacité de la politique monétaire pourrait être améliorée en éliminant les rigidités observées sur les marchés des produits. Cournède et al. (2005) montrent que des réglementations restrictives sur les marchés des produits et du travail ralentissent la réaction de l'inflation aux variations de l'écart de production dans un échantillon de pays de l'OCDE. D'après l'indice de la réglementation des marchés de produits mis au point par l'OCDE, cette réglementation est au Mexique parmi les plus restrictives de la zone OCDE. Les réglementations à l'entrée dans les industries de réseau, en particulier dans le secteur des services, pourraient être assouplies pour renforcer la concurrence. Le chapitre 3 examine des propositions précises. Il y aurait aussi avantage à revoir les mécanismes de fixation des tarifs administrés/réglementés, en particulier pour l'essence. Au Mexique, la part dans l'IPC des prix administrés (électricité, gaz naturel, essence) et réglementés (y compris les télécommunications et les transports publics) est de 15 % environ.

Des mesures devraient être prises pour ancrer les anticipations d'inflation plus fermement autour de l'objectif de la banque centrale de 3 %. Les rigidités observées sur les marchés des produits ont été l'un des éléments ayant limité sa marge de manœuvre en réduisant la réaction de l'inflation à la baisse de la demande. Mais, au début de la crise, le Mexique avait également un niveau d'inflation des prix et des anticipations supérieures aux objectifs fixés par la banque centrale. Si l'inflation a été supérieure à l'objectif dans beaucoup de pays de l'OCDE et d'économies émergentes au milieu de 2008 suite au choc mondial des prix des matières premières, l'inflation moyenne enregistrée au Mexique au cours de la période 2003-2008, à savoir 4.3 % environ, a été supérieure à l'objectif d'inflation

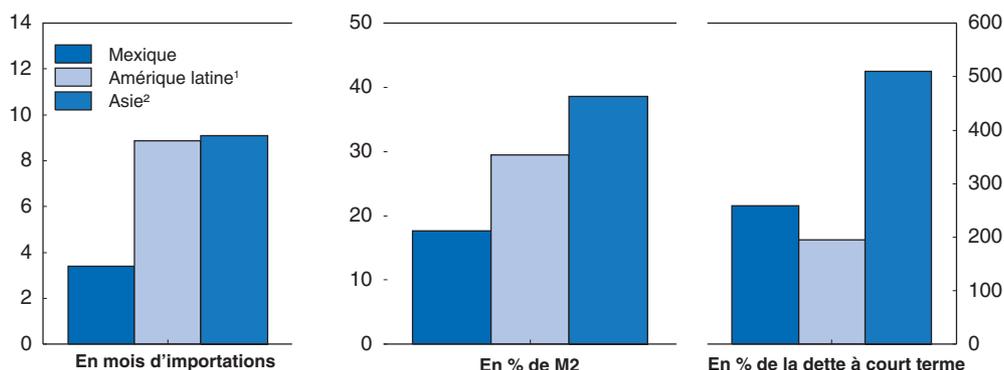
de la banque centrale (3 % +/-1 point de pourcentage d'intervalle de variabilité)³. L'estimation d'une fonction de réaction rétrospective de la politique monétaire sur la période 2001-08 amène à penser que la banque centrale réagit fortement aux variations de l'inflation, relevant le taux d'intérêt nominal de 3 points de pourcentage environ à long terme en réaction à un écart d'un demi-point de pourcentage de l'inflation par rapport à l'objectif (annexe 1.A1). Cela est concordant avec les estimations de Moura et Carvalho (2010). Il ressort par ailleurs des estimations de l'annexe 1.A1 qu'en prenant en compte l'écart d'inflation, la banque centrale ne réagit pas à l'écart de production. D'après la colonne 2 du tableau 1.A1.1, ce résultat s'explique par l'absence d'une réaction systématique des taux d'intérêt lorsque l'écart de production est dans les deux tiers supérieurs de sa distribution sur la période d'échantillonnage, alors que la banque centrale semble réduire le taux d'intérêt face à des reculs de l'écart de production lorsque celui-ci se situe dans le tiers inférieur de sa distribution⁴. Néanmoins, ces résultats doivent être interprétés avec prudence, notamment parce qu'ils découlent de l'estimation de formes réduites simples, que la période d'échantillonnage est relativement brève.

Le niveau des actifs en devises étrangères au Mexique avant la récession de 2008-09 était suffisant, d'après les règles empiriques classiques, mais inférieur à celui des autres marchés émergents. Les actifs en devises étrangères dans les réserves de la banque centrale couvraient 3.4 mois d'importations, contre 9 dans plusieurs autres pays émergents d'Amérique latine (graphique 1.9). Cependant, cela pourrait être moins un problème que dans d'autres pays, compte tenu de l'ajustement automatique des importations de biens intermédiaires qui est observé lorsque les exportations non pétrolières diminuent. D'après la règle de « Greenspan-Guidotti », qui exige que les actifs en devises couvrent la dette extérieure à court terme, ceux du Mexique étaient un peu excessifs et plus importants que dans les autres pays émergents d'Amérique latine : les réserves en devises couvraient 260 % environ de la dette extérieure nette contre 200 % dans plusieurs pays d'Amérique latine émergents à la fin de 2007. Obstfeld *et al.* (2010) avancent que la règle de « Greenspan-Guidotti » est trop étroitement ciblée sur les épisodes « d'arrêt soudain », c'est-à-dire un arrêt brusque des entrées de capitaux. Or une banque centrale soucieuse de limiter la dépréciation monétaire doit tenir compte du risque de fuites soudaines des capitaux. D'après Obstfeld *et al.* (2010), le montant total des engagements intérieurs du secteur bancaire, quelle que soit la devise dans laquelle ils sont libellés, doit être le facteur déterminant de l'accumulation d'actifs en devises. Si l'on retient leur point de vue sur l'accumulation des réserves en devises en calculant le rapport de ces réserves à la monnaie au sens large (M2), il apparaît que le niveau des réserves en devises du Mexique (18 %) était inférieur à celui des autres pays émergents d'Amérique latine (30 %). Il ressort d'une estimation d'une équation standard de la demande en devises que le niveau des réserves de change du Mexique en 2007 était inférieur à la moyenne conditionnelle des autres pays (60 % environ) une fois prises en compte plusieurs caractéristiques nationales, comme le régime de change ou l'ouverture financière (annexe 1.A2). Il convient de noter que les résultats de cet exercice ne permettent pas de déduire un niveau optimal de réserves, la moyenne conditionnelle pouvant dans une certaine mesure être déterminée par les pays qui accumulent des réserves pour des raisons non liées à des objectifs de précaution.

Le niveau relativement faible des actifs en devises étrangères a sans doute aussi pesé sur la réaction de la politique monétaire face à la forte contraction de la production. Durant la récession de 2008-09, les investisseurs sur les marchés émergents ont de plus en plus déplacé leurs portefeuilles vers des actifs situés dans les pays avancés, qu'ils jugeaient plus sûrs,

Graphique 1.9. Réserves internationales à la veille de la crise économique mondiale

Fin 2007



1. Moyenne simple du Brésil, du Chili et de la Colombie.

2. Moyenne simple de la Chine, de la Corée, de l'Indonésie, de la Malaisie, de la Thaïlande et de Singapour.

Source : BRI-FMI-OCDE-Banque mondiale, Base de données du JEDH.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383470>

contribuant ainsi à la dépréciation des monnaies des pays émergents. Si cette « fuite vers la qualité » a été préoccupante pour un large éventail de marchés émergents, elle a été encore plus inquiétante au Mexique où les investisseurs ont considéré que le niveau des actifs en devises étrangères disponibles était trop modeste. Outre les perspectives incertaines d'évolution de la production pétrolière et la faiblesse escomptée de la demande extérieure au cours des années à venir, ce phénomène a sans doute contribué à l'augmentation de la prime de risque au Mexique, qui a été plus importante que dans beaucoup d'autres marchés émergents, ce qui a limité la marge de manœuvre des politiques économiques. En utilisant des données concernant un éventail de pays avancés émergents, Obstfeld *et al.* (2009) montrent que les pays où les actifs en devises étrangères sont plus importants ont en général maintenu des taux de change plus stables durant la récession de 2008-09.

La banque centrale a accumulé des réserves en devises supplémentaires, notamment grâce à la conversion en pesos de recettes en devises de la PEMEX et à un nouveau mécanisme fondé sur des règles introduit en février 2010. En novembre, le niveau des réserves en devises s'était accru d'environ 20 milliards de dollars. Par ailleurs, le relèvement des plafonds fixés à l'accumulation d'actifs dans les fonds de stabilisation pétroliers et l'introduction d'une règle budgétaire structurelle devraient se traduire également par une accumulation plus rapide d'actifs en devises étrangères, qui pourront être utilisés pour faire face aux imprévus à l'avenir. Les modèles des réserves optimales (Jeanne et Rancière, 2006) amènent à penser que les coûts d'opportunité de la détention de réserves peuvent être importants. D'autres mécanismes d'assurance multilatérale devraient donc être envisagés. En particulier, les autorités devraient étudier la possibilité d'un regroupement des risques au moyen d'accords avec d'autres banques centrales (Becker *et al.*, 2007) ainsi que d'une assurance par le biais du FMI si des fonds sont mis à disposition sur une base permanente aux membres ayant des fondamentaux solides. Le Mexique a été un pionnier dans ce domaine et, en janvier 2011, il a obtenu du Fonds monétaire international qu'il porte de 47 milliards sur un an à 73 milliards sur deux ans le prêt de précaution accordé dans le cadre de la ligne de crédit flexible (LCF). L'autoassurance par le biais de l'accumulation de réserves comme l'assurance multilatérale par le biais d'accords internationaux dopèrent la confiance des investisseurs en temps de crises.

Des réformes de la politique structurelle renforceraient la capacité de l'économie de faire face aux chocs

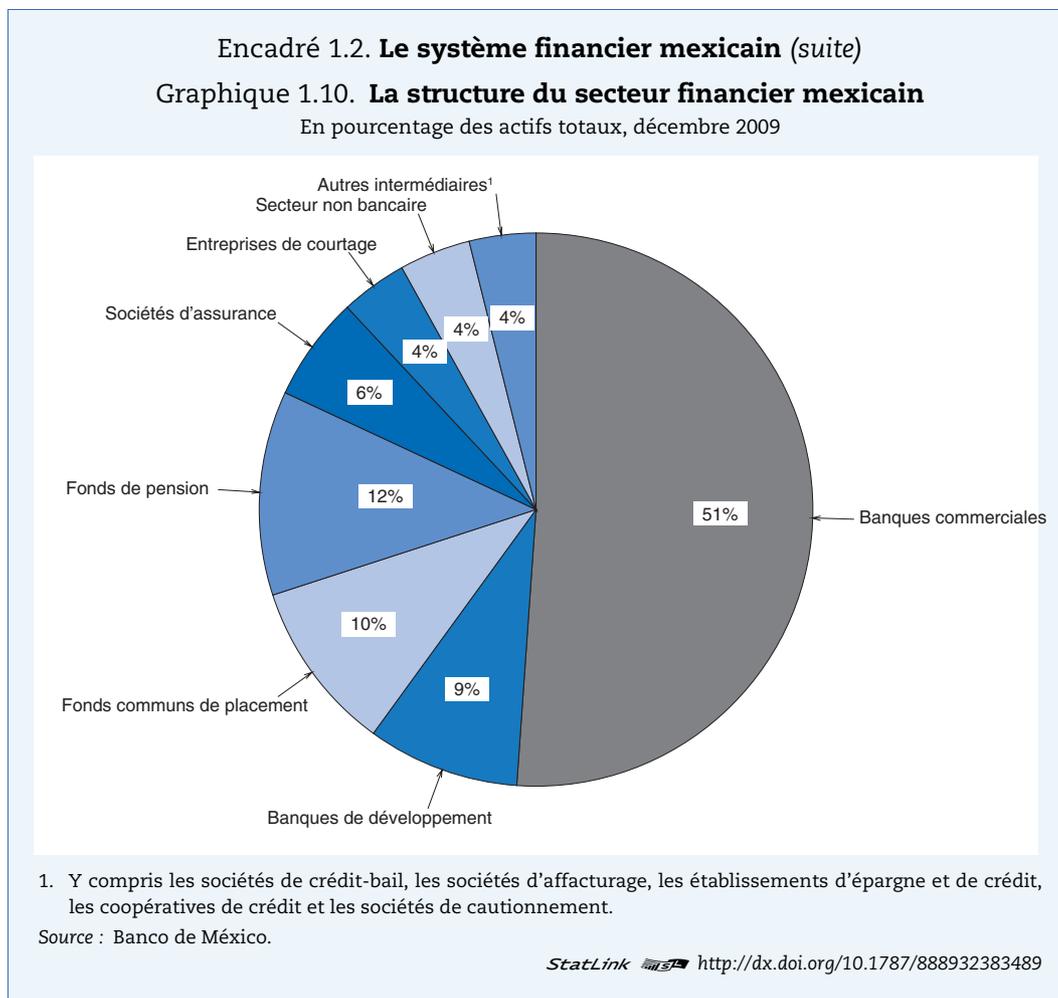
Des mesures devraient être prises pour réduire le caractère procyclique du système financier

Le système financier mexicain a fait face relativement bien à la récession de 2008-09, mais le ralentissement du crédit a été plus prononcé que dans les autres pays de l'OCDE et dans les pays émergents d'Amérique latine. Dans une certaine mesure, la capacité de résistance du système financier mexicain (voir encadré 1.2 pour une vue d'ensemble) témoigne des améliorations apportées à la supervision et à la régulation prudentielles après la crise « Tequila » de 1994 : les normes minimales de fonds propres sont conformes aux règles internationales, l'assurance des dépôts a été transformée en passant d'une garantie générale à un système de couverture limité et le cadre institutionnel de surveillance financière a été modernisé (Conseil de stabilité financière, 2010). La forte rentabilité des banques mexicaines avant la récession de 2008-09 s'est traduite par la constitution d'importantes réserves et de marges de sécurité financière, qui ont aussi consolidé l'aptitude des banques mexicaines à absorber les chocs. Dans ces conditions, le soutien apporté par les pouvoirs publics au système financier a été limité et a consisté essentiellement en la fourniture de liquidités. Malgré la stabilité systémique, le ralentissement de la croissance du crédit a été plus prononcé au Mexique que dans les autres pays émergents et dans les pays développés (voir graphique 1.4).

Encadré 1.2. Le système financier mexicain

Le système financier mexicain est diversifié, mais dominé par d'importants groupes étrangers. Il comprend les banques commerciales, les fonds de pension, les banques de développement du secteur public, les banques d'investissement et les intermédiaires financiers non bancaires, entre autres (graphique 1.10). Les groupes étrangers sont présents dans la plupart des activités financières et dominent le secteur des activités bancaires commerciales, entrant pour 70 % environ dans l'ensemble des actifs bancaires. Le segment des activités bancaires commerciales est très fortement concentré, les trois établissements les plus importants représentant 55 % environ des actifs totaux. Les intermédiaires financiers non bancaires n'acceptent pas de dépôts et sont constitués par les *Sofoles*, qui se spécialisent dans une seule ligne d'activité, comme les prêts hypothécaires, et les *Sofomes*, qui peuvent opérer sur plusieurs fronts. Les institutions de microcrédit et d'épargne et de prêt (*Sociedades Financieras Populares* et *Cooperativas de Ahorro y Préstamos*) sont peu importantes en termes d'actifs financiers globaux mais pertinentes du point de vue de l'amélioration de l'accès aux marchés financiers des segments mal desservis de la population. Les banques de développement facilitent l'accès au crédit des entreprises et des ménages défavorisés et fournissent des fonds et des garanties aux institutions financières privées. Les banques commerciales, les banques d'investissement et les banques de développement sont supervisées par la Commission nationale des banques et des marchés financiers (CNBV) ; les sociétés d'assurance par la Commission nationale des assurances et des cautionnements (CNSF) ; et les fonds de pension par la Commission des fonds de pension (CONSAR). Le ministère des Finances est globalement responsable du développement et de la stabilité du système financier. La banque centrale a notamment pour mission de veiller à la stabilité du système financier. Les *Sofoles* et les *Sofomes* ayant des liens avec les banques commerciales sont actuellement supervisés par la CNBV, mais les autres institutions restent en dehors du périmètre des organismes de réglementation.

Encadré 1.2. **Le système financier mexicain (suite)**
 Graphique 1.10. **La structure du secteur financier mexicain**
 En pourcentage des actifs totaux, décembre 2009



L'amélioration continue de la réglementation et de la supervision financières sera particulièrement importante pour maintenir la stabilité financière tout en développant davantage les marchés financiers. L'approfondissement et la modernisation des marchés financiers mexicains peuvent avoir des retombées positives sur le plan de la croissance (Rajan et Zingales, 1998). En particulier, les petites et moyennes entreprises, y compris dans le secteur des services, bénéficieraient d'une amélioration de l'accès au crédit, comme on peut le voir ci-après.

La contraction relativement forte du crédit observée au Mexique par rapport aux autres pays de l'OCDE ou aux pays émergents durant la récession de 2008-09 a été due en particulier à un effondrement du crédit à la consommation. Si le ralentissement de crédit peut dans une certaine mesure traduire une diminution de la demande sous l'effet de la gravité de la récession qui a frappé le pays, il est clair que le durcissement des critères d'octroi de crédits a aussi joué un rôle. Le crédit à la consommation a commencé de se contracter en 2007, bien avant la diminution de la consommation privée. Par ailleurs, les autres pays qui ont souffert de fortes contractions de la consommation privée n'ont enregistré qu'un ralentissement modéré de l'expansion du crédit. Au Mexique, le crédit progressait à un rythme annuel moyen de près de 20 % (en termes réels) entre 2005 et 2007, essentiellement sous l'effet d'une expansion rapide du crédit à la consommation. Cette

expansion s'est accompagnée d'une dégradation des critères de garantie, qui a conduit à une hausse marquée des prêts non performants et à des provisions pour pertes sur prêts lorsque le cycle d'activité s'est retourné⁵. Ces pertes ont été gérables pour les banques grâce au volant important de réserves et de capitaux constitué avant 2007 mais ont certainement pesé sur l'activité globale de prêts des banques⁶. Dans les différents pays, les données empiriques montrent de façon claire que l'ampleur de la contraction du crédit durant la crise économique et financière mondiale de 2008-09 a été liée positivement à la taille de l'expansion intervenue avant la crise (Aisen et Franken, 2010).

Le développement d'un cadre macroprudentiel faciliterait la mise en évidence des vulnérabilités systémiques durant les périodes de forte expansion de l'économie et l'adoption en temps voulu de mesures correctrices. Le gouvernement met en place un Conseil de stabilité du système financier, ce qui est une mesure bienvenue dans le sens d'une coordination plus étroite entre les autorités financières⁷. Le Conseil aura pour mandat de mettre en évidence les risques systémiques et de recommander les politiques voulues aux organismes de surveillance. Au fil du temps, il serait utile d'établir des règles claires sur l'échange d'informations et de préciser les droits et obligations des organismes sectoriels de surveillance par rapport aux recommandations du Conseil. À court terme, il est possible de renforcer la coopération entre l'organisme de réglementation bancaire (CNBV) et la banque centrale concernant les tests de résistance des banques : malgré l'amélioration de la communication sur les résultats, les tests de résistance sont encore conçus séparément à la CNBV et à la banque centrale.

Des possibilités existent de développer encore les outils réglementaires contracycliques et d'améliorer les procédures de faillite bancaire. La CNBV est déjà passée d'une approche fondée sur les pertes encourues à une approche fondée sur les pertes escomptées pour ce qui est de la constitution de provisions pour pertes sur les crédits à la consommation. Elle prévoit d'adopter l'approche fondée sur les pertes escomptées pour les crédits hypothécaires et les prêts aux entreprises et aux municipalités dans les années à venir. En partant du principe d'une probabilité de défaillance indépendante du cycle d'activité, la nouvelle approche devrait réduire le caractère procyclique des provisions pour pertes sur prêts et améliorer les critères de garantie en période de reprise économique. La CNBV prévoit aussi d'introduire des normes de fonds propres contracycliques en plus des normes de fonds propres minimales actuelles. Il s'agit là également d'une mesure bienvenue vers une nouvelle réduction du caractère procyclique du crédit. Le ministère des Finances, la CNBV, la société d'assurance des dépôts (IPAB) et Banco de México travaillent aussi sur un projet de loi visant à améliorer les procédures de faillite bancaire, notamment en assurant une plus grande certitude juridique aux déposants et en rationalisant les procédures pour la liquidation des actifs. Cette loi limiterait les risques systémiques et les conséquences budgétaires des faillites bancaires.

Les pouvoirs publics pourraient devoir envisager de ramener les grands intermédiaires financiers non bancaires dans le périmètre de la réglementation et d'améliorer les informations sur leurs activités. Les *Sofoles* et les *Sofomes* se financent eux-mêmes essentiellement à l'aide de prêts contractés auprès des banques (80 %) et par l'émission de titres commerciaux sur la bourse mexicaine. Durant la récession de 2008-09, la solidité financière de ces institutions s'est fortement dégradée. Les financements se sont temporairement taris alors que les créances douteuses ont augmenté, notamment parce que l'activité de ces institutions est concentrée sur les entreprises et les ménages qui n'ont pas accès au système bancaire formel, ce qui a conduit à des risques de crédit importants.

Si les *Sofoles* et les *Sofomes* ne représentent que 3 % environ du total des actifs du système financier, l'exposition à ces institutions par le biais des prêts consentis ou des liens au niveau des fonds propres a vraisemblablement freiné l'activité de prêt des banques commerciales. Jusqu'ici, seuls les *Sofoles* et les *Sofomes* liés aux banques commerciales par le biais des fonds propres sont réglementés et surveillés par la CNBV. Les autorités envisagent d'établir un régime volontaire auprès duquel les autres *Sofoles* et *Sofomes* pourraient s'enregistrer. En outre, des normes réglementaires plus strictes seront peut-être nécessaires dans une partie du secteur. Une nouvelle loi a renforcé la réglementation des coopératives d'épargne et de crédit, notamment au moyen de la création d'une nouvelle caisse privée d'assurance des dépôts d'épargne des membres, ainsi que la surveillance, par le biais de l'agence de protection des utilisateurs de services financiers (CONDUSEF).

Les autorités devraient envisager d'adopter des règles plus strictes pour les prêts entre affiliés afin de réduire le risque de contagion financière par l'intermédiaire de banques étrangères. Cetorelli et Goldberg (2010) fournissent des données montrant que des chocs de financement négatifs affectant les banques mères des pays développés ont une incidence sur les filiales dans les pays émergents. L'effet de contagion de la banque mère à la filiale intervient par le biais d'une augmentation des emprunts auprès des filiales à l'étranger pour atténuer les pénuries de liquidités. Ce transfert interne de capitaux peut réduire l'offre de prêts de la filiale étrangère si celle-ci n'a pas accès à d'autres sources de financement. Au Mexique, l'organisme de réglementation bancaire a observé une augmentation des flux de liquidités entre banques mères et filiales étrangères durant la récession de 2008-09, mais pas d'une ampleur posant un risque systémique. Bien que le comportement de prêt des banques étrangères n'ait pas différé sensiblement de celui des banques nationales, les autorités devraient envisager de durcir les règles concernant les prêts entre affiliés afin d'empêcher les sorties de liquidités qui réduisent l'offre de prêts des filiales mexicaines lorsque la banque étrangère rencontre des difficultés. Actuellement, le plafond sur les prêts entre affiliés est fixé à 50 % du capital de la filiale mexicaine. La diminution de ce plafond devrait être soigneusement calibrée, car les avantages en termes d'amélioration de la capacité de résistance du système financier doivent être pesés par rapport à l'inconvénient que représenterait une réduction des incitations à l'investissement des banques étrangères.

Les autorités devraient aussi envisager de renforcer l'autonomie budgétaire et technique de l'organisme de surveillance bancaire. Le rôle relativement important des banques publiques de développement dans le système bancaire mexicain pourrait justifier que soit limité le poids du ministère des Finances dans la fixation du budget de la CNBV (Conseil de stabilité financière, 2010). Actuellement, c'est le ministère des Finances qui fixe le budget de la CNBV, bien que rien n'indique que ce ministère exerce des pressions sur la Commission, alors que l'absence de problèmes rencontrés par le système financier durant la récente crise financière internationale donne à penser que la réglementation et la surveillance ont été adéquates.

Les prêts des banques publiques de développement ont permis de donner une impulsion contracyclique au crédit durant la crise, mais les pouvoirs publics doivent maintenant envisager de se retirer de l'activité de prêts de caractère exceptionnel. Comme dans les autres pays d'Amérique latine (FMI, 2010), les banques publiques de développement ont fortement augmenté leurs prêts lorsque le système financier privé a été en partie gelé, leur activité dans ce domaine ayant augmenté de 40 % environ en termes réels entre septembre 2008 et décembre 2009 (ministère des Finances, 2010). Les banques

de développement publiques sont assujetties aux mêmes règles que les banques commerciales privées et sont surveillées par l'organisme de supervision bancaire. Mais la forte accélération de leur activité de prêt pourrait néanmoins fausser la concurrence dans les situations hors crise, avec d'importantes conséquences pour l'efficacité, car la garantie explicite de l'État donne à ces banques un avantage de financement par rapport aux banques privées et constitue un passif éventuel pour les finances publiques (Prasad, 2010). Les banques de développement devraient donc se retirer progressivement des opérations de prêt exceptionnelles. En particulier, les prêts directs aux segments du marché ayant un accès au crédit privé, comme le secteur automobile, le tourisme et les transports, devraient cesser lorsque la situation n'est plus critique. Ces opérations n'ont représenté, cependant, que 5 % du bilan total des banques de développement en 2009. En période hors crise, les banques de développement publiques devraient se focaliser sur des accords de cofinancement avec le secteur privé, par exemple par le biais de garanties de crédit, comme elles l'ont fait par le passé. Cela limiterait les risques pour les finances publiques et contribuerait au développement du secteur financier grâce à la diffusion de l'expertise des banques de développement au secteur privé, par exemple dans le domaine du financement de l'infrastructure en longue période (Armendáriz de Aghion, 1999 ; Levy Yeyati et al., 2004).

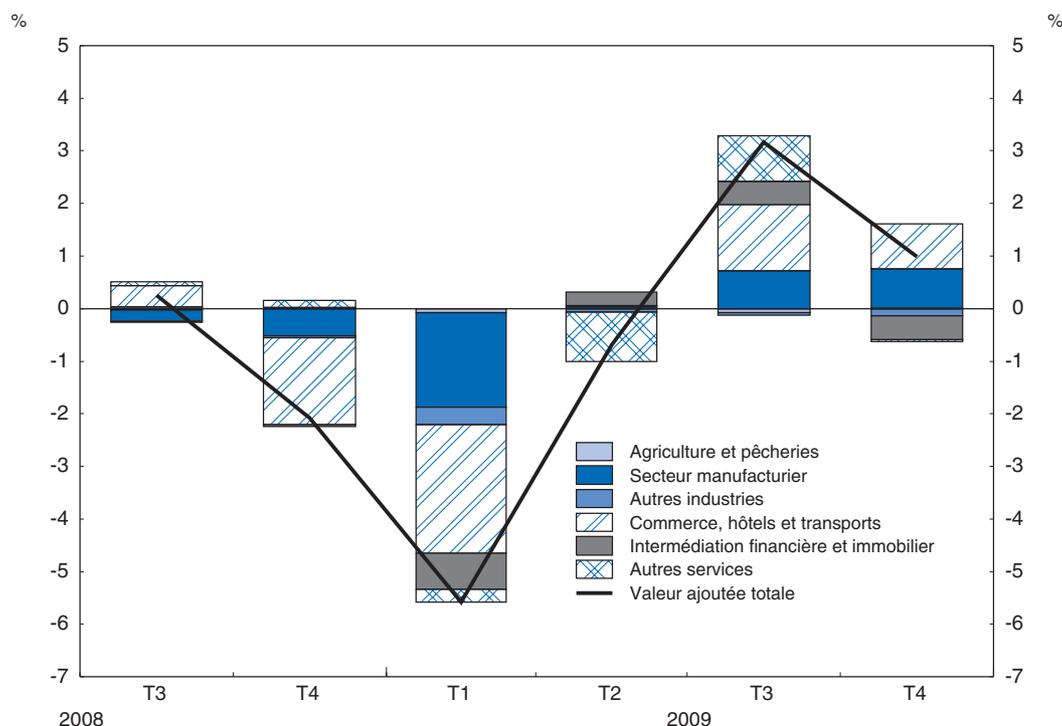
Des mesures devraient être prises pour stimuler l'expansion d'un secteur moderne des services destinés aux consommateurs

L'une des clés de la réduction de l'instabilité macroéconomique sera l'amointrissement de la sensibilité aux chocs externes du secteur des services sachant que ce dernier représente plus de 60 % du PIB. De fait, le repli du PIB total pendant la récession de 2008-2009 est imputable à raison d'un tiers seulement à la chute de la valeur ajoutée dans le secteur manufacturier (graphique 1.11) et de deux tiers à la baisse de 6 % de la valeur ajoutée dans le secteur des services au premier trimestre 2009. Au Canada, où la taille du secteur manufacturier et la dépendance à l'égard des exportations des États-Unis sont du même ordre, le secteur des services résiste beaucoup mieux, ce qui explique le caractère moins marqué de la récession.

L'analyse des données factuelles montre que la forte synchronisation des cycles économiques du Mexique et des États-Unis s'explique pour partie seulement par les liens que matérialisent les exportations de produits manufacturés. Il n'est pas nouveau que le cycle économique du Mexique est étroitement en phase avec l'évolution de la situation économique aux États-Unis et cette corrélation est généralement attribuée à ces liens (Chiquiar et Ramos-Francia, 2004, 2008 ; Sosa, 2008). En effet, les fluctuations de la production industrielle aux États-Unis produisent des effets amplifiés sur la valeur ajoutée dans le secteur manufacturier au Mexique (encadré 1.3). Une hausse d'un point de pourcentage de la production industrielle aux États-Unis se traduit par une augmentation d'un point de pourcentage du PIB du secteur manufacturier au Mexique au cours du même trimestre et de plus d'un point de pourcentage au trimestre suivant⁸. L'observation montre toutefois également que la sensibilité du secteur des services mexicain aux évolutions survenant aux États-Unis est un facteur qui contribue à la synchronisation des cycles économiques. Sur la période 1996-2009, il apparaît qu'une hausse d'un point de pourcentage de la production industrielle aux États-Unis se répercute sur la valeur ajoutée dans le secteur des services mexicain à hauteur de 0.7 point de pourcentage pendant le même trimestre et de 1.1 point de pourcentage au cours du trimestre suivant

(graphique 1.12). Dès le deuxième trimestre suivant la hausse, ses effets de dissipent progressivement. On constate en revanche qu'au Canada, la valeur ajoutée dans le secteur des services ne réagit pas immédiatement aux soubresauts de la production industrielle aux États-Unis et que l'évolution pendant le trimestre suivant immédiatement la hausse est nettement moins marquée qu'au Mexique : lorsque la production industrielle gagne 1 point de pourcentage aux États-Unis, les répercussions sur la valeur ajoutée dans le secteur des services au Canada se chiffrent à environ 0.35 point de pourcentage seulement.

Graphique 1.11. **Croissance réelle de la valeur ajoutée par secteur d'activité**
Par rapport au trimestre précédent, taux simples



Source : OCDE, Base de données des comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383508>

Au Mexique, les liens étroits existant entre le secteur manufacturier et celui des services ajoutent encore à l'instabilité de l'économie. La sensibilité de la valeur ajoutée dans le secteur des services mexicain aux variations des conditions économiques prévalant aux États-Unis semble être due en partie à l'étroitesse de ces liens. C'est ce qui transparaît à travers la manière dont le secteur des services mexicain réagit à un choc dans le secteur manufacturier : au Mexique, une augmentation d'un point de pourcentage de la valeur ajoutée dans le secteur manufacturier se traduit par une hausse immédiate de 0.4 point de pourcentage de la valeur ajoutée dans le secteur des services alors qu'au Canada, la réaction du secteur des services aux évolutions survenant dans le secteur manufacturier n'est pas statistiquement significative. Ce constat s'explique par le fait qu'au Mexique, le secteur des services est essentiellement porté par des activités fortement dépendantes du secteur manufacturier, comme les transports et le commerce de gros, alors qu'au Canada et dans la plupart des autres pays de l'OCDE, la part des services destinés aux consommateurs est beaucoup plus large (graphique 1.13).

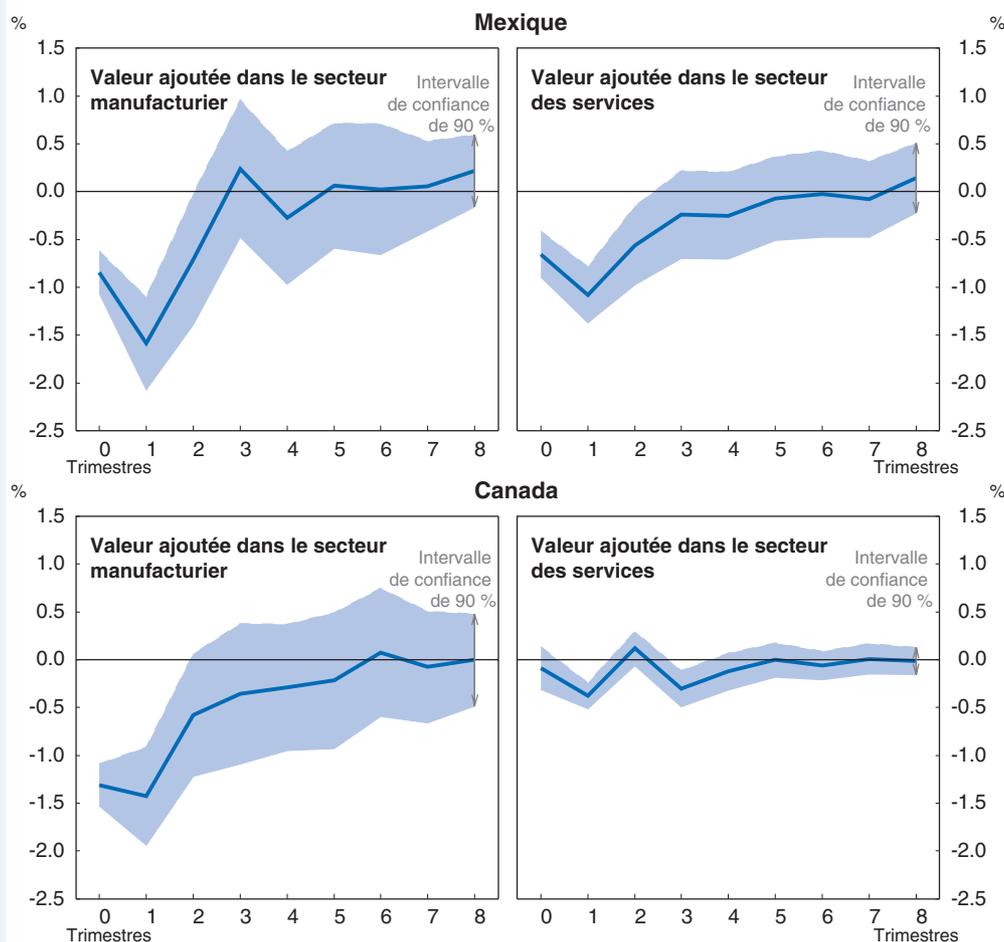
Encadré 1.3. **Analyse d'autorégression vectorielle (VAR) de la propagation des chocs externes au Mexique et au Canada**

- **Justification** : Les deux pays entretiennent des liens du même ordre avec les États-Unis sur le plan des échanges commerciaux, de l'IDE et du système financier.
- **Spécification** :
 - ❖ L'échantillon couvre la période allant du premier trimestre 1996 au quatrième trimestre 2009. Le nombre de retards retenus est déterminé à l'aide du critère d'Akaike, qui suggère une longueur optimale des retards de quatre trimestres. L'hypothèse d'une racine unitaire dans les séries temporelles pour la valeur ajoutée dans le secteur manufacturier et dans le secteur des services ne peut pas être rejetée en appliquant un simple test de Dickey-Fuller augmenté. Par conséquent, toutes les variables sont transformées en différence première pour éviter les résultats de régression factices*.
 - Les fonctions de réponses à un choc représentées dans le graphique 1.12 correspondent à l'estimation d'une VAR portant sur un bloc exogène comprenant la production industrielle aux États-Unis, la valeur ajoutée dans le secteur manufacturier et dans le secteur des services au Mexique. La contrainte d'exogénéité imposée est que les évolutions dans les secteurs mexicains de la production manufacturière et des services n'aient pas d'incidence sur la production industrielle américaine, ce qui est obtenu en fixant à zéro les coefficients relatifs aux retards de la valeur ajoutée dans le secteur manufacturier et celui des services au Mexique dans l'équation de la production industrielle américaine. En outre, l'identification des fonctions de réponse à un choc nécessite d'imposer des contraintes à la corrélation simultanée entre les chocs. On y parvient en procédant à la décomposition de Cholesky simple suivante : la production industrielle américaine peut se répercuter en même temps sur la valeur ajoutée dans le secteur manufacturier et celui des services au Mexique, et la valeur ajoutée dans le secteur manufacturier au Mexique peut se répercuter sur la valeur ajoutée des services, mais pas l'inverse. Les tests de causalité de Granger confirment la plausibilité de ces hypothèses.
 - **Robustesse** : Les fonctions de réponses à un choc indiquées ci-dessus résistent à plusieurs variations de la spécification type :
 - ❖ Inclusion d'autres déterminants de la valeur ajoutée dans le secteur manufacturier et le secteur des services : taux de change effectif réel, prix du pétrole, taux d'intérêt réel aux États-Unis.
 - ❖ Utilisation d'une variable de choc différente aux États-Unis : PIB, demande à l'importation, consommation privée.
 - ❖ Utilisation d'un échantillon différent : exclusion de la récession de 2008-09 de l'échantillon en se cantonnant à la période comprise entre le premier trimestre 1996 et le quatrième trimestre 2008.
 - ❖ Utilisation d'un ensemble différent de contraintes structurelles sur la matrice variance-covariance entre les chocs à la place d'une décomposition de Cholesky simple : contrainte de zéro pour la transmission directe des chocs provenant des États-Unis sur la valeur ajoutée dans le secteur mexicain des services. Cela réduit de 40 % la réponse de la valeur ajoutée dans le secteur mexicain des services à un choc venant des États-Unis, soit un résultat globalement conforme à la réponse directe estimée dans le modèle non contraint.

Encadré 1.3. **Analyse d'autorégression vectorielle (VAR) de la propagation des chocs externes au Mexique et au Canada (suite)**

Graphique 1.12. **Réponses du Mexique et du Canada aux impulsions résultant des chocs sur la production industrielle des États-Unis¹**

Choc négatif de 1 % sur la production industrielle des États-Unis



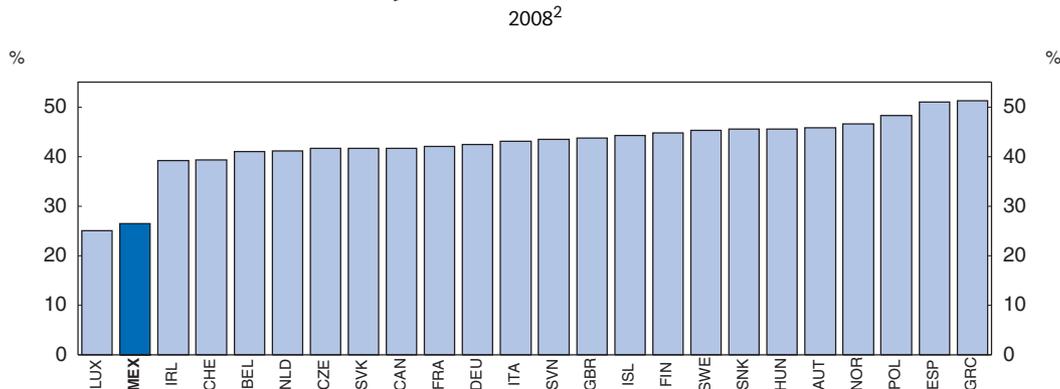
1. Réponse aux impulsions estimées à partir d'une analyse d'autorégression vectorielle portant sur un bloc exogène comprenant la production industrielle aux États-Unis, la valeur ajoutée dans le secteur manufacturier et la valeur ajoutée dans le secteur des services pendant la période allant du premier trimestre 1996 au quatrième trimestre 2009.

Source: INEGI ; Statistiques Canada ; OCDE, Bases de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383527>

● **Conclusion** : La réponse du secteur manufacturier aux chocs provenant des États-Unis est comparable au Mexique et au Canada, mais le secteur canadien des services semble être mieux protégé.

* Une racine unitaire pour la production industrielle américaine sur la période de l'échantillon est rejetée au niveau de signification de 1 %, ce qui exclut la co-intégration et l'estimation d'un modèle vectoriel à correction d'erreur (MVCE).

Graphique 1.13. Part des services destinés aux consommateurs dans la valeur ajoutée totale du secteur des services¹

1. Par services destinés aux consommateurs, on entend les services totaux moins le commerce de gros, le transport, le stockage et les communications, la finance, les assurances, l'immobilier et les services aux entreprises.
2. 2007 pour l'Irlande, la Belgique, le Canada, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Suède, la Hongrie, la Norvège et la Pologne.

Source : OCDE, Base de données STAN.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383546>

Assouplir les réglementations dans le secteur des services qui restreignent la concurrence serait un moyen de stimuler le développement d'un secteur moderne des services destinés aux consommateurs. Selon l'indicateur ECTR de l'OCDE, qui donne une mesure de la réglementation dans les secteurs de services, le Mexique fait partie des pays dotés des réglementations les plus restrictives au sein de l'OCDE⁹. Il ressort du chapitre 3 que les barrières à l'entrée sont élevées dans un large éventail de secteurs de services, dont les télécommunications, le transport de passager et les banques de dépôt. Même si des améliorations importantes sont intervenues, d'autres mesures pourraient devoir être prises pour promouvoir la concurrence et la croissance dans ces secteurs. Assouplir ces réglementations selon les orientations tracées au chapitre 3 permettrait de relancer la croissance de la productivité et de favoriser l'alignement de l'offre de services au Mexique sur celle des autres pays de l'OCDE.

Au Mexique, les contraintes de crédit ont également été à l'origine du développement relativement modeste du secteur des services destinés aux consommateurs. Tornell *et al.* (2004), par exemple, estiment que dans ce pays, elles ont porté un préjudice particulièrement grave au secteur des services. Après la crise « Tequila » survenue en 1994, le resserrement des conditions financières a freiné l'investissement et la croissance dans le secteur des services tandis que le secteur manufacturier bénéficiait pour sa part d'apports financiers étrangers, notamment grâce à l'IDE. Même si le crédit a commencé de progresser fortement à compter de 2003, cette expansion s'est ralentie, en raison initialement de problèmes liés aux prêts à la consommation, puis de la récession.

Il est possible de renforcer les droits des créanciers. La loi sur les faillites a été réformée en 2001 et le Mexique se situe désormais relativement bien par rapport à d'autres marchés émergents pour ce qui concerne la souplesse des conditions de cessation de l'activité d'une entreprise¹⁰. Néanmoins, plusieurs traits caractéristiques de l'économie mexicaine expliquent que les créanciers éprouvent encore des difficultés à entrer en possession de biens affectés en garantie. Pour qu'ils puissent obtenir la saisie des garanties réelles, il faut qu'il existe des registres de propriété et un système judiciaire doté des

moyens de faire respecter la loi. Au Mexique, les registres de propriété ne sont pas adaptés : les particuliers qui consultent les dossiers ont accès aux fichiers originaux, de sorte qu'ils peuvent modifier les entrées ; nombre de cessions sont effectuées sans être enregistrées ; un même bien peut avoir de multiples propriétaires ; et les registres de propriété et les registres de la taxe foncière ne sont pas couplés, ce qui n'encourage guère les municipalités à effectuer les mises à jour (Haber, 2009). Pour améliorer cette situation, le ministère des Finances a créé en 2010 un registre des garanties de crédit, le *Registro Único de Garantías Mobiliarias* (RUG). Par ailleurs, lorsque les banques en arrivent à engager une procédure de saisie des biens affectés en garantie, celle-ci peut être retardée pendant longtemps par un *amparo* (ultime voie de recours au Mexique garantissant la protection des droits constitutionnels des individus). Le projet actuel d'établissements de tribunaux commerciaux spécialisés pourrait être un moyen de remédier à ce problème.

Les garanties et le respect des droits des créanciers sont des aspects particulièrement importants pour l'accès des entreprises au crédit. Les prêts aux entreprises reposent nettement plus sur le système juridique et le respect du droit que les prêts à la consommation et le microcrédit pour lesquels le risque de crédit est souvent couvert par la marge financière. Certains type de garantie utilisés pour les prêts aux entreprises (créances commerciales, machines et matériel, stocks) sont plus difficiles à isoler (notamment les créances commerciales), sont moins faciles à négocier sur les marchés secondaires (notamment les machines et matériels spécifiques à une entreprise donnée) ou perdent plus rapidement de la valeur (notamment les stocks de matières premières) que les biens immobiliers ou les biens de consommation durables, comme les voitures. De plus, il est plus difficile pour les organismes de crédit d'obtenir des informations sur les antécédents en matière de crédit dans le cas d'entreprises que de particuliers et ce, d'autant plus dans une économie où le secteur informel occupe une large place. L'évolution de la situation sur le plan de l'accès au crédit observée pendant la récession survenue en 2008 et 2009 corroborent cette analyse puisque l'accès au crédit est resté difficile pour les entreprises alors même que d'autres formes de crédit ont connu une véritable expansion. Les crédits commerciaux ont progressé de 1.4 % en moyenne en termes réels entre 2002 et 2007 ; dans le même temps, le crédit à la consommation a connu une croissance réelle moyenne de 35 %. Dans une étude portant sur 54 pays, Beck *et al.* (2005) observe que c'est au Mexique que la proportion des entreprises déclarant avoir subi des contraintes financières strictes est la plus élevée. Étant donné que les entreprises mexicaines appartenant au secteur marchand ont souvent accès à des financements étrangers – obtenus par l'intermédiaire de banques, de clients ou de fournisseurs (FMI et Banque mondiale, 2006) – c'est peut-être sur le secteur des services que la faible protection des droits des créanciers pèse particulièrement lourd. Pour encourager le développement, dans ce pays, d'un secteur des services destinés aux consommateurs qui soit moins dépendant du secteur manufacturier, les pouvoirs publics devraient donc mettre en œuvre avec diligence les mesures envisagées pour renforcer les droits des créanciers en modernisant la tenue des registres de propriété. Ils devraient aussi appuyer les mesures qui assurent que la saisie des biens affectés en garantie n'est pas indûment retardée par des recours en *amparos*.

L'intensification de la concurrence dans le secteur bancaire pourrait contribuer à assouplir les conditions des prêts aux petites et moyennes entreprises du secteur des services, à condition toutefois d'accorder toute l'attention voulue aux considérations ayant trait à la stabilité financière. Ces dernières années, plusieurs réformes ont été conduites au Mexique pour améliorer la transparence et la protection des consommateurs dans le

secteur bancaire (Chiquiar et Ramos-Francia, 2009). Dans le chapitre 3, les auteurs examinent comment les coûts de transfert de compte bancaire pour les consommateurs pourraient être encore abaissés afin de stimuler la concurrence. Les pouvoirs publics ont également agi du côté de l'offre pour revigorer la concurrence. Entre autres mesures, ils ont décidé de réduire les exigences de fonds propres pour les nouveaux entrants et d'autoriser les établissements financiers non bancaires, notamment les banques de niche et les *corresponsales bancarios*. Ils ont également libéralisé l'accès au système de règlements interbancaires grâce auquel les transactions entre établissements financiers sont liquidées. La discrimination pour l'accès aux systèmes de paiement de détail subsiste cependant. Ces derniers servent à liquider des transactions effectuées entre des particuliers et des entreprises, principalement à l'aide de chèques, de cartes de paiement et de transfert électroniques. Les grandes banques pouvant s'appuyer sur des réseaux étendus peuvent rendre l'accès à leurs systèmes de paiement plus coûteux pour leurs concurrents de taille plus modeste ou pour les nouveaux entrants en imposant des droits élevés. Les pouvoirs publics devraient donc continuer d'améliorer l'accès de toutes les banques aux systèmes de paiement de détail de façon à dynamiser la concurrence, ce qui devrait permettre de faire baisser les frais et le coût du crédit pour les entreprises comme pour les consommateurs. Parallèlement, ils devraient veiller avec tout le soin requis à préserver la stabilité du système financier. Bien qu'il n'existe pas de réponse tranchée à la question de savoir s'il y a lieu d'opérer un arbitrage entre concurrence et stabilité financière (Beck, 2008), les difficultés rencontrées par les établissements financiers non bancaires pendant la récession de 2008-09 montrent que des tensions peuvent se manifester entre les objectifs d'approfondissement financier et de stabilité financière.

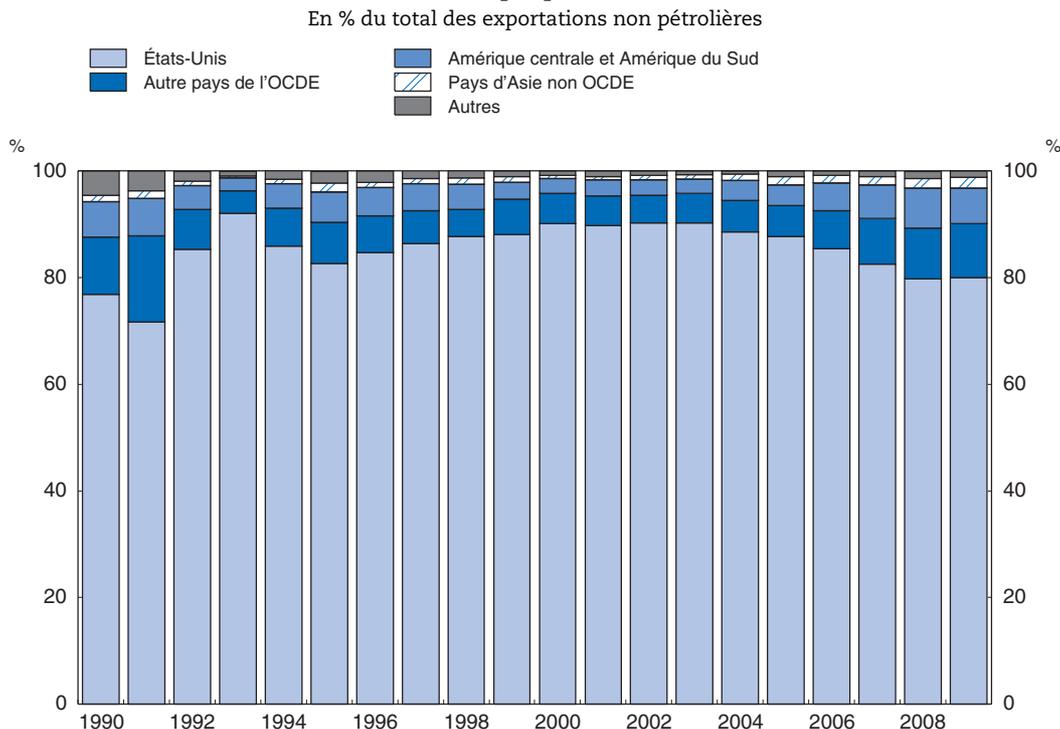
La politique commerciale pourrait viser à faciliter aux exportateurs l'accès à une palette plus large de marchés étrangers

Les exportations, qui ont connu une forte expansion ces deux dernières décennies, sont principalement dirigées vers les États-Unis et composées de produits manufacturés, en particulier de produits assemblés au Mexique. Environ 80 % des exportations mexicaines vont vers les États-Unis (graphique 1.14) et environ 50 % des exportations de produits manufacturés mexicains sont fabriqués dans des *maquiladoras* (usines implantées dans des zones où les biens importés pour être intégralement réexportés sont exonérés de droits de douane) (Hanson, 2010). Ces usines importent (essentiellement des États-Unis) des composants qu'elles assemblent pour en faire des produits finis qui sont réexportés vers les États-Unis.

La spécialisation des exportations mexicaines est dans une large mesure déterminée par des facteurs géographiques et des avantages comparatifs. Compte tenu de la taille et de la proximité du marché américain, il n'est pas surprenant que les exportations mexicaines aillent pour l'essentiel vers les États-Unis (Feenstra, 2003). Les pays qui en sont encore à des stades précoces de leur développement économique ont aussi tendance à se spécialiser dans des exportations à valeur ajoutée relativement faible (Newfarmer et al., 2009). La plupart des pays asiatiques industrialisés ont amorcé leur développement industriel en pariant sur l'assemblage de biens destinés à l'exportation, avant de passer petit à petit à la fabrication d'équipement d'origine et au lancement de leurs propres marques. Le Mexique n'a pas encore opéré cette transition.

Le fait que les États-Unis se taillent la part du lion dans les exportations mexicaines et que le Mexique se soit spécialisé dans l'assemblage de biens destinés à l'exportation

Graphique 1.14. **La part des exportations non pétrolières destinées aux États-Unis demeure prépondérante**



Source : OCDE, Base de données des Statistiques du commerce international par produits de base.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383565>

concourt à l'instabilité de la production. La propagation des fluctuations économiques des États-Unis vers le Mexique est un phénomène prononcé : l'observation donne à penser que les chocs affectant la production aux États-Unis se manifestent de façon amplifiée au Mexique (voir encadré 1.3). Pendant la récession de 2008-09, le PIB des États-Unis a enregistré un recul de 4 % entre son point le plus haut et son point le plus bas alors que le PIB mexicain a chuté de 8.5 %. Bergin et al. (2009) estiment que même à l'intérieur de branches strictement définies du secteur manufacturier, l'instabilité de la valeur ajoutée est deux fois supérieure au Mexique à ce qu'elle est aux États-Unis. L'une des raisons de cet écart réside peut-être dans le fait que les entreprises délocalisent vers le Mexique les segments du processus de production les plus faciles à déplacer, comme l'assemblage, et conservent aux États-Unis les moins faciles, comme les services du siège et les activités de gestion.

Il convient de réexaminer les mesures visant à renforcer la spécialisation commerciale du Mexique. Haddad et al. (2010) sont arrivés à la conclusion qu'accroître la diversification des exportations tant au niveau des produits que sur le plan géographique est un moyen de protéger un pays des chocs externes. Dans le cas du Mexique, il en résulte que l'intensification des exportations à destination d'un éventail plus large de pays et le remplacement des exportations de produits importés et assemblés sur place par des activités à forte productivité devraient permettre de réduire la vulnérabilité du pays face aux chocs externes se propageant depuis les États-Unis. Pour y parvenir, il faudrait promouvoir l'accès des exportateurs mexicains à un choix plus vaste de marchés étrangers offrant des conditions similaires à celles prévalant aux États-Unis ; et lever les obstacles à l'exportation dans divers secteurs, dont le secteur minier, l'énergie et les services.

À la fin de 2008, le Mexique a annoncé la mise en œuvre d'un programme ambitieux de réduction unilatérale des droits à l'importation sur la période 2009-13. Cette réduction unilatérale des droits de douane devrait se traduire par une baisse des droits moyens sur les produits industriels qui pourraient être ramenés de 10.4 % en 2008 à 4.3 % en 2013. Parce qu'il se traduira par une dynamisation de la concurrence et une baisse du coût des biens intermédiaires, l'abaissement unilatéral des droits de douane devrait contribuer à doper la compétitivité des exportations mexicaines. La diversification géographique exigera toutefois aussi que l'on facilite l'accès des exportateurs mexicains à un choix plus large de marchés étrangers.

Actuellement, ils bénéficient d'un accès en franchise de droits aux marchés des États-Unis et du Canada en vertu de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Le Mexique a en outre signé des accords de libre-échange avec l'Union européenne et divers pays d'Amérique latine. De fait, ces accords peuvent avoir contribué au repli de la part des exportations mexicaines destinées aux États-Unis, laquelle est passée de 90 % environ au début des années 2000 à 80 % environ en 2009 (voir graphique 1.14). Au niveau mondial, les accords bilatéraux de libre-échange constituent une solution de second choix par rapport à la libéralisation multilatérale des échanges sachant que, dans une certaine mesure, ils entraînent une simple réorientation des flux d'échanges des pays non signataires vers les pays signataires (Carrère, 2006). Ils devraient permettre en revanche aux entreprises mexicaines de diversifier leurs destinations à l'exportation en plaçant d'autres pays sur un pied d'égalité avec les pays partenaires du Mexique qui sont partie à l'ALENA, ce qui devrait atténuer l'effet d'aimant qu'exercent sur les exportations mexicaines les États-Unis et le Canada. Le recul de la part des exportations mexicaines allant aux États-Unis donne à penser que cet effet a déjà sensiblement diminué. En termes de diversification des risques, les négociations en cours avec le Brésil et la Corée sont particulièrement d'actualité car il s'agit de deux économies à croissance rapide dont les cycles économiques sont de plus en plus corrélés avec celui de la Chine et de moins en moins liés à celui des États-Unis. Pour minimiser le déséquilibre des échanges, les pouvoirs publics pourraient en outre étudier la solution consistant à négocier avec des blocs commerciaux régionaux plutôt qu'avec des pays considérés isolément. Ils pourraient par exemple envisager d'engager des négociations avec le Marché commun de l'Amérique du Sud (MERCOSUR).

En améliorant la compétitivité des industries extractives, du secteur de l'énergie et des services, on se donnerait les moyens d'avancer à grands pas en direction de la diversification des exportations. Le potentiel d'exportation du Mexique dans les secteurs de l'énergie et des industries extractives est prometteur, mais la réglementation inadaptée et les conflits sociaux ont empêché le pays de l'exploiter pleinement. Dans le secteur de l'énergie, il est possible d'accroître la productivité des monopoles d'État que sont PEMEX (pétrole) et CFE (électricité), principalement en exécutant sans réserve les contrats autorisant PEMEX à payer ses sous-traitants en fonction de leurs résultats et à évoluer vers une séparation structurelle entre la production et le transport d'électricité, avec un opérateur indépendant gérant le réseau de transport dissocié du système demeurant aux mains de l'État (OCDE, 2007). Dans le secteur minier, l'exploitation du deuxième gisement de cuivre du monde a été bloquée pendant plusieurs années par un conflit social qui a pris fin vers le milieu de l'année 2010. Les exportations de services représentent une faible part du montant total des exportations du Mexique. Cette situation est due en partie au fait que certains services sont par nature non marchands, mais le constat que les exportations de

services (soit environ 6 % du total des exportations en 2008) est bien inférieure à la moyenne de l'OCDE (23 %) porte à considérer qu'une amélioration est envisageable. Certains pays richement dotés en produits minéraux ont accompli une transition réussie des exportations de produits minéraux au sens strict vers des exportations de services liés aux produits minéraux, notamment des services de prospection et d'ingénierie. Au Royaume-Uni par exemple, c'est dans les compagnies pétrolières et minières que l'on observe la plus forte intensité en exportation de services (Breinlich et Criscuolo, 2010). Les grands exportateurs de produits minéraux que sont l'Australie, le Brésil, le Canada et la Norvège figurent parmi les dix premiers exportateurs de services d'ingénierie. Cependant, ces services ne sont pas encore bien couverts par les règles de l'OMC. Tout en continuant de négocier activement la libéralisation des échanges au niveau multilatéral, l'administration mexicaine devrait veiller à ce que les accords de libre-échange comportent des engagements solides dans le secteurs des services.

Conclusions

Le fait que le Mexique ne soit pas en proie à une crise budgétaire ou bancaire majeure en dépit de la puissance du choc causé par la crise économique et financière mondiale de 2008-09 atteste que les politiques macroéconomiques et les politiques des marchés financiers se sont améliorées ces deux dernières décennies. Néanmoins, d'autres réformes, tant sur le plan macroéconomique que structurel, contribueraient à réduire encore l'instabilité de la production. Modifier la règle budgétaire pour permettre l'accumulation de réserves d'actifs financiers plus confortables pendant les phases de reprise économique ou de flambée des prix du pétrole, tout en prenant des mesures pour diminuer la rigidité des prix, serait utile à cet égard. En ce qui concerne les politiques des marchés financiers, le projet du gouvernement mexicain de s'orienter vers une réglementation et une supervision macroprudentielles concourra à atténuer le caractère pro-cyclique du système financier. C'est en intensifiant la concurrence et en levant les barrières à l'entrée dans le secteur des services, qui représente désormais au Mexique la majeure partie de la valeur ajoutée, que l'on pourra stimuler le développement d'un secteur moderne et moins instable des services destinés aux consommateurs. Un processus de diversification géographique des échanges est en cours, mais la levée des obstacles à l'entrée sur un plus large éventail de marchés à l'exportation favorisera sans doute la diversification des exportations mexicaines et l'amoindrissement de la dépendance du Mexique à l'égard d'un seul partenaire à l'exportation.

Encadré 1.4. Principales recommandations en vue d'avancer sur la voie de la stabilisation de l'économie

- Envisager d'adopter une règle budgétaire structurelle afin de constituer des réserves d'actifs financiers pendant les périodes d'expansion économique et de flambée des prix du pétrole et de se préparer aux défis budgétaires à long terme. Rendre permanente la suppression du plafonnement des actifs financiers accumulés dans le fonds de stabilisation pétrolier.
- Présenter les comptes publics selon les normes comptables nationales afin d'améliorer la comparabilité internationale.
- Poursuivre la constitution de réserves de changes en adoptant le mécanisme prévu fondé sur des règles.

Encadré 1.4. Principales recommandations en vue d'avancer sur la voie de la stabilisation de l'économie (suite)

- Faciliter la conduite de la politique monétaire en réduisant les rigidités sur les marchés du travail et des produits et en prenant des mesures pour ancrer plus fermement les anticipations d'inflation au niveau de l'objectif de 3 %.
- S'orienter vers une réglementation et une supervision macroprudentielles afin d'atténuer le caractère pro-cyclique du système financier.
- Adopter comme prévu des exigences minimales de fonds propres ayant un effet contracyclique.
- Faire en sorte que les banques de développement continuent de se retirer des opérations de prêt exceptionnelles afin d'éviter de fausser la concurrence dans le secteur bancaire.
- Soutenir le développement d'un secteur des services moderne et axé sur les besoins des consommateurs en abaissant les obstacles à l'entrée.
- Favoriser la diversification des exportations pour les mesures suivantes : faciliter l'accès des entreprises mexicaines à un plus grand nombre de marchés étrangers, notamment en concluant des accords commerciaux régionaux ; revoir les régimes fiscaux préférentiels en faveur de l'assemblage de biens destinés à l'exportation ; et lever les obstacles à l'exportation dans le secteur minier, l'énergie et les services.

Notes

1. Pour minimiser le poids des volumes et des prix estimés de la production pétrolière dans la règle du solde structurel non pétrolier, les pouvoirs publics pourraient compléter cette règle par un objectif en termes d'actifs nets. L'objectif de solde structurel non pétrolier serait ajusté périodiquement pour assurer sa compatibilité avec l'objectif en termes d'actifs nets.
2. Cela exigerait un ajustement des dépenses sur le cycle économique en vertu d'une règle budgétaire structurelle, car autrement toutes les fluctuations des dépenses seraient considérées comme structurelles, exigeant des changements compensatoires dans les recettes structurelles.
3. Cela peut être dû en partie aux chocs liés à la poussée des coûts observée au cours de cette période, notamment une hausse des tarifs de l'électricité en 2002 et la réforme fiscale de 2007, qui est entrée en vigueur en 2008.
4. La différence entre le coefficient du terme de l'interaction (écart de production * faible écart de production) et le coefficient de (écart de production * écart de production moyen) n'est pas statistiquement significative. La différence entre le coefficient du terme de l'interaction (écart de production * faible écart de production) et le coefficient de (écart de production * écart de production élevé) est statistiquement significative au niveau de 10 %.
5. Le rapport des prêts non performants aux provisions pour pertes sur prêts a atteint 25 % en novembre 2009.
6. Au plus haut de la forte expansion du crédit à la consommation, à la fin de 2007, ce crédit représentait une part importante des actifs bancaires (environ 10 %) et du total du crédit bancaire (environ 25 %).
7. Le Conseil sera dirigé par le ministère des Finances et comprendra des représentants de la Banque centrale, de la CNBV, de la CNSF, de CONSAR et de l'organisme d'assurance des dépôts.
8. C'est l'une des raisons pour lesquelles le Mexique se spécialise avant tout dans les segments du processus de production faciles à transférer, comme l'assemblage, alors que la gestion, les services du siège et les activités de R-D demeurent aux États-Unis (Bergin et al., 2007, 2009).
9. L'indicateur ETCR de l'OCDE recouvre les télécommunications, l'électricité, le gaz, les services postaux, les transports ferroviaires, le transport aérien de passagers et le transport routier de marchandises.

10. Dans l'édition 2011 des indicateurs « Doing Business » de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2010), le Mexique se classe au 23^e rang sur 183 pour la souplesse des conditions de cessation de l'activité d'une entreprise.

Bibliographie

- Aguiar, M. et G. Gopinath (2007), « Emerging market business cycles: The cycle is the trend », *Journal of Political Economy*, vol. 115, pp. 69-102.
- Aghion, P., G.-M. Angeletos, A. Banerjee, K. Manova (2010), « Credit constraints and the composition of investment », *Journal of Monetary Economics*, vol. 57, pp. 246-265.
- Aisen, A. et M. Franken (2010), « Bank credit during the 2008 financial crisis: A cross-country comparison », *IMF Working Paper WP/10/47*, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Armendáriz de Aghion, B. (1999), « Development banking », *Journal of Development Economics*, vol. 58, pp. 83-100.
- Banco de México (2009), « Informe sobre la inflación – Abril-Junio 2009 », México, DF.
- Banque mondiale (2010), *Doing Business 2011: Making a difference for entrepreneurs*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Blanchard, O., G. Dell'Ariccia, P. Mauro (2010), « Rethinking macroeconomic policy », *IMF Staff Position Note SPN/10/03*, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Baunsgaard, T. et Steven A. Symansky (2009), « Automatic fiscal stabilizers: How can they be enhanced without increasing the size of government? », *IMF Staff Position Note SPN/09/23*, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Beck, T., A. Demircug-Kunt et V. Maksimovic (2005), « Financial and legal constraints to growth: Does firm size matter? » *Journal of Finance*, vol. 60, pp. 137-177.
- Beck, T. (2008), « Bank competition and financial stability: Friends or foes? », *World Bank Policy Research Working Paper n° 4656*, Washington, DC.
- Becker, T., O. Jeanne, P. Mauro, J. Ostry et R. Rancière (2007), « Country insurance: The role of domestic policies », *IMF Occasional Paper n° 254*, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Bergin, P., R. Feenstra, G. Hanson (2007), « Outsourcing and volatility », *NBER Working Paper n° 13144*, Cambridge, MA.
- Bergin, P., R. Feenstra, G. Hanson (2009), « Offshoring and Volatility: Evidence from Mexico's Maquiladora Industry », *American Economic Review*, vol. 99, pp. 1664-1671.
- Breinlich, H. et C. Criscuolo (2010), « International trade in services: A portrait of exporters and importers », *CEPR Discussion Paper n° 7837*, CEPR, Londres.
- Carrère, C. (2006), « Revisiting the effects of regional trade agreements on trade flows with proper specification of the gravity model », *European Economic Review*, vol. 50, pp. 223-247.
- Cerda, R. et R. Vergara (2007), « Unemployment insurance in Chile: Does it stabilize the business cycle? » *Journal of Policy Modelling*, vol. 29, pp. 473-488.
- Cetorelli, N. et L. Goldberg (2010), « Global banks and international shock transmission: Evidence from the crisis », *NBER Working Paper n° 15974*, Cambridge, MA.
- Chiquiar, D. et M. Ramos-Francia (2004), « Bilateral trade and business cycle synchronization: Evidence from Mexico and United States manufacturing industries », *Banco de México Working Paper n° 2004-05*, Mexico, DF.
- Chiquiar, D. et M. Ramos-Francia (2008), « A note on Mexico and U.S. manufacturing industries' long-term relationship », *Banco de México Working Paper n° 2008-08*, Mexico, DF.
- Chiquiar, D. et M. Ramos-Francia (2009), « Competitiveness and Growth of the Mexican Economy », *Banco de México Working Paper n° 2009-11*, Mexico, DF.
- CONAPO (2006), *Proyecciones de la población de México 2005-2050*, Consejo Nacional de Población, México, DF.
- Conseil de stabilité financière (2010), « Country Review of Mexico », septembre 2010.
- Corbo, V., R. Caballero, M. Marcel, F. Rosende, K. Schmidt-Hebbel, R. Vergara et J. Vial (2010), *Primer Informe – Comité Asesor para el Diseño de una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile*, Dirección de Presupuestos, Santiago.

- Cournède, B., A. Janovskaia, P. van den Noord (2005), « Sources of inflation persistence in the Euro area », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* n° 435, OCDE, Paris.
- Daude, C., A. Melguizo, A. Neut, « Fiscal policy in Latin America: Countercyclical and sustainable at last? », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* n° 291, OCDE, Paris.
- Edwards, S. (2007) (dir. pub.), « Capital Controls, Sudden Stops, and Current Account Reversals », dans : *Capital Controls and Capital Flows in Emerging Economies: Policies, Practices, and Consequences*, University of Chicago Press, Chicago.
- Fatás, A. (2002), « The effects of business cycles on growth », dans : N. Loyaza et R. Soto (dir. pub.), *Economic Growth: Sources, Trends and Cycles*, Banque centrale du Chili, Santiago, Chili.
- Feenstra, R. (2003), *Advanced International Trade: Theory and Evidence*, Princeton University Press.
- Ffrench-Davis, R. (2010), « Latin America: The Structural Fiscal Balance Policy in Chile: A Move Toward Counter-Cyclical Macroeconomics », *Journal of Globalization and Development* 1(1), article 14, Berkeley Electronic Press, Berkeley.
- FMI et Banque mondiale (2006), « Financial Sector Assessment – Mexico », Washington, DC, décembre 2006.
- FMI (2009), « Fiscal rules – anchoring expectations for sustainable public finances », *IMF Staff Paper*, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- FMI (2010a), *Regional Economic Outlook: Western Hemisphere*, Fonds monétaire international, Washington, 2010.
- FMI (2011), « Mexico: Arrangement under the Flexible Credit Line and cancellation of the current arrangement – Staff Report; Staff Supplement; and Press Release on the Executive Board discussion », Washington, DC.
- Girouard, N. et C. André (2005), « Measuring cyclically adjusted budget balances for OECD Countries », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* n° 434, OCDE, Paris.
- Gouvea, S. (2007), « Price Rigidity in Brazil: Evidence from CPI Micro Data », document non publié, Banque centrale du Brésil.
- Haddad, M., J. Lim, C. Saborowski (2010), « Trade openness reduces growth volatility when countries are well diversified », *Policy Research Working Paper* n° 5222, Banque mondiale, Washington, DC.
- Hanson, G. (2010), « Why isn't Mexico rich? », *NBER Working Paper* 16470, Cambridge, MA.
- Jeanne, O. et R. Rancière (2006), « The optimal level of international reserves for emerging market countries: Formulas and applications », *IMF Working Paper* 06/229, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Levy Yeyati, E., A. Micco, U. Panizza (2004), « Should the government be in the banking business? The role of state-owned and development banks », *Inter-American Development Bank Working Paper* n° 517, Washington, DC.
- Ministère des Finances (2010), *Informe sobre Evolución y Resultados de la Banca de Desarrollo*, Unidad de Banca de Desarrollo, Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, Mexico, DF.
- Moura, M. et A. de Carvalho (2010), « What can Taylor rules say about monetary policy in Latin America? », *Journal of Macroeconomics*, vol. 32, pp. 392-404.
- Newfarmer, R., W. Shaw, P. Walkenhorst (dir. pub.) (2009), *Breaking into New Markets*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Obstfeld, M., J. Shambaugh, A.M. Taylor (2009), « Financial instability, reserves, and central bank swap lines in the panic of 2008 », *American Economic Review: Papers & Proceedings*, vol. 99, pp. 480-486.
- Obstfeld, M., J. Shambaugh, A.M. Taylor (2010), « Financial stability, the trilemma, and international reserves », *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 2, pp. 57-94.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE – Mexique*, OCDE, Paris, septembre 2007.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE – Mexique*, OCDE, Paris, juillet 2009.
- Prasad, E. (2010), « Financial sector regulation and reforms in emerging markets: An overview », *NBER Working Paper* n° 16428, Cambridge, MA.
- Rajan, R. et L. Zingales (1998) « Financial Dependence and Growth », *American Economic Review*, vol. 88, pp. 559-586.

- Ramey, G. et V. Ramey (1995), « Cross-Country Evidence on the Link Between Volatility and Growth », *American Economic Review*, vol. 85, pp. 1138-1151.
- Reis, R. (2009), « The Time-Series Properties of Aggregate Consumption: Implications for the Costs of Fluctuations », *Journal of the European Economic Association*, vol. 7, pp. 722-753.
- Sosa, S. (2008), « External shocks and business cycle fluctuations in Mexico: How important are US factors? », *IMF Working Paper WP/08/100*, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Sutherland, D., P. Hoeller, B. Égert, O. Röhn (2010), « Counter-cyclical Economic Policy », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 760*, OCDE, Paris.
- Taylor, J. (1993), « Discretion versus policy rules in practice », *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* vol. 39, pp. 195-214.
- Ter-Minassian, T. (2010), « Preconditions for a successful introduction of structural fiscal balance-based rules in Latin America and the Caribbean: a framework paper », présenté lors du séminaire de la BID *Preconditions for establishing fiscal rules based on structural fiscal balances*, Washington, DC, juin.
- Tornell, A., M. Westermann, L. Martínez (2004), « NAFTA and Mexico's less-than-stellar performance », *NBER Working Paper n° 10289*, Cambridge, MA.
- Villafuerte, M., P. Lopez-Murphy et R. Ossowski (2010), « Riding the roller coaster: Fiscal policies of nonrenewable resource exporters in Latin America and the Caribbean », *IMF Working Paper 10/251*, Fonds monétaire international, Washington DC.
- Ysusi, C. (2009), « Consumer price behavior in Mexico under inflation targeting: A microdata approach », *Banco de México Working Paper n° 2010-09*, Mexico, DF.

ANNEXE 1.A1

Fonction de réaction de la politique monétaire

Dans cette annexe on estime des fonctions rétrospectives de réaction de la politique monétaire. Pour se focaliser sur la période postérieure à l'adoption formelle par la banque centrale d'un ciblage de l'inflation mais antérieure à la récession de 2008-09, l'échantillon inclut des données mensuelles allant de janvier 2001 à septembre 2008. On estime les spécifications suivantes par les moindres carrés ordinaires :

$$r_t = \beta^0 + \rho r_{t-1} + \beta^\pi (\pi_t - \pi_t^*) + \beta^y y_t + \varepsilon_t \quad , \quad (1)$$

$$r_t = \beta^0 + \rho r_{t-1} + \beta^\pi (\pi_t - \pi_t^*) + \beta^{low} (y_t < y^{low}) y_t + \beta^{med} (y^{low} \leq y_t \leq y^{hi}) y_t + \beta^{hi} (y^{hi} < y_t) y_t + \varepsilon_t \quad , \quad (2)$$

r_t est le taux directeur nominal, π_t est l'inflation des prix à la consommation sur les 12 mois précédents, Y_t est l'écart de production, π_t^* est l'objectif d'inflation, ε_t est le résidu de la régression et les termes ρ et β sont les coefficients à estimer. L'inflation des prix à la consommation est désaisonnalisée au moyen du programme X12 du Census Bureau des États-Unis. L'écart de production est calculé comme l'écart entre le logarithme de l'indicateur global de l'activité économique (IGAE) désaisonnalisé et sa tendance de long terme (obtenue par un filtre de Hodrick-Prescott). La Banque du Mexique est la source des données sur le taux directeur et sur l'inflation des prix à la consommation et l'institut statistique national (INEGI) produit l'indicateur global de l'activité économique.

La spécification (1) est une fonction de réaction de la politique monétaire standard, où la banque centrale réagit à la fois aux chocs d'inflation et de production. Le décalage du taux directeur est pris en compte pour refléter le lissage des taux d'intérêt. Le tableau 1.A1.1 rend compte des réactions à long terme des taux d'intérêt face à des variations des écarts d'inflation et de production. La colonne (1) montre qu'un écart d'un point de pourcentage de l'inflation par rapport à l'objectif qu'elle a fixé, satisfaisant ainsi au. Ces résultats sont semblables à ceux obtenus par Moura et Carvalho (2010) pour des spécifications similaires.

La spécification (2) estime la réaction de la banque centrale aux changements de l'écart de production à différents niveaux de cet écart. Plus précisément, elle estime la réaction du taux d'intérêt pour des écarts de production faibles (inférieurs au 33^e centile), moyens (entre le 33^e et le 66^e centile) ou élevés (supérieurs au 66^e centile). La colonne (2) du tableau 1.A1.1 montre que la banque centrale réduit le taux d'intérêt en réaction à un écart de production plus négatif lorsque celui-ci est « faible » : le coefficient relatif à l'interaction entre l'écart de production et une variable indicative d'un écart de production « faible » est positif et statistiquement significatif. Mais la banque centrale ne semble pas répondre à

des variations de l'écart de production lorsque celui-ci se situe à un niveau « moyen » ou « élevé », les coefficients relatifs aux autres termes de l'interaction n'étant pas statistiquement significatifs ;

Globalement, les résultats de l'estimation de ces fonctions de réaction de la politique monétaire indiquent que la banque centrale réagit vigoureusement à des écarts de l'inflation par rapport à l'objectif qu'elle a fixé. Si la réaction du taux d'intérêt aux variations de l'écart de production semble faible de manière générale, un certain assouplissement de l'orientation monétaire paraît intervenir lorsque l'écart de production devient fortement négatif. Bien que les résultats soient robustes à l'égard d'un certain nombre de changements de la période d'échantillonnage et de spécification, notamment la décomposition de l'écart de production en quintiles et non en terciles, de plus amples recherches sont requises pour déterminer s'ils résistent dans un cadre plus général. En particulier, les fonctions de réaction de la politique monétaire indiquées ci-dessus ne permettent pas de tirer des conclusions sur les préférences de la banque centrale, pour lesquelles un modèle d'équilibre général plus développé devrait être établi.

* Les coefficients indiqués dans le tableau 1.A1.1 sont les coefficients de réaction à long terme $\beta (1 - \rho)$.

Tableau 1.A1.1. **Fonctions de réaction de la politique monétaire**¹

Variable dépendante	Taux directeur	
	(1)	(2)
Écart d'inflation	2.983 (1.270)**	2.602 (1.053)**
Écart de production	0.424 (0.356)	
Écart de production * (Faible écart de production)	–	–1.539 (0.744)**
(Écart de production * (Écart de production moyen))	–	–0.230 (1.311)
Écart de production * (Écart de production élevé)		–268 (0.482)
N	93	93
R ²	0.95	0.950

** statistiquement significatif à 5 %, * à 10 %. Écarts-types entre parenthèses.

1. Les spécifications incluent le premier décalage du taux d'intérêt directeur et une constante. Coefficients de réaction en longue période.

ANNEXE 1.A2

Équation de la demande de réserves de change

Dans cette annexe, on estime une équation simple de la demande de réserves de change dans la ligne d'Obstfeld et al. (2010) pour un échantillon de pays avancés ou émergents sur la période 1995-2010.

Algébriquement, l'équation estimée est la suivante :

$$\ln(\text{Res}/\text{GDP}) = \beta_0 + \beta_1 * \text{TradeOpen} + \beta_2 * \text{AD} + \beta_3 * \text{SoftPeg} + \beta_4 * \text{Peg} + \beta_5 * \text{FinOpen} + \beta_6 * \ln(\text{M2}/\text{GDP}) + \varepsilon, \quad (1)$$

où *Res/GDP* est le rapport réserves/PIB (FMI, *Statistiques financières internationales*), *TradeOpen* est le rapport échanges/ PIB (Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*), *AD* est une variable indicatrice pour les pays avancés (Obstfeld et al., 2010), *SoftPeg* et *Peg* sont des variables indicatrices pour le régime des taux de change (Obstfeld et al., 2010), *FinOpen* est une mesure du degré d'ouverture financière (Edwards, 2007) et *M2/GDP* est le rapport M2/PIB (Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*). Les β sont les coefficients à estimer et ε est le résidu de la régression. On a omis les indices de pays et de temps pour simplifier les notations. Le tableau 1.A2.1 présente les résultats de l'estimation des variantes de l'équation (1) par MCO groupés.

Tableau 1.A2.1. **Équations de la demande de réserves de change**

Variable dépendante	ln(Res/GDP)		
	(1)	(2)	(3)
ln(TradeOpen)	0.682*** (0.045)	0.634*** (0.047)	0.424*** (0.050)
AD	-0.786*** (0.058)	-0.957*** (0.075)	-1.199*** (0.074)
SoftPeg	0.140** (0.060)	0.140** (0.058)	0.239*** (0.055)
Peg	0.297*** (0.080)	0.300*** (0.079)	0.265*** (0.074)
FinOpen		0.488*** (0.155)	0.897*** (0.151)
ln(M2/GDP)			0.407*** (0.043)
Constante	-4.800*** (0.186)	-4.924*** (0.184)	-5.960*** (0.200)
N	534	532	519
R ²	0.57	0.59	0.66

** statistiquement significatif à 5 % ; *** à 1 %. Écart-type entre parenthèses.

La colonne (1) exclut *FinOpen* et *M2/GDP* de l'équation d'estimation. Tous les coefficients ont le signe attendu et l'équation explique environ 57 % de la variation du rapport réserves/PIB. L'inclusion de *FinOpen* et de *M2/GDP* dans les colonnes (2) et (3) améliore l'ajustement de l'équation et montre que les pays relativement ouverts financièrement et relativement développés accumulent de plus grands coussins de réserves de change. Le rapport des réserves réelles/ prédites pour le Mexique est d'environ 55 % pour l'année 2007 et d'environ 70 % pour 2010 de manière concordante entre les différentes spécifications des colonnes (1) à (3).

Chapitre 2

Une réforme des finances publiques pour une économie mexicaine plus forte, plus juste et plus saine

Étant donné la lenteur de la croissance et l'ampleur des inégalités, le Mexique a besoin d'investir dans les infrastructures, l'éducation et les politiques sociales et il a accru ses dépenses dans tous ces domaines. Cet effort a été financé sans difficulté grâce aux réformes fiscales de 2007 et 2009 ainsi qu'à la fermeté des cours pétroliers ces dernières années. Les recettes pétrolières, qui représentent environ un tiers des recettes budgétaires sont très volatiles, en raison notamment des variations des prix, et les perspectives d'évolution de la production sont très incertaines, encore que les incertitudes soient moindres que les années précédentes. Le Mexique a le ratio recettes fiscales/PIB le plus faible des pays de l'OCDE et de la plupart des pays d'Amérique latine, même si l'on prend en compte les recettes liées au pétrole. L'État devrait améliorer l'efficacité de ses dépenses. Le Mexique réalise des dépenses importantes au titre des subventions à l'énergie, qui sont en partie captées par les catégories à haut revenu. De surcroît, ces subventions vont à l'encontre des objectifs ambitieux du pays concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Ces aides devraient être progressivement supprimées conformément aux objectifs du gouvernement. L'octroi de prestations monétaires aux personnes défavorisées serait un moyen beaucoup plus efficace de combattre la pauvreté et d'aider les citoyens et l'économie dans son ensemble à amortir les chocs de revenu. Il faudrait restructurer les dépenses agricoles de manière à financer davantage d'investissements en biens publics et à réduire les aides aux producteurs, qui se sont avérées inefficaces pour accroître la productivité agricole. Un élargissement de la base d'imposition par la suppression des dépenses fiscales générant les plus fortes distorsions contribuerait largement à accroître les recettes. Cela permettrait aussi de simplifier le système fiscal et, partant, de réduire les coûts de respect de la réglementation ainsi que les possibilités d'évasion et de fraude fiscales. Les efforts déployés pour faire respecter la discipline fiscale devraient se poursuivre.

Principaux enjeux

Étant donné la lenteur de la croissance et l'ampleur des inégalités, le Mexique doit continuer à accroître ses investissements dans les infrastructures, l'éducation et la santé publique pour renforcer sa capacité productive, et dans les politiques sociales pour réduire la pauvreté et les inégalités. Les investissements publics dans les infrastructures et l'éducation ont augmenté ces dernières années et sont comparables en termes globaux à ceux réalisés dans les autres pays de l'OCDE, mais les dépenses par élève demeurent comparativement faibles, même après ajustement pour tenir compte du PIB par habitant. Afin d'aider les pauvres à investir dans leur éducation et leur santé, le Mexique a mis sur pied un programme novateur de transferts monétaires conditionnels baptisé *Oportunidades*, qui a donné d'excellents résultats, malgré une couverture encore limitée en zones urbaines. Le Mexique doit donc s'employer davantage à renforcer son système de sécurité sociale, notamment pour mieux protéger les citoyens contre des chocs de revenu, par exemple en cas de perte d'emploi. Par ailleurs, le pays ne ménage pas ses efforts pour étendre la couverture maladie de base à l'ensemble de la population, par le biais de son programme *Seguro Popular*, qui est largement financé par l'impôt et qui vise les citoyens sans accès à la sécurité sociale. Plusieurs États, ainsi que l'administration fédérale, ont commencé à mettre en place des piliers de retraite non contributifs pour certains groupes de pensionnés.

Il existe aussi des problèmes de viabilité budgétaire à long terme liés au vieillissement de la population et à l'augmentation correspondante des coûts des régimes de retraite à prestations définies des États fédérés ainsi que des programmes de santé des instituts fédéraux de la sécurité sociale (*Instituto Mexicano del Seguro Social*, IMSS et *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, ISSSTE). L'IMSS puise actuellement dans ses réserves financières pour couvrir les déficits d'exploitation de ses comptes de santé, alors que certains de ses dispositifs enregistrent des excédents qui pourraient compenser une partie de ces déficits. Face à ces défis, il faudra engager de profondes réformes, notamment convertir les derniers systèmes de retraite à prestations définies en systèmes à cotisations définies, donner une priorité accrue à la prévention dans le domaine de la santé et prendre des mesures pour améliorer l'efficacité des organismes de sécurité sociale. Mais une augmentation des recettes, par la hausse des impôts ou des cotisations, est nécessaire également.

Il ne faudrait pas laisser passer les occasions qui s'offrent d'améliorer l'efficacité des dépenses. Le Mexique consacre des sommes considérables aux subventions à l'énergie, mais celles-ci s'avèrent inefficaces pour atténuer la pauvreté, car elles sont en grande partie captées par les catégories à revenu élevé. En même temps, les subventions à l'énergie sont préjudiciables à l'environnement, car elles encouragent la surconsommation et accroissent les émissions de gaz à effet de serre (GES). Cela va à l'encontre des objectifs ambitieux du Mexique en matière de lutte contre le changement climatique. Les subventions à l'énergie devraient donc être supprimées. De manière très opportune, le

gouvernement a réduit progressivement les subventions à l'essence et au gazole en 2010. Protéger les pauvres par des transferts monétaires ciblés, par exemple en étendant le programme *Oportunidades* ou en créant à terme une prestation d'aide sociale, serait beaucoup plus efficace que des subventions à l'énergie pour protéger les personnes démunies. Cette deuxième option serait très difficile à administrer et doit plutôt être envisagée pour le long terme. Un dispositif de ce type entraînerait certes des coûts, mais un moyen de les financer serait de prendre des mesures destinées à accroître l'efficacité des dépenses, par exemple avec la suppression des subventions à l'énergie, et à augmenter les recettes fiscales, notamment par l'élargissement de l'assiette de la TVA. Le système d'impôts et de transferts deviendrait aussi plus progressif si les subventions étaient remplacées par un transfert monétaire ciblé. Parmi d'autres secteurs dans lesquels le Mexique peut accroître l'efficacité des dépenses publiques, il convient de citer l'agriculture, où les dépenses profitent essentiellement aux plus gros producteurs et n'ont guère d'effets positifs sur la productivité globale. Le Mexique s'emploie déjà à améliorer l'efficacité des dépenses dans l'administration publique, en réduisant les doublons de structures et de programmes et en rationalisant les procédures.

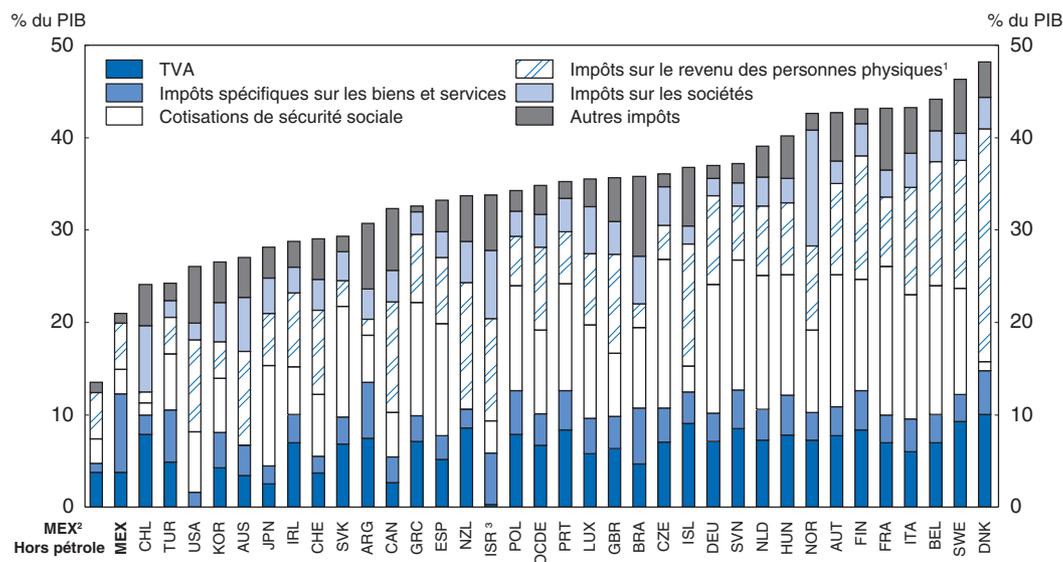
Afin de garantir un financement viable des investissements générateurs de croissance et des politiques sociales, le Mexique doit accroître ses recettes fiscales, qui sont plus faibles que dans tout autre pays de l'OCDE et que dans la plupart des pays d'Amérique latine (graphique 2.1). Plus d'un tiers de ces recettes dépendent de la production pétrolière. Le pétrole introduit de l'instabilité et sa production est sujette à des incertitudes, bien qu'elle se soit stabilisée récemment et que le Mexique ait donné plus de flexibilité à la PEMEX dans ses modalités contractuelles. Ces dernières années, le Mexique a déjà fait d'importants efforts pour augmenter les recettes fiscales et, grâce aux réformes entreprises depuis 2007, les recettes structurelles ont sans doute progressé de 2 points de pourcentage du PIB d'après les estimations officielles. Toutefois, de nouvelles améliorations s'imposent pour réduire l'instabilité du revenu et financer durablement les programmes ambitieux du Mexique visant à stimuler la croissance économique, réduire la pauvreté et assurer une couverture santé et retraite plus complète de la population.

Les recettes fiscales sont faibles, essentiellement parce que le système fiscal est complexe et comporte de nombreux régimes spéciaux et des dépenses fiscales coûteuses qui érodent la base d'imposition. Cela accroît en outre les possibilités de fraude et d'évasion fiscales, qui restent importantes, en dépit d'améliorations significatives enregistrées récemment. Il sera donc important d'appliquer des mesures destinées à élargir l'assiette d'imposition en éliminant les dépenses fiscales inefficaces et les régimes spéciaux de manière à simplifier le système. Il faut aussi redoubler d'efforts pour combattre les activités informelles et la fraude fiscale. Dans le long terme, une stratégie de croissance économique à large assise s'impose pour renforcer la productivité, surtout à la partie inférieure de l'éventail des revenus. Une action dans ce sens renforcerait la capacité des travailleurs et des entreprises à faible productivité d'opérer dans le secteur formel et de réaliser des revenus suffisamment élevés pour contribuer aux recettes fiscales. Les mesures visant à stimuler la productivité sont présentées dans le chapitre 3, tandis que les politiques de lutte contre l'activité informelle sont analysées dans le chapitre 4.

Ce chapitre s'articule comme suit. La deuxième partie étudie les moyens d'améliorer l'efficacité des dépenses, notamment en remplaçant les subventions à l'énergie par des transferts monétaires mieux ciblés et en redéployant les dépenses agricoles au profit de biens publics productifs. Sont également analysées les possibilités de mettre en place un

Graphique 2.1. **Recettes fiscales de différentes sources dans certains pays**

2008



1. Au Mexique, les rentrées d'impôts sur le revenu des personnes physiques englobent le produit des impôts sur les revenus/bénéfices des sociétés.
2. Hors recettes pétrolières.
3. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par les autorités israéliennes compétentes et sous leur responsabilité. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source : OCDE, Base de données des statistiques des recettes publiques ; ministère des Finances pour le Brésil ; ministère de l'Économie et de la Production pour l'Argentine.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383584>

système d'échange de droits d'émission ou d'instituer des taxes carbone à large assiette après le retrait des subventions à l'énergie. La deuxième partie du chapitre passe en revue les dépenses fiscales et les régimes spéciaux afin de déterminer s'il faudrait limiter ou réduire certains de ces éléments pour élargir l'assiette d'imposition et simplifier le système. Cette section examine aussi les stratégies visant à améliorer le recouvrement de l'impôt aux niveaux inférieurs d'administration. Sont ensuite abordées les mesures de lutte contre la fraude fiscale.

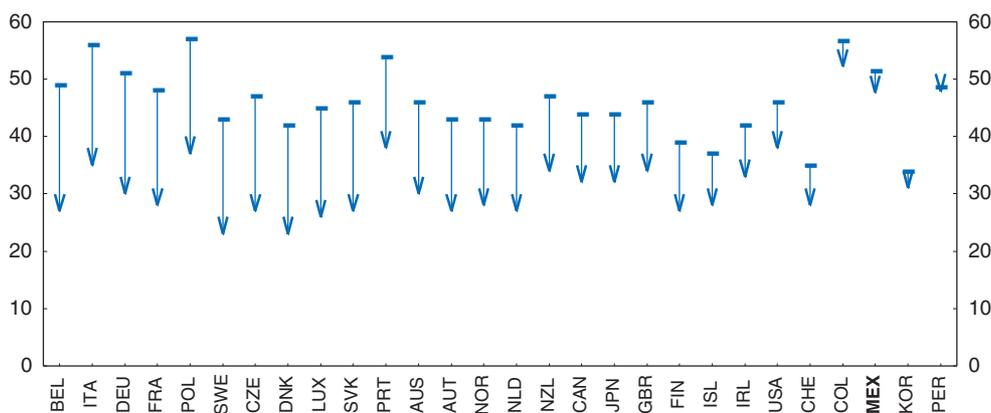
Améliorer l'efficacité des dépenses

Le Mexique devrait s'efforcer de rendre le système d'impôts et de transferts plus progressif

Bien que les inégalités de revenu aient diminué ces dernières années, le système d'impôts et de transferts a une incidence beaucoup plus faible au Mexique que dans les autres pays de l'OCDE sur la réduction de ces inégalités, qui restent relativement prononcées. Alors que les impôts réduisent considérablement les inégalités de revenu dans presque tous les pays de l'OCDE, au Mexique le coefficient de Gini est pratiquement le même avant et après impôts. Cela tient principalement à la faible proportion des impôts progressifs sur le revenu dans les recettes fiscales totales (graphique 2.1). L'activité informelle est l'un des facteurs qui contribuent à ce phénomène : en effet, quand le secteur informel est très développé il est un peu plus aisé de recouvrer des impôts indirects, car les entreprises informelles ont besoin dans certains cas d'acheter des intrants à des

entreprises qui acquittent leurs impôts. En outre, les faibles revenus d'une grande partie de la population permettent difficilement d'accroître les recettes fiscales. Au Mexique, les deux déciles de revenu les plus riches acquittent presque 80 % des impôts sur le revenu, et compte tenu d'un crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi, les trois premiers déciles de revenu acquittent en moyenne un impôt négatif sur le revenu. Selon certains auteurs, dans les pays caractérisés par de fortes inégalités il est presque impossible de redistribuer des revenus par le biais du système fiscal, et les objectifs redistributifs pourraient être réalisés plus efficacement par le biais de la dépense (Engel et al., 1999). Dans la plupart des économies membres de l'OCDE, l'effet des transferts monétaires sur le coefficient de Gini dépasse de plus de 10 points de pourcentage celui des impôts (graphique 2.2). Le recul des inégalités au Mexique ces dernières années tient pour beaucoup à des dépenses sociales plus élevées et mieux ciblées (Esquivel et al., 2010). Cependant, l'effet des transferts sur la distribution des revenus est bien plus faible au Mexique que dans le reste de la zone OCDE (graphique 2.2). Il est comparable à celui observé dans les autres pays d'Amérique latine, du fait en partie de leur faible capacité de prélèvement fiscal, qui n'autorise pas de transferts importants (Goñi et al., 2008).

Graphique 2.2. **Coefficient de Gini avant et après impôts et transferts**
Milieu des années 2000¹



1. 2008 pour le Mexique, 2003 pour la Colombie et 2004 pour le Pérou.

Source : OCDE, Base de données sur la distribution des revenus et Perspectives économiques de l'Amérique latine, 2009.

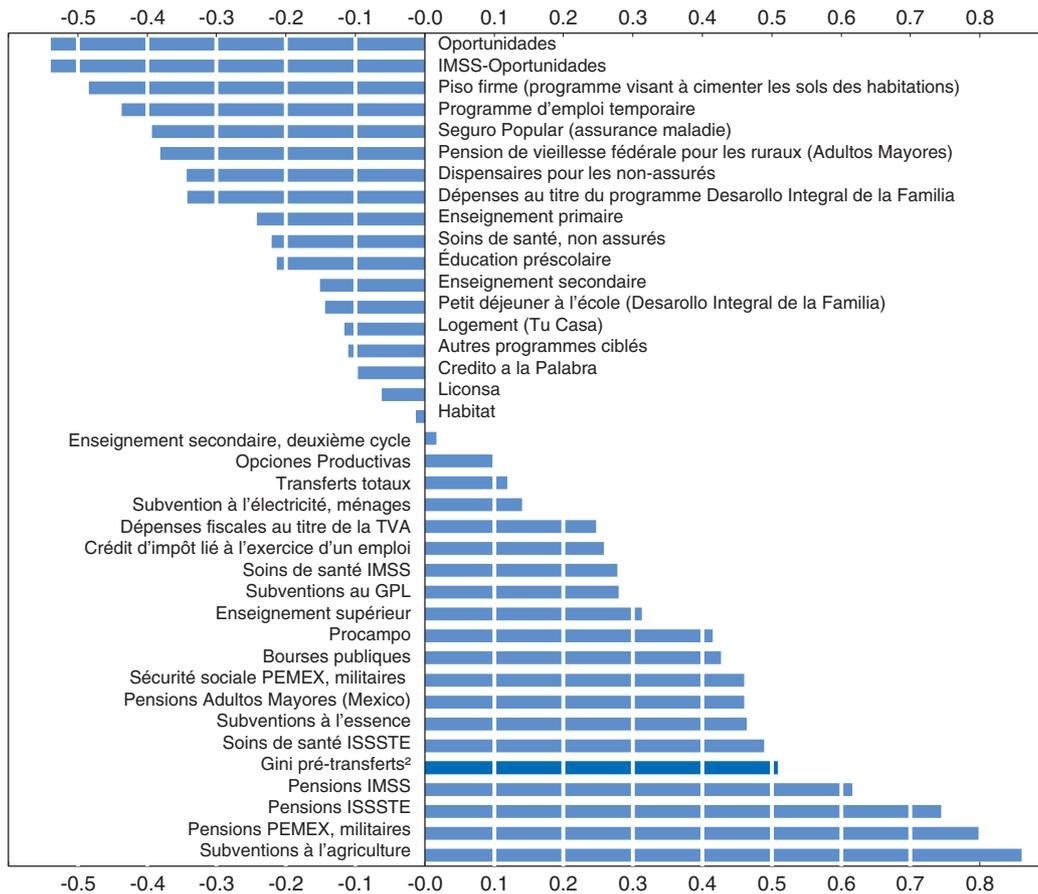
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383603>

Le Mexique a amélioré le ciblage des dépenses sociales, mais de nouveaux progrès sont souhaitables. Il existe certains transferts bien ciblés et très progressifs, notamment *Oportunidades*, le programme de santé financé par l'impôt pour les citoyens sans accès à la sécurité sociale, *Seguro Popular*, et le régime fédéral de pension non contributif pour les ruraux âgés, *Adultos Mayores* (graphique 2.3). Ce dernier programme ne doit pas être confondu avec le programme de pension non contributif de la ville de Mexico, qui porte le même nom mais n'est pas assujéti à des conditions de ressources et est donc beaucoup moins progressif que le programme fédéral pour les ruraux âgés (graphique 2.3) Cependant, l'effet des programmes plus progressifs est annulé par d'autres mesures qui sont censées aider les pauvres, mais qui se traduisent en fait par des dépenses accrues en faveur des ménages à revenu élevé. C'est le cas des programmes de sécurité sociale, qui ne couvrent que les travailleurs du secteur formel, lesquels ont en général des revenus

supérieurs à ceux des travailleurs informels, particulièrement nombreux au Mexique. La part des dépenses consacrées aux individus aisés est particulièrement élevée pour les travailleurs du secteur public affiliés à l'*Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)* et pour les salariés de PEMEX, la société pétrolière d'État, qui ont en général des salaires relativement élevés. Grâce aux efforts déployés pour étendre la couverture santé à tous les travailleurs par le biais de *Seguro Popular* et pour mettre en place des piliers de retraite non contributifs, les dépenses au titre des retraites et des soins de santé ont un caractère plus progressif. Toutefois, les subventions à l'énergie, notamment en faveur du gaz de pétrole liquéfié, de l'essence et de l'électricité, qui sont censées aider les ménages à faible revenu, sont en grande partie captées par les personnes à haut revenu et se révèlent donc inefficaces pour réduire la pauvreté. Un argument similaire s'applique à certaines dépenses fiscales, en particulier celles qui relèvent du système de la TVA (graphique 2.3). Tout comme les subventions à l'énergie, les exonérations de TVA sont en fait des subventions à la consommation non ciblées, et elles dépendent donc des dépenses des ménages en produits subventionnés, dépenses qui tendent à augmenter avec le revenu. En 2008, ces subventions à la consommation représentaient près de 5 % du PIB, contre 0.7 % du PIB pour *Oportunidades*, *Seguro Popular* et la pension de vieillesse rurale (Scott, 2010). Plusieurs programmes agricoles aggravent les inégalités, y compris le soutien aux producteurs et les subventions à la commercialisation, car la part des dépenses qui revient aux groupes à haut revenu est encore plus forte que leur part du revenu avant transferts. D'autres programmes, notamment Procampo, ont un caractère progressif, mais, en valeur absolue, consacrent une part plus importante de leurs dépenses aux groupes à haut revenu qu'aux groupes à faible revenu. Une restructuration des dépenses sociales en faveur des programmes ciblés sur les pauvres contribuerait à rendre le système d'impôts et de transferts plus progressif et à réduire la pauvreté et les inégalités.

Un moyen particulièrement simple de parvenir à ce résultat consisterait à supprimer certains des éléments de dépenses les moins efficaces et à consacrer davantage de ressources aux programmes bien ciblés. Ainsi, accroître les transferts monétaires d'*Oportunidades* permettrait d'indemniser les ménages à bas revenu pour la suppression des subventions à la consommation telles que les subventions à l'énergie ou les dépenses fiscales au titre de la TVA. L'élargissement de la couverture d'*Oportunidades* est également un objectif important. En 2008, près de 40 % de la tranche de 20 % des personnes les plus pauvres de la population n'étaient pas couverts par *Oportunidades*, tandis que 70 % de ceux qui étaient couverts n'appartenaient pas à cette tranche de 20 % des plus démunis (Scott, 2010). La couverture des ménages à bas revenu est très incomplète, en particulier dans les zones urbaines, même si les autorités s'emploient très activement à améliorer la situation.

À long terme, une autre solution serait de compléter *Oportunidades* par une prestation d'aide sociale fondée sur des contrôles annuels directs des ressources, comparables à ceux réalisés couramment dans les pays de l'OCDE, ce qui serait très complexe à mettre en œuvre du point de vue administratif. *Oportunidades* a été conçu comme un programme de transferts monétaires relativement restreints, soumis à des conditions d'assiduité scolaire et de contrôle de l'état de santé, l'objectif étant d'aider les pauvres à valoriser leur capital humain dans le long terme. Ce programme a été une grande réussite. La meilleure solution n'est peut-être pas de lui assigner des objectifs supplémentaires, notamment celui de fournir une assurance contre les pertes soudaines de revenu, qui serait un peu plus facile à réaliser avec une prestation de type aide sociale. Compléter *Oportunidades* avec une telle prestation pourrait donc être un moyen intéressant de consacrer davantage de ressources

Graphique 2.3. Coefficients de concentration des programmes de dépenses sociales¹

1. Un coefficient de concentration négatif implique qu'une plus grande part des dépenses revient aux déciles à bas revenu et non aux déciles à haut revenu, et vice versa.
2. Les programmes dont le coefficient de concentration est supérieur au coefficient de Gini aggravent la distribution des revenus.

Source : Scott (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383622>

à des transferts monétaires bien ciblés, ce qui contribuerait à réduire la pauvreté, à protéger les ménages contre les chocs de revenu et à rendre le système d'impôts et de transferts plus progressif. Cette prestation pourrait être d'abord mise en place dans les zones urbaines, où la couverture d'*Oportunidades* est très incomplète et où elle serait plus facile à mettre en œuvre, car l'alphabétisation et l'accès aux services bancaires y sont de meilleur niveau que dans les zones rurales. En outre, il ne devrait pas être trop compliqué de mettre sur pied une infrastructure administrative permettant d'aider les personnes visées à réclamer la prestation, cette infrastructure pouvant être reliée aux centres qui fournissent une aide pour remplir les déclarations d'impôt et qui sont implantés partout dans le pays. Dans les zones urbaines, l'expansion d'*Oportunidades* dépend déjà du nombre de personnes demandant la prestation, car les pauvres sont beaucoup plus dispersés qu'en zones rurales. Dans ces conditions, l'introduction d'une prestation d'aide sociale pouvant être réclamée sur la base des déclarations de revenu, comme indiqué dans l'encadré 2.1, pourrait se révéler moins problématique que dans les zones rurales. Cependant, les coûts du respect des obligations fiscales augmenteraient pour la grande majorité des travailleurs dont les impôts sont maintenant retenus à la source et reversés par les employeurs, sans que les salariés aient à faire de déclarations (encadré 2.1).

Si le système se révèle efficace, la prestation d'aide sociale pourrait être offerte ultérieurement aux travailleurs ruraux à titre de complément d'*Oportunidades* dans la mesure où cette prestation est plus élevée, mais son déploiement dans les zones rurales serait beaucoup plus difficile compte tenu du faible niveau d'alphabétisation et d'accès aux services bancaires. Il exigerait l'établissement d'une infrastructure administrative dotée des moyens nécessaires pour aider les personnes à demander la prestation et pour verser la prestation en espèces, le cas échéant. Il s'agirait là d'une initiative très ambitieuse et très coûteuse, dont la mise en œuvre prendrait beaucoup plus de temps. Toutefois, si elle était administrée par le biais du système fiscal, cette prestation contribuerait à élargir la base d'imposition (encadré 2.1) et inciterait les travailleurs à entrer dans le secteur formel, au prix d'un renforcement des capacités d'administration et d'application. Un contrôle annuel direct des ressources fondé sur les déclarations de revenu présenterait aussi des avantages, car il permettrait de concevoir une prestation monétaire propre à assurer une meilleure protection des ménages contre les chocs de revenu que ce n'est le cas du programme *Oportunidades*, qui n'a pas été conçu à cet effet – bien que des dispositifs spéciaux seraient nécessaires pour assurer la disponibilité immédiate de la prestation aux travailleurs souffrant d'une baisse brutale de revenu, par exemple après une perte d'emploi. Cependant, des contrôles stricts seraient nécessaires pour éviter que des personnes ne sous-déclarent leur revenu et ne travaillent dans le secteur informel, tout en percevant la prestation.

Encadré 2.1. L'aide sociale au Mexique

La mise en place d'une aide sociale fondée sur les déclarations annuelles de revenu et sur des contrôles stricts protégerait les ménages contre la pauvreté et les chocs de revenu, car ils seraient éligibles à la prestation dès lors que leurs revenus descendraient sous un seuil déterminé. Il faudrait dans cette optique établir des dispositifs pour faire en sorte que la prestation soit immédiatement disponible pour les ménages qui souffrent et qui déclarent une forte baisse du revenu, par exemple, à la suite de la perte d'un emploi. Le programme *Oportunidades* prévoit des transferts monétaires, mais il ne protège pas efficacement tous les ménages contre la pauvreté et les chocs de revenu, notamment ceux résultant de la perte d'emploi. Non seulement la couverture reste incomplète, mais en outre le ciblage repose sur des indicateurs indirects, tels que les biens des familles et la taille et la qualité de leur logement, qui sont examinés lors des entretiens. Les mises à jour ne sont pas assez fréquentes pour que le transfert puisse prendre en compte en temps utile l'entrée dans la pauvreté ou la sortie de la pauvreté, et protéger ainsi les ménages contre des pertes soudaines de revenu (Mason *et al.*, 2008). Lorsque les activités informelles sont très développées et le niveau d'instruction faible, un contrôle indirect des ressources s'avère très utile pour faire en sorte que les prestations monétaires parviennent effectivement aux pauvres. C'est pourquoi le programme *Oportunidades* ne devrait pas être abandonné si une prestation d'aide sociale était mise en place. Mais l'élaboration d'un système d'aide sociale fondé sur des déclarations de revenu annuelles en complément d'*Oportunidades* offrirait l'occasion de créer une assurance plus efficace contre les risques de revenu, couvrant également les individus qui tombent dans la pauvreté à la suite d'un choc de revenu. Au Mexique, les travailleurs ont la possibilité de puiser dans leur compte d'épargne retraite pendant les périodes de chômage, mais cette solution n'est pas idéale, car dans nombre de cas elle risque de se solder par un revenu de retraite insuffisant. Bon nombre de travailleurs ayant les revenus les plus bas passent fréquemment d'un emploi formel à un emploi informel et ne parviennent jamais à épargner assez pour obtenir une pension minimum. De même, pour les travailleurs à revenu intermédiaire, l'épargne est dans nombre de cas trop faible pour assurer un revenu adéquat à la retraite.

Encadré 2.1. L'aide sociale au Mexique (suite)

Introduire une prestation d'aide sociale fondée sur les déclarations de revenu n'est pas tâche facile dans un pays où la part de l'économie informelle est importante par rapport à la situation dans les pays de l'OCDE et où l'alphabétisation est faible dans de larges segments de la population. Il s'agit donc d'un projet qui doit être développé en longue période et mis en place étape par étape, en commençant par les zones urbaines où l'économie formelle et l'alphabétisation sont d'un meilleur niveau. Il importe dans ce contexte de s'appuyer sur un ciblage par un score approchant le niveau de vie afin de veiller à ce que les prestations monétaires aillent bien aux pauvres. C'est pourquoi, *Oportunidades* ne devrait pas être abandonné si une prestation de type aide sociale était introduite. Dans les zones rurales, en particulier, il s'agit d'un instrument important pour s'assurer que les transferts monétaires bénéficient effectivement aux pauvres.

Toutefois, mettre en place un système d'aide sociale fondé sur les déclarations annuelles de revenu pour compléter *Oportunidades* serait l'occasion de disposer d'une assurance plus efficace contre les risques de revenu, couvrant aussi les individus qui deviennent pauvre suite à un choc de revenu. Si les travailleurs sont autorisés au Mexique à puiser dans leurs comptes-retraite en cas de chômage, cette possibilité est limitée car ils ne peuvent retirer que moins de 90 jours de leur dernier salaire une fois tous les cinq ans. Le système pourrait être élargi. En outre, le système de retraite doit être renforcé, pour garantir un revenu suffisant à la retraite. Nombre des travailleurs à faible revenu sortent de l'emploi formel et en sortent fréquemment et n'arrivent jamais à économiser suffisamment pour se constituer une pension minimum. Pour les travailleurs à revenu intermédiaire également, les économies sont dans nombre de cas trop faibles pour une pension minimum adéquate. Etant donné qu'une expansion du système suffisante pour assurer à la fois une pension de retraite adéquate et une assurance contre le chômage exigera d'importants financements supplémentaires, le Mexique peut aussi envisager d'autres options, comme les prestations d'aide sociale examinées ici.

Une prestation d'aide sociale contribuerait à réduire la pauvreté au Mexique et à amortir les chocs macroéconomiques, en aidant les individus à lisser leur consommation. L'aide sociale permettrait aussi d'éviter les ajustements inefficients aux chocs de revenu (par exemple, retirer les enfants de l'école), qui risquent d'avoir des répercussions à long terme négatives sur l'investissement et la productivité. Des recherches menées sur le Mexique montrent que les enfants pauvres sont susceptibles de quitter l'école en cas de chocs (chômage des parents, par exemple), et que cela peut avoir des effets durables sur leur scolarité. Il est apparu que le programme *Oportunidades* neutralise cet effet partiellement, voire – selon certaines estimations – presque complètement (de Janvry et al., 2006). Toutefois, les transferts *Oportunidades* ne sont accessibles qu'aux personnes suffisamment pauvres pour figurer dans le groupe cible avant de subir un choc de revenu. Ils ne couvrent pas, ou du moins pas assez rapidement, les individus qui tombent dans la pauvreté à cause de ce choc, de sorte qu'une prestation d'aide sociale, avec un critère de ressources fondé sur les déclarations de revenu, pourrait améliorer la situation.

La gestion de ce dispositif dans le cadre du système fiscal améliorerait la couverture par rapport à *Oportunidades* et ferait entrer davantage de travailleurs dans l'économie formelle, mais elle supposerait des coûts plus élevés de respect de la réglementation et de mise en œuvre. L'aide sociale pourrait alors prendre la forme d'un crédit d'impôt récupérable. De la sorte, les individus seraient davantage incités à déclarer l'impôt sur le revenu et à presser leurs employeurs de les inscrire dans le secteur formel. À l'heure actuelle, les travailleurs

Encadré 2.1. L'aide sociale au Mexique (suite)

déclarent leurs revenus individuels, soit personnellement, soit par l'intermédiaire de leurs employeurs, mais il faudrait adopter la déclaration familiale conjointe de manière à disposer d'un critère de ressources adéquat pour la prestation. Cette réforme majeure prendrait du temps et serait administrativement complexe. Cependant, elle favoriserait probablement l'application des dispositions fiscales, notamment parce qu'elle contribuerait à élargir la Base de données sur les contribuables. Les travailleurs, dont le revenu est actuellement déclaré par l'intermédiaire de leurs employeurs, verraient leurs coûts de conformité augmenter. Mais l'obligation qui leur serait faite de déclarer leurs revenus pour eux-mêmes et leurs familles permettrait un meilleur recoupement avec les déclarations d'impôts et de sécurité sociale des employeurs fondées sur une Base de données plus large. Cela devrait renforcer le recouvrement de l'impôt, même si l'administration fiscale serait contrainte d'étoffer nettement ses effectifs et améliorer encore leur formation pour gérer une prestation d'aide sociale, combattre les abus et aider les personnes peu instruites à solliciter la prestation. Toutefois, on pourrait ainsi élargir la couverture de la population bénéficiant de prestations monétaires de façon à lutter contre la pauvreté, réduire l'ampleur du secteur informel et élargir la base d'imposition. Ces avantages justifieraient sans doute les investissements nécessaires dans les capacités de recouvrement. Pour s'assurer que le système incite fortement les travailleurs à se formaliser, il semblerait rationnel de ne leur verser les prestations qu'après plusieurs déclarations de revenu positives. En tout état de cause, une surveillance stricte devra être opérée pour éviter les sous-déclarations de revenu et la possibilité pour les travailleurs de recevoir des prestations tout en exerçant un emploi non déclaré.

Pour utiliser un crédit d'impôt sur le revenu comme prestation d'aide sociale, il faudrait le proposer aux ménages indépendamment de leur situation sur le marché du travail. Des recherches conduites aux États-Unis montrent qu'un impôt négatif indépendant de la situation au regard de l'emploi accroîtrait davantage le revenu des petits salariés qu'un crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi, car ce dernier augmente l'offre de travail faiblement rémunérée et entraîne donc les salaires à la baisse (Rothstein, 2009). Un impôt sur le revenu négatif indépendant de l'emploi décourage l'activité, mais on pourrait remédier en partie à cet inconvénient en prévoyant un complément de ce crédit d'impôt pour les ménages dont les membres travaillent, de manière à renforcer les incitations à l'emploi. À l'heure actuelle, le Mexique administre un crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi, le *subsidio para el empleo*, dont une version pourrait être utilisée comme complément. À l'instar de la réduction d'impôt sur le revenu d'activités (Earned Income Tax Credit) aux États-Unis, ce crédit d'impôt pourrait augmenter à mesure que le revenu du travail s'accroît, jusqu'à concurrence d'un certain plafond, puis être abaissé progressivement. Toutefois, étant donné qu'il sert aussi de prestation d'aide sociale, le crédit d'impôt au Mexique serait positif pour les ménages ayant un revenu zéro au titre d'un emploi formel, comme c'est le cas du Revenu de solidarité active (RSA) en France. Les compléments versés aux travailleurs à bas salaires renforceraient les incitations à rechercher un emploi formel. Toutefois, un arbitrage doit être fait entre les effets positifs sur l'emploi et les effets positifs sur le revenu des petits salariés. Si tous les travailleurs augmentent leur offre de travail en réponse à un crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi et en présence d'une demande de main-d'œuvre imparfaitement élastique, les salaires baisseront toujours, dans une certaine mesure. À terme, il serait important de mettre en place un vigoureux programme d'aide à la recherche d'emploi prévoyant des mesures d'activation pour les chômeurs qui perçoivent la prestation d'aide sociale, de manière à contrecarrer l'affaiblissement des incitations à la recherche d'emploi.

Il sera coûteux d'étendre des prestations monétaires ciblées comme *Oportunidades* ou de créer une prestation d'aide sociale, mais les mesures proposées dans ce chapitre pour raffermir les recettes fiscales et améliorer l'efficacité des dépenses devraient contribuer au financement. Le programme pourrait être mis en place progressivement, d'abord dans les zones urbaines, et il faudrait l'évaluer en profondeur au stade initial pour apporter des corrections si nécessaire. La suppression des subventions à l'énergie, des exonérations de TVA et des taux zéro (voir plus loin) devrait libérer suffisamment de ressources pour financer cette augmentation des prestations. D'après une estimation prudente, les économies totales seraient de l'ordre de 2½-3 % du PIB. Cela devrait suffire au Mexique pour financer un système d'aide sociale, puisque les pays de l'OCDE dépensent en moyenne 2 % du PIB pour les aides au revenu sous conditions de ressources, estimation qui englobe les prestations monétaires familiales et les transferts sous conditions de ressources aux chômeurs, aux personnes âgées et aux handicapés. Même si elles ont considérablement augmenté ces dernières années, les dépenses pour les programmes sociaux au Mexique restent plus faibles que dans les autres pays de l'OCDE, et il en va de même des dépenses en prestations monétaires liées au revenu (tableau 2.1). L'augmentation des prestations – qu'elles soient administrées par le biais d'*Oportunidades* ou d'autres systèmes – exigera que l'on mette en place une aide solide à la recherche d'emploi, accompagnée de mesures d'activation pour les chômeurs qui reçoivent ces prestations pour contrer la faiblesse des incitations au travail à laquelle elles sont associées. au ca

Au Mexique, le crédit d'impôt lié à l'exercice de l'emploi peut compléter les transferts monétaires aux pauvres, mais il devrait être révisé

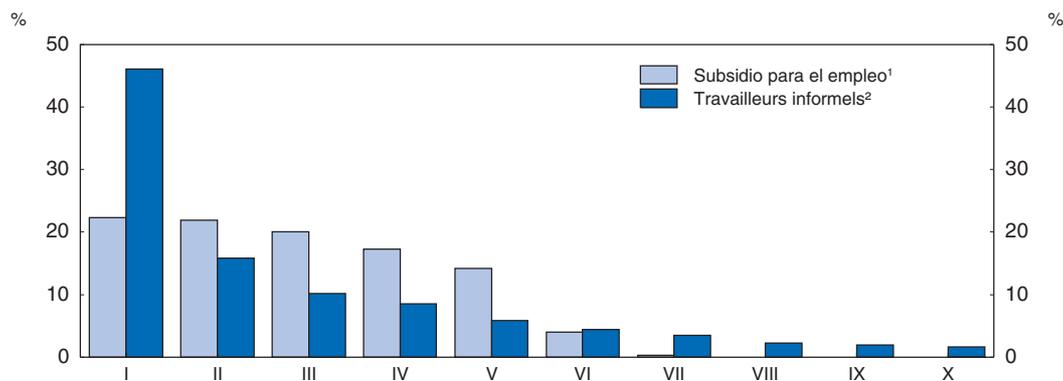
Le *subsidio para el empleo* en vigueur au Mexique peut contribuer à renforcer l'emploi formel, par lui-même ou en combinaison avec la prestation d'aide sociale envisagée (encadré 2.1). Le *Programa de Primer Empleo*, qui vient d'être approuvé et qui accorde des allègements fiscaux supplémentaires aux entreprises embauchant des travailleurs s'enregistrant pour la première fois à la sécurité sociale, peut atteindre le même objectif. Mais l'efficacité de ces programmes devrait être évaluée. Certains de leurs éléments seront peut-être à revoir. Le *subsidio para el empleo* est un crédit d'impôt déductible du revenu salarié individuel. Pour les revenus les plus bas, cela se traduit par un impôt négatif. En principe, le crédit d'impôt permet d'accroître le revenu des travailleurs ou d'alléger les coûts de main-d'œuvre des employeurs en fonction de l'incidence de l'impôt. Ce dispositif est susceptible de renforcer l'emploi formel, car il deviendrait plus attractif pour les salariés, du fait de l'accroissement de leurs revenus, ou pour les employeurs, du fait de la baisse de leurs coûts de main-d'œuvre. Certes, le crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi est manifestement progressif en ce qui concerne le revenu d'activités formelles (graphique 2.4), mais il n'est pas correctement ciblé sur les revenus les plus bas, car il subventionne plus de 60 % de l'éventail des revenus formels. Or, la plus grande partie des travailleurs informels se concentrent dans les tranches de revenus salariés les plus basses : plus de 60 % d'entre eux figurent dans les deux déciles inférieurs de l'éventail des revenus salariés formels. Le crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi n'est pas non plus très efficace comme instrument de réduction de la pauvreté, comme en témoigne sa distribution parmi les différents déciles des revenus des ménages (graphique 2.5). Cela tient à ce que la subvention est ciblée sur les travailleurs du secteur formel, qui ont en général des salaires supérieurs à ceux de leurs homologues du secteur informel, et que l'éventail des revenus subventionnés est très large. En outre, les travailleurs du secteur

Tableau 2.1. **Dépenses pour les programmes sous conditions de ressources et dépenses publiques sociales, 2007**

	Programmes sous conditions de ressources en % du PIB	Dépenses sociales en % du PIB
Australie	5.6	16.0
Canada	3.7	16.9
Finlande	1.4	24.9
Grèce	2.2	21.3
Irlande	4.3	16.3
Italie	1.2	24.9
Japon	0.6	18.7
Corée	0.8	7.5
Mexique	0.8	7.2
Pays-Bas	3.6	20.1
Nouvelle-Zélande	3.3	18.4
Pologne	0.9	20.0
Portugal	2.7	22.5
République slovaque	1.0	15.7
Espagne	2.6	21.6
Suède	1.1	27.3
Suisse	1.7	18.5
Turquie	0.5	10.5
Royaume-Uni	5.0	20.5
États-Unis	1.2	16.2
Moyenne OCDE	2.1	19.3

Note : Sont incluses les dépenses suivantes sous condition de ressources : dépenses au titre des « autres imprévus – autres domaines de politique sociale », comme dans la *Base de données des dépenses sociales* (SOCX) de l'OCDE, dépenses sous critère de ressources pour les chômeurs (exemple : prestations de chômage en Allemagne), paiements de soutien sous condition de ressources en faveur des personnes âgées et des handicapés (exemple : Belgique et Royaume-Uni), autres paiements sous condition de ressources (prestations monétaires familiales) ; en revanche, les subventions spécifiques au logement, les dépenses en faveur des politiques actives du marché du travail ou l'aide médicale sous critères de revenus ne sont pas incluses.

Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE à partir de la *Base de données des dépenses sociales* de l'OCDE (www.oecd.org/els/social/expenditure).

Graphique 2.4. **Subsidio para el empleo et travailleurs informels par décile de la distribution des revenus salariés formels**

1. Part de chaque décile dans le total de la subvention.

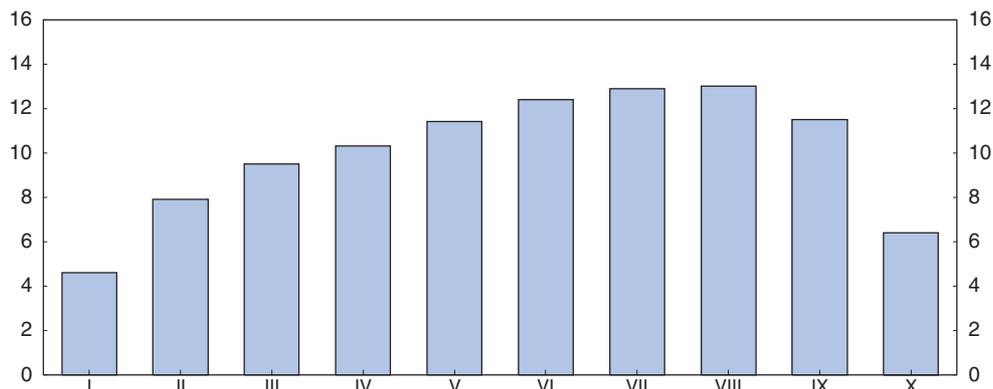
2. Part des travailleurs informels dont le revenu correspond à l'éventail de chaque décile de revenu salarié formel.

Source : Données ENIGH.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383641>

Graphique 2.5. **Distribution du *Subsidio para el empleo* parmi les déciles de revenu des ménages**

2008, en pourcentage du total



Source : Scott (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383660>

formel peuvent vivre dans des familles relativement aisées, lorsque d'autres membres du ménage ont des salaires plus élevés ou d'autres sources du revenu. Au Mexique, plus de 20 % des travailleurs dont le salaire se situe dans les derniers 30 % de la distribution des salaires dans le secteur formel vivent dans des ménages qui sont parmi les 30 % les plus riches pour ce qui est du revenu des ménages par habitant.

Il faudrait vérifier dans quelle mesure le crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi réduit la pauvreté parmi les travailleurs et favorise l'emploi formel. Les autorités pourraient envisager de concentrer davantage ce crédit d'impôt sur les revenus les plus bas pour en renforcer l'effet positif sur l'emploi formel. Cibler cette aide sur les deux déciles inférieurs de l'éventail des salaires formels permettrait d'en doubler le montant par travailleur tout en économisant 10 % de l'aide totale.

On pourrait aussi envisager de subordonner le crédit d'impôt au revenu familial pour mieux le cibler sur les familles de travailleurs pauvres. Cependant, cela impliquerait des tâches administratives beaucoup plus lourdes car il faudrait passer à des déclarations d'impôt sur le revenu au niveau du ménage. Des crédits d'impôt liés à l'exercice d'un emploi et déterminés en fonction du revenu familial réduisent la pauvreté dans d'autres pays de l'OCDE (Immervoll et Pearson, 2009). Toutefois, les incitations à travailler pour les seconds apporteurs de revenus s'en trouveraient affaiblies dans les familles dont le revenu atteint la tranche de réduction progressive de la prestation, mais il existe des moyens de remédier à cet inconvénient.

Les études sur les crédits d'impôt liés à l'exercice d'un emploi dans les pays de l'OCDE ont montré que ces prestations ont visiblement accru l'emploi chez les parents isolés et les premiers apporteurs de revenu, tout en réduisant le temps de travail et – dans certains cas – les taux d'emploi des seconds apporteurs de revenu (Immervoll et Pearson, 2009). Toutefois, cet effet négatif sur l'emploi a été compensé et au-delà par l'effet positif sur d'autres groupes. Du reste, l'effet négatif sur les seconds apporteurs de revenu peut être atténué. Il est possible de relever le seuil de revenu à partir duquel la réduction de la prestation s'enclenche et de réduire le taux de réduction de la prestation pour les ménages à salaires multiples. À défaut, le crédit d'impôt complémentaire pour chaque membre du ménage ayant un emploi formel pourrait dépendre uniquement du revenu du salarié le

mieux payé. Cela affaiblirait le ciblage du crédit d'impôt sur les familles les plus démunies, de sorte que le dispositif deviendrait plus coûteux, mais les incitations à travailler seraient améliorées. À l'autre extrême, le crédit d'impôt pourrait rester subordonné au revenu individuel des travailleurs, mais sans condition de ressources pour les autres éléments de revenu ou les salaires des autres membres de la famille, comme c'est le cas pour le *subsidio para el empleo*. Cette approche affaiblirait le ciblage sur les familles à bas revenu, mais atténuerait les contre-incitations à travailler chez les deuxièmes apporteurs de revenu.

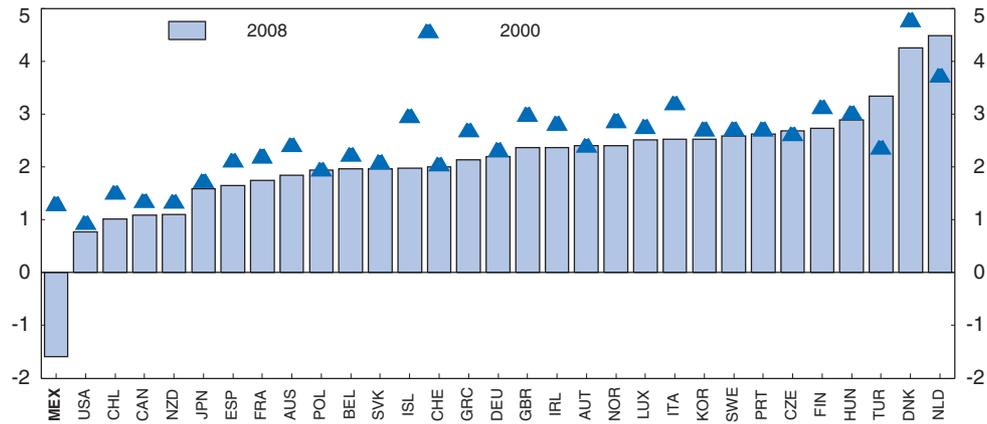
Il faudrait restructurer les aides octroyées aux ménages à bas revenu pour leur permettre de mieux faire face aux coûts énergétiques

Le Mexique consacre des sommes importantes aux subventions à l'énergie. Les subventions à l'électricité, à l'essence, au gazole et au gaz de pétrole liquéfié ont représenté en moyenne plus de 1½ pour cent du PIB chaque année sur la période 2005-09, selon des estimations officielles (*Secretaría de Energía*, 2010). Les subventions à l'électricité au Mexique sont parmi les plus élevées au monde en termes absolus, les coûts d'approvisionnement dépassant d'environ 250 % le tarif domestique moyen de l'électricité pour les ménages. Ces aides représentent plus du double du budget d'investissement fédéral pour le secteur de l'électricité (Komives et al., 2008). La subvention a augmenté au cours de ces dernières décennies car de nombreux tarifs d'été, prévoyant des subventions plus élevées pour des volumes plus importants dans les régions chaudes, ont été ajoutés à un barème déjà complexe fondé sur une tarification progressive par tranches, qui subventionne davantage les petits consommateurs. Seuls les plus gros consommateurs ne reçoivent pas de subventions, mais ce groupe s'est contracté au fil du temps avec l'instauration de tarifs d'été subventionnés dans les régions chaudes et d'une nouvelle classification des consommateurs. Le secteur agricole bénéficie aussi d'importantes subventions à l'électricité, en particulier une aide qui couvre plus des deux tiers du coût de l'électricité pour les agriculteurs qui pompent de l'eau d'irrigation. Les subventions aux combustibles fossiles sont également élevées, même si le gouvernement s'est employé récemment à les réduire. Un mécanisme de lissage des prix de l'essence et du gazole, qui ajuste les prix intérieurs avec un temps de décalage sur les fluctuations des prix internationaux, peut se traduire par de fortes subventions implicites en période de hausse des prix du pétrole. En 2008, la subvention représentait cinq fois le montant du programme *Oportunidades*. Des exonérations de taxes s'appliquent également au combustible marin.

Au Mexique, le produit des écotaxes est faible, ce qui s'explique en partie par les subventions à l'essence et au gazole. En 2008, les recettes des écotaxes y ont été largement négatives, encore que ces recettes aient diminué depuis lors en termes absolus grâce en partie aux efforts faits pour mieux aligner les prix intérieurs des combustibles fossiles sur les coûts d'opportunité internationaux (graphique 2.6). La raison en est que, dans la comptabilité budgétaire mexicaine, les subventions à l'essence et au gazole apparaissent comme des taxes d'accise négatives. Les recettes d'accise pour l'essence et le gazole restent négatives, mais dans une proportion plus faible qu'en 2008, les autorités ayant relevé progressivement les prix à la consommation tout au long de 2010. Cette démarche était très opportune. Les droits d'accise sur l'essence et le gazole peuvent être positifs quand les prix internationaux des combustibles sont stables ou en baisse, mais même alors ces prélèvements restent faibles en comparaison internationale (graphique 2.7).

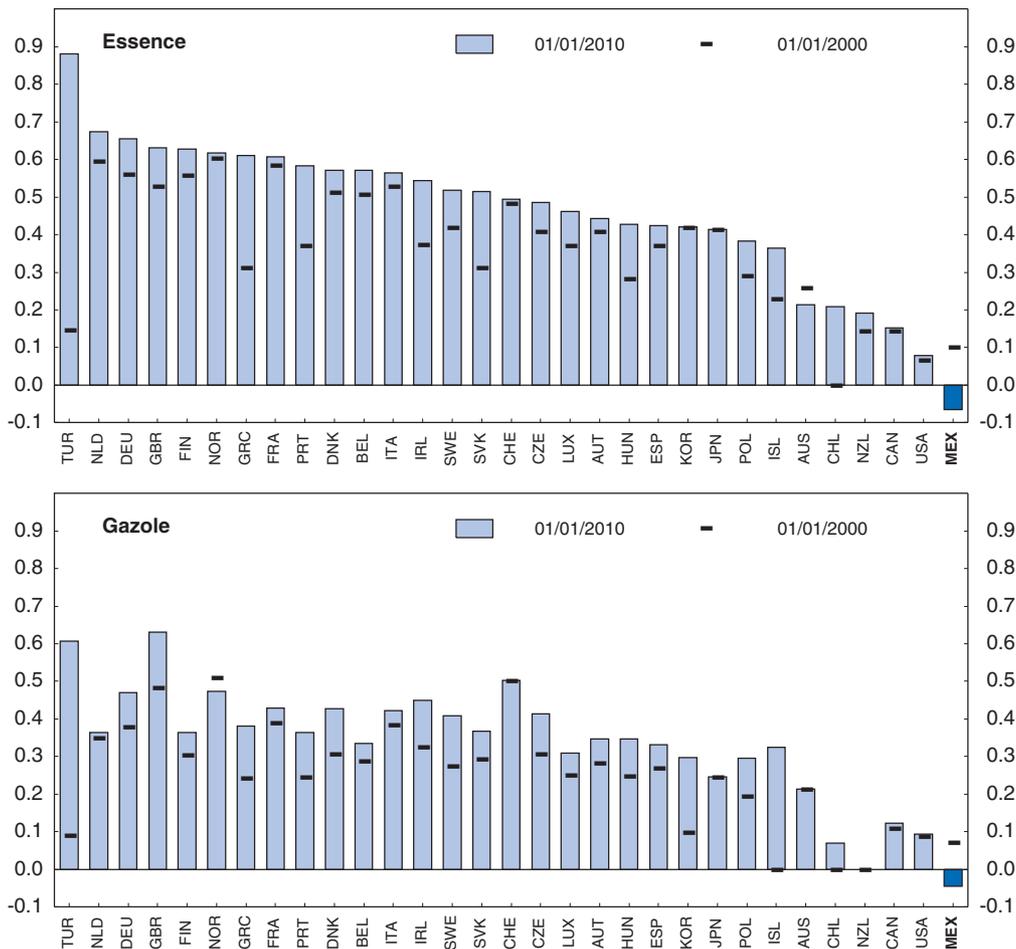
Les subventions à l'énergie se révèlent inefficaces pour réduire la pauvreté, car elles sont en grande partie captées par les catégories à revenu élevé. La part des deux déciles

Graphique 2.6. **Recettes fiscales environnementales**
En pourcentage du PIB



Source : Base de données OCDE/EEE sur les instruments de la politique environnementale.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932383679>

Graphique 2.7. **Taxes sur l'essence et le gazole**
Euro par litre¹



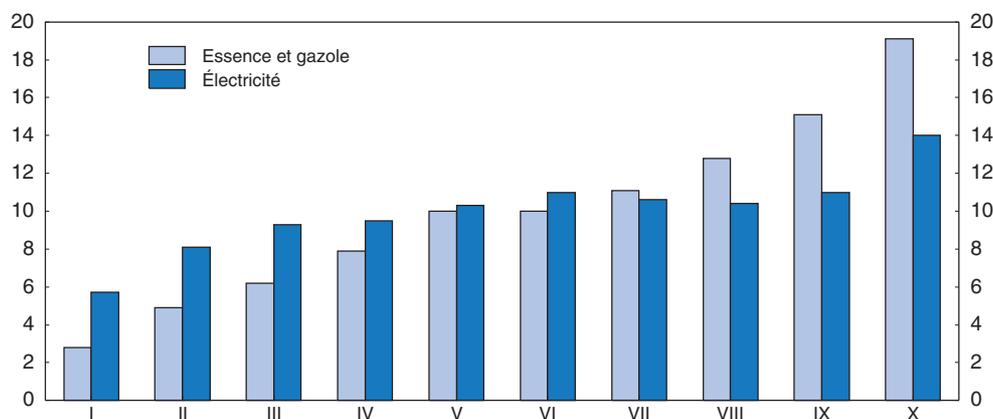
1. Taux de change de 2009.

Source : Base de données OCDE/EEE sur les instruments de la politique environnementale.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932383698>

supérieurs de revenu dans le total des subventions à l'électricité dépasse nettement celle des trois déciles inférieurs, même si les petits consommateurs reçoivent des subventions plus élevées (graphique 2.8). En effet, les quantités plus importantes consommées par les consommateurs aisés compensent et au-delà le montant plus faible de la subvention par kilowatt/heure. La subvention accordée aux groupes à haut revenu augmente avec la taille de la subvention d'été, car celle-ci se traduit par des aides plus élevées pour les gros volumes (Komives et al., 2008). Un argument similaire vaut pour l'essence et le gazole : la part des déciles à haut revenu dans la consommation totale de ces carburants est bien plus élevée que celle des déciles à bas revenu (graphique 2.8). Les subventions à l'électricité agricole ont un caractère fortement régressif, puisqu'elles sont plus élevées pour les agriculteurs détenant des concessions de pompage d'eau d'irrigation, qui représentent la couche la plus prospère de la population rurale. Le coefficient de Gini pour les subventions agricoles est estimé à 0,9, valeur très proche du degré maximum d'inégalité, qui serait égal à l'unité (Guevara-Sanguinés, 2006).

Graphique 2.8. La distribution des subventions à l'énergie par déciles de revenu

En pourcentage du total, 2008



Source : Hacienda (2010), *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383717>

Les subventions à l'énergie incitent à consommer davantage d'énergie et à moins investir dans l'efficacité énergétique, avec des effets préjudiciables sur l'environnement. En règle générale, les prix de marché de l'énergie ne reflètent pas les coûts sociaux de la consommation d'énergie, en particulier les émissions de gaz à effet de serre (GES) et leurs effets sur le changement climatique. Des taxes sur la consommation d'énergie ou d'autres mécanismes de tarification des émissions, notamment les systèmes d'échange de droits d'émission, seraient nécessaires pour internaliser ces effets. Les subventions à l'énergie agissent en sens opposé, avec beaucoup plus de répercussions indésirables sur l'environnement. Au Mexique, les subventions à l'électricité agricole abaissent artificiellement le coût du pompage de l'eau d'irrigation, qui représente près de 80 % de la consommation d'eau du pays. Il en est résulté une surexploitation des nappes souterraines. De fait, 100 des 282 grands aquifères mexicains sont surexploités (Comisión Nacional del Agua, 2010), d'où des pénuries d'eau qui compromettent l'approvisionnement des ménages et des agriculteurs, une hausse des coûts de fourniture, un assèchement des terres humides et des cours d'eau, suivi d'un appauvrissement de l'écosystème aquatique,

et des intrusions de sels et de métaux lourds dans l'eau souterraine, avec de graves conséquences pour la production agricole et le mode de vie des agriculteurs. À cause des subventions, il n'est pas rentable d'investir dans des systèmes d'irrigation par aspersion ou goutte à goutte plus efficaces. Des recherches ont montré que si les subventions étaient ramenées à un tiers seulement du coût de revient de l'électricité, les prélèvements d'eau diminueraient de 19 % (Guevara-Sanguinés, 2006 ; Muñoz et al., 2006). Bien que la demande d'eau d'irrigation soit assez inélastique, cela suffirait pour rééquilibrer certains aquifères et laisser un répit à d'autres. De même, les subventions aux prix de l'électricité domestique induisent un accroissement de la consommation d'énergie. De fait, la consommation croît avec la taille de la subvention d'été.

Le Mexique s'emploie énergiquement à réduire ses émissions de GES et il sera important d'abaisser les subventions à l'énergie pour assurer la cohérence des politiques. Les pouvoirs publics favorisent les énergies non renouvelables et investissent dans l'efficacité énergétique des compagnies pétrolières et d'électricité contrôlées par l'État, ainsi que dans les secteurs industriels, résidentiels, commerciaux et publics. Des subventions sont également accordées aux ménages qui investissent dans les équipements et appareils à bon rendement énergétique (*Programa de Sustitución de Equipos Electrodomésticos para el Ahorro de Energía*), notamment les réfrigérateurs et les systèmes de climatisation. En outre, un nouveau programme visant à remplacer les ampoules à incandescence par des ampoules fluorescentes a été annoncé en décembre dernier en même temps que de nouvelles réglementations qui interdiront la vente des ampoules non écologiques les années suivantes. La promotion d'appareils et de matériels économes en énergie contribue à faire baisser le coût des subventions énergétiques en réduisant la demande. Pourtant, cette action de promotion, associée au versement de subventions au titre de la consommation énergétique, est coûteuse. Les subventions à l'énergie réduisent aussi les incitations à l'adoption d'appareils économes en énergie. D'un point de vue budgétaire, il serait moins onéreux de supprimer les subventions à l'électricité et d'instaurer une tarification du carbone. Cette solution serait aussi plus efficace, car elle pousserait les ménages à exploiter d'abord les stratégies d'atténuation les moins coûteuses. Celles-ci ne coïncident pas nécessairement avec les actions que les autorités ont choisi de subventionner, encore que les analyses coûts-avantages officielles donnent à penser que les programmes actuels ont des avantages nets importants. Cette démarche pourrait être complétée par des aides incitant les ménages pauvres à investir dans des appareils économes en énergie, si cela se révèle nécessaire pour desserrer les contraintes de crédit. Les autorités devraient redoubler d'efforts pour réduire les subventions au titre de la demande d'énergie tout en encourageant dans le même temps l'achat d'appareils économes en énergie.

Le ciblage amélioré des subventions à l'énergie est l'un des objectifs déclarés du Mexique dans le contexte de sa stratégie énergétique ; des progrès sont accomplis, mais la mise en application continue de poser des difficultés politiques. La stratégie énergétique nationale vise notamment à adopter progressivement des barèmes de prix de l'énergie qui reflètent les coûts d'opportunité de la consommation, tout en protégeant les consommateurs pauvres au moyen de subventions mieux ciblées. Le gouvernement a mis en œuvre un nouveau programme de transferts monétaires lié à *Oportunidades* qui est censé aider les ménages pauvres à couvrir leurs besoins en énergie. Il faut toutefois intensifier les efforts pour mieux aligner les tarifs de l'énergie sur les coûts. De manière très opportune, les autorités ont augmenté régulièrement les prix de l'essence et du gazole

au cours de l'année 2010, encore que ces prix restent inférieurs aux coûts d'opportunité. Le retrait des subventions à l'énergie est freiné en partie par les difficultés éprouvées pour obtenir un appui politique en faveur de la hausse des prix de l'énergie, comme en témoigne la tentative faite en 2002 de réduire les subventions pour les gros consommateurs. Elle a débouché sur l'instauration d'un tarif d'été encore plus subventionné et sur le reclassement de millions de consommateurs dans des tranches tarifaires plus fortement subventionnées.

Le remplacement des subventions à l'énergie par des transferts monétaires ciblés sur les ménages pauvres, sous la forme d'une extension d'*Oportunidades* ou d'une prestation d'aide sociale, accroîtrait l'efficacité des dépenses et aiderait le Mexique à atteindre ses ambitieux objectifs d'atténuation du changement climatique. Étant donné que les ménages à haut revenu captent actuellement la plus grande partie des subventions à l'énergie, on réaliserait des économies budgétaires en supprimant ces aides pour les remplacer par des transferts monétaires ciblés assurant une indemnisation complète des ménages pauvres. De plus, les transferts monétaires sont supérieurs aux subventions à l'énergie car ils ne faussent pas les signaux de prix. S'agissant des subventions à l'énergie, cet aspect est particulièrement important, puisque des prix maintenus à un niveau artificiellement bas stimulent la consommation, alors qu'il faut abaisser celle-ci pour limiter les émissions de gaz à effet de serre. Par ses efforts d'atténuation du changement climatique, le Mexique joue un rôle de premier plan parmi les pays non inscrits à l'annexe 1, qui ne se sont pas engagés sur des objectifs explicites de réduction des émissions dans le contexte du protocole de Kyoto. En décembre 2010, le Mexique a accueilli une réunion des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et il a formulé ses propres objectifs ambitieux en matière de réduction des émissions (encadré 2.2). La réalisation de ces objectifs élevés dépend de l'aide financière et technologique des pays développés, dans le contexte de la stratégie gouvernementale contre le changement climatique. La suppression intégrale des subventions à l'énergie serait une première étape cruciale permettant au Mexique de s'affirmer comme un pays émergent chef de file pour l'atténuation du changement climatique. Selon des simulations effectuées par l'OCDE, un retrait des subventions à l'énergie dans les pays en développement contribuerait largement aux réductions mondiales des émissions de gaz à effet de serre (OCDE, 2009b).

Il ne faudrait donc pas laisser passer l'occasion de réduire progressivement les subventions à l'énergie. Dans le cas de l'essence et du gazole, le mécanisme de lissage des prix pourrait être éliminé ou du moins accéléré pour assurer une convergence rapide jusqu'aux prix de référence internationaux. En veillant à ce que les prix de détail nationaux ne soient jamais inférieurs aux prix de référence internationaux on rapprocherait les prix du carburant des coûts sociaux, même si, pour résorber totalement l'écart, il faudrait relever les taxes sur l'énergie. Les autorités ont annoncé des hausses régulières des prix de l'énergie en 2010, mais cela peut être changé à tout moment. L'instauration d'une règle sur les modalités d'ajustement des prix de détail aux prix de référence internationaux permettrait de mieux isoler ce mécanisme des pressions politiques. Il serait politiquement plus aisé d'instaurer cette règle dans une période de baisse des prix de l'énergie, mais cette mesure s'impose en tout état de cause. Elle accroîtrait la sensibilité des recettes publiques aux fluctuations des prix internationaux de l'énergie, compte tenu de la comptabilité budgétaire du Mexique, qui enregistre les subventions publiques en tant que recettes négatives. Le Mexique pourrait envisager d'accompagner un tel mécanisme d'une

Encadré 2.2. **Les objectifs du Mexique en matière de changement climatique et les moyens de les atteindre**

Une réduction des émissions de gaz à effet de serre suffisante pour limiter la hausse future des températures exige des actions énergiques de la part des pays développés comme des pays émergents. Dans son *Programa Especial de Cambio Climático* (PECC), le Mexique a annoncé un objectif ambitieux, à savoir réduire les émissions nationales de GES de 50 % d'ici à 2050 par rapport aux niveaux de 2000. Les autorités ont placé la barre très haut. Le Mexique a été le premier pays non inscrit à l'annexe 1 à adopter cet objectif et il a joué un important rôle de liaison entre les pays de l'annexe 1 et les pays non inscrits à l'annexe 1 lors des négociations des Nations Unies sur le changement climatique. Ces efforts sont dignes d'éloges.

Il ressort d'une étude (Johnson *et al.*, 2009) que de nombreux projets d'atténuation, notamment une meilleure utilisation du potentiel de transport public ou la création d'activités de cogénération à PEMEX, qui aideraient le Mexique à réduire ses émissions de carbone, offrent des avantages financiers nets même sans tenir compte de la réduction des externalités environnementales. Certains de ces projets à valeur actualisée positive sont en cours d'exécution, mais d'autres n'ont pas encore démarré, notamment à cause d'obstacles administratifs et réglementaires. Ainsi, tous les projets de PEMEX caractérisés par un rendement net positif et un puissant effet de réduction des émissions ne sont pas en cours de réalisation. Cela tient à ce que l'investissement dans l'exploration offre souvent des rendements plus élevés, que les règles de contrôle interne de l'investissement restent complexes et que l'État souhaite éviter un gonflement excessif de la dette déjà lourde de PEMEX. En outre, il faudrait peut-être renforcer les capacités de gouvernance et de gestion pour permettre à PEMEX de lancer tous les projets rentables d'amélioration de l'efficacité énergétique.

D'une manière générale, les projets d'atténuation qui aideraient le Mexique à atteindre ses objectifs de réduction des émissions peuvent être subdivisés en trois grandes catégories. Une partie de la réduction de 30 % des émissions par rapport au niveau de référence qui devra être réalisée à l'horizon 2030 pour rester sur la trajectoire de réalisation des objectifs d'atténuation du changement climatique peut être obtenue en lançant des projets à valeur actualisée nette positive qui seraient réalisables si les obstacles administratifs et réglementaires étaient levés. Une autre partie pourrait être obtenue avec des projets qui conjuguent une valeur actualisée nette positive avec d'importants coûts d'investissement en amont exigeant une aide financière de la part de pays plus développés. Cette aide pourrait provenir d'un mécanisme de financement à réponse rapide actuellement élaboré dans le contexte des négociations de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Enfin, il existe un groupe de projets qui présentent une valeur actualisée faiblement négative ou des coûts nets aux prix actuels de l'énergie. Pour que ces projets deviennent rentables, il faudrait tarifier les émissions en fonction de leur coût social par l'intermédiaire d'un marché du carbone, ce qui suppose soit des droits d'émission négociables, soit des taxes sur le carbone. Ce dernier dispositif n'a de sens que si les subventions actuelles à l'énergie sont supprimées.

Une étude demandée par le gouvernement relève les coûts élevés de l'inaction. Dans l'un des scénarios, ces coûts atteignent 6 % du PIB actuel (sur la base d'un taux d'actualisation de 4 %), soit environ le triple des coûts d'atténuation (Galindo, 2008).

couverture plus large des prix du pétrole ou, dans l'idéal, d'une augmentation des sommes économisées dans le fonds de stabilisation. Quant aux subventions à l'électricité, il serait

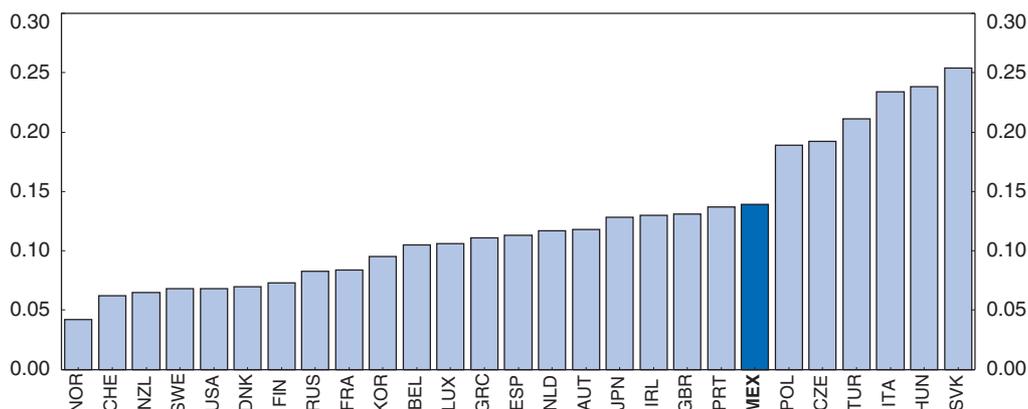
possible de les supprimer en ajustant progressivement les tarifs en fonction des coûts de production, compte tenu d'une marge bénéficiaire. L'importance des subventions à l'électricité est en partie le résultat des coûts élevés de la fourniture d'électricité. Le Mexique a accru l'efficacité du secteur électrique mais de nouveaux progrès dans ce sens seront un pas important vers la réduction des subventions dans ce secteur. Cela limitera en outre l'incidence de la diminution des subventions sur les consommateurs.

Des mesures complémentaires atténueraient l'impact de la baisse des subventions à l'énergie sur les consommateurs

Si les subventions à l'énergie sont progressivement réduites, certaines mesures pourraient être prises pour atténuer l'impact de cette baisse sur les consommateurs et rendre ainsi la réforme plus acceptable. On pourrait notamment améliorer le réseau de transports publics ou octroyer des subventions pour aider les ménages pauvres et moyens à isoler leurs logements et à investir dans des équipements et appareils économes en énergie, conformément aux programmes qui sont déjà mis en œuvre au Mexique. Ces mesures auraient en outre une incidence bénéfique sur la réduction des émissions, tout en atténuant l'impact de la hausse des prix de l'électricité sur les ménages.

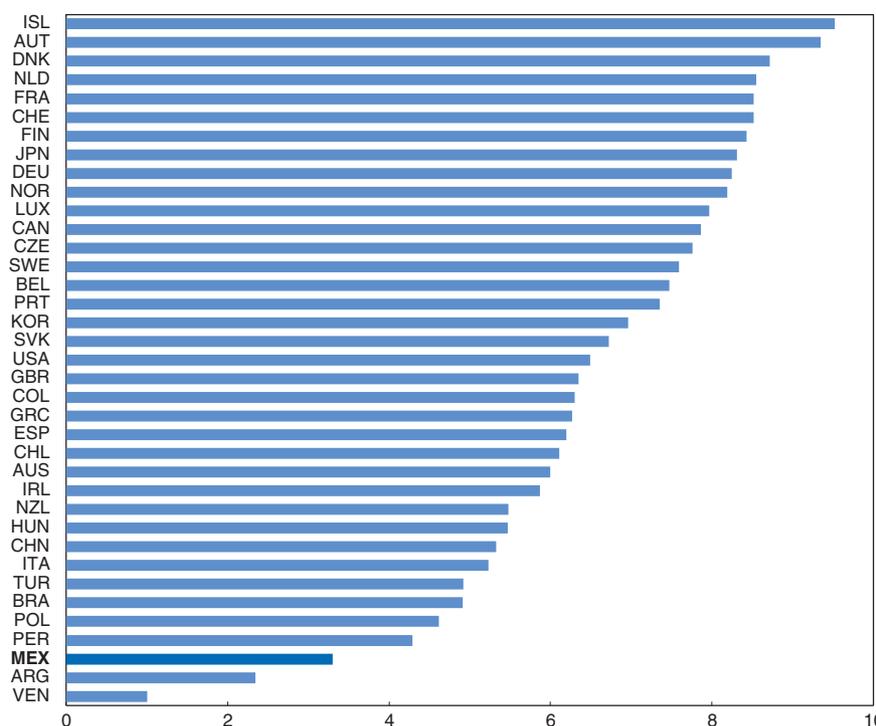
Améliorer encore l'efficacité du secteur de l'électricité contribuerait aussi largement à atténuer l'impact de la baisse des subventions sur les ménages, en abaissant les tarifs de l'électricité. Le gouvernement a récemment fermé *Luz y Fuerza del Centro* (LyFC), compagnie publique d'électricité très peu performante, qui absorbait chaque année des subventions directes massives de l'administration fédérale pour couvrir des pertes d'exploitation grandissantes, notamment des engagements au titre de retraites extrêmement généreuses, à quoi s'ajoutaient les subventions aux clients. Les coupures de courant étaient fréquentes et les pertes en ligne élevées, souvent liées à des vols d'électricité. La compagnie publique restante, *Comisión Federal de Electricidad* (CFE), a repris la clientèle de LyFC, ce qui devrait permettre des gains d'efficacité. Cette réorganisation a déjà contribué à ramener de 10 à 4 mois le délai d'attente requis pour la mise en service d'une ligne électrique (Banque mondiale, 2010). CFE est plus performante et a encore fait des progrès ces dernières années. Cette société a investi dans de nouvelles capacités de production et a amélioré son réseau de transport, tout en réformant son système de retraite auparavant trop généreux pour l'aligner sur les régimes capitalisés à cotisations définies en vigueur dans le secteur privé et dans l'administration fédérale.

Toutefois, de nouveaux progrès sont possibles. En témoignent les prix non subventionnés de l'électricité fournie à l'industrie, qui sont plus élevés que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, ce qui nuit à la compétitivité nationale (graphique 2.9). Si cette situation est due dans une certaine mesure au fait que le Mexique doit produire la majeure partie de son électricité à partir des hydrocarbures ou du charbon en raison de ses caractéristiques géographiques, les entreprises estiment toujours que les infrastructures énergétiques sont inadaptées (graphique 2.10). Les autorités pourraient s'efforcer d'améliorer la gouvernance et la gestion de CFE, notamment en lui fixant des objectifs en fonction d'indicateurs de performance calés sur les résultats de compagnies d'électricité internationales efficaces. Dans le long terme, le gouvernement pourrait développer la concurrence dans la production d'électricité, par exemple en appliquant la stratégie esquissée dans l'Étude de 2007, ce qui impliquerait la mise en place d'un véritable marché de gros, avec un gestionnaire de réseau indépendant n'ayant aucun intérêt dans les actifs de production, qui assurerait l'équilibre entre l'offre et la demande.

Graphique 2.9. **Tarifs de l'électricité pour l'industrie**Dollars par kWh sur la base des PPA, 2009¹

1. 2008 pour l'Autriche, la Belgique, l'Espagne et la Nouvelle-Zélande.

Source : AIE, Energy Prices and Taxes (Base de données).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932383736>Graphique 2.10. **Opinion des entreprises sur l'infrastructure d'électricité¹**

1. « L'infrastructure énergétique est-elle adéquate et efficiente ? ». La valeur 10 dénote la perception la plus positive.

Source : IMD, World Competitiveness Yearbook 2010.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932383755>**Le Mexique devrait aussi envisager de créer un système d'échange de droits d'émission ou d'augmenter les écotaxes**

Une fois supprimées les subventions à l'énergie, la mise en place d'un système de droits d'émission ou de taxes à large assise sur les GES serait une bonne méthode pour commencer à aligner les prix des émissions sur leurs coûts sociaux. Dans une certaine

mesure, il pourrait être plus intéressant pour le Mexique de participer à des systèmes d'échange de droits d'émission que d'augmenter les taxes carbone, car il pourrait ainsi obtenir des fonds de l'étranger pour financer des investissements dans l'efficacité énergétique. En revanche, le prélèvement de taxes est plus facile, car l'infrastructure nécessaire pour ce faire est déjà en place. Le Mexique s'associe déjà aux efforts mondiaux pour réduire les émissions par le biais du Mécanisme pour un développement propre (MDP) du protocole de Kyoto. Au Mexique, comme dans les autres pays non inscrits à l'annexe I, les émissions ne sont pas plafonnées, mais le pays peut obtenir des crédits pour des projets qui aboutissent à des réductions des émissions de GES. Ces crédits sont définis comme des réductions certifiées des émissions (RCE). Le Mexique peut ensuite revendre ses crédits à des pays qui ont des engagements de réduction des émissions. Il n'en résulte pas de réduction supplémentaire des émissions par le pays qui achète le crédit, mais ce dispositif aide les pays ayant pris des engagements de réduction à atteindre leurs objectifs en exploitant des possibilités d'atténuation moins onéreuses dans des pays non inscrits à l'annexe I. En même temps, ces derniers peuvent obtenir des financements pour participer à des réductions mondiales des émissions. Les trois quarts de tous les projets MDP sont mis en œuvre dans quatre pays : le Brésil, la Chine, l'Inde et le Mexique. Toutefois, les projets MDP au Mexique ont engendré moins de crédits qu'escompté. De nombreux gestionnaires de projets ont jugé fastidieux et difficile de démontrer que leurs projets constituent un investissement supplémentaire qui n'aurait pas eu lieu en l'absence du mécanisme. Alors que le Mexique accueille environ 4.5 % de tous les projets MDP enregistrés, sa part dans les RCE n'est que de 1.6 %.* L'avenir incertain du MDP et du protocole de Kyoto en général a aussi accentué le scepticisme du marché à l'égard de ce mécanisme. À terme, une autre possibilité pourrait être offerte par un système nord-américain d'échange de droits d'émission. Si la perspective d'un système national d'échange de droits d'émission aux États-Unis s'est éloignée, il y a plus de chances de voir apparaître de nouveaux systèmes régionaux de plafonnement et d'échange en Amérique du Nord.

Si un système de droits d'émission était mis en place aux États-Unis, il pourrait être de l'intérêt du Mexique de s'y associer. En particulier, comme il dispose de possibilités de réduction des émissions moins coûteuses que celles des États-Unis, le Mexique pourrait vendre des droits d'émission à son voisin du Nord. Cela l'aiderait à financer des investissements dans les réductions d'émissions. En l'absence de politiques fédérales dans ce domaine, certaines régions des États-Unis et du Canada ont élaboré leurs propres dispositifs. Il s'agit notamment de la Western Climate Initiative, dans laquelle certains États du Nord du Mexique sont déjà présents comme observateurs. Le Mexique a acquis une certaine expérience grâce au système interne d'échange de droits d'émission mis en place à PEMEX. Celui-ci pourrait être réactivé et étendu d'abord au secteur de l'électricité puis, progressivement, à d'autres industries clés. Les autorités ont fait de la création d'un marché national du carbone en 2011 l'un des objectifs de leur programme national sur le changement climatique. Ce programme mentionne à la fois les taxes et les systèmes de droits négociables parmi les instruments à explorer. Toutefois, ces plans se heurtent à des défis. Au Mexique, les secteurs de l'électricité et du pétrole sont dominés par des monopoles étatiques, qui ont des contraintes budgétaires légères. Leurs incitations à réduire leur production en réponse à une hausse des coûts d'émission seraient plus faibles que sur un marché concurrentiel, tout comme leurs incitations à investir dans de nouvelles

* Data from www.cdmpipeline.org.

technologies économes en énergie. Par conséquent, la tarification du carbone devrait s'accompagner de la mise en place de normes technologiques et de réglementations, à moins que le Mexique n'autorise une plus grande concurrence dans ces secteurs. De plus, l'intervention de l'administration fédérale, des États et des communes dans l'élaboration de la politique d'environnement accentue la complexité du dispositif d'application. Il est très probable que le secteur privé s'opposera à des mesures susceptibles d'affecter la compétitivité vis-à-vis de la Chine. Enfin, l'établissement d'inventaires des émissions de GES des entreprises n'est pas chose courante dans le secteur privé, pas plus que la vérification par des tiers, même si les pouvoirs publics ont acquis une expérience en matière d'inventaires nationaux de GES.

La taxation des émissions serait une autre solution. Il existe actuellement deux taxes sur les automobiles et les autres véhicules qui peuvent avoir une visée environnementale, encore que de meilleures options soient envisageables. L'une de ces taxes est l'*Impuesto sobre Automóviles Nuevos* (ISAN), l'autre l'*Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos* (ISTUV). L'ISAN est une taxe sur la valeur des voitures neuves, y compris les véhicules importés. Elle est susceptible de renforcer les incitations à acquérir des véhicules d'occasion, qui risquent d'être plus polluants. Une solution serait de l'assujettir à des normes techniques, notamment les niveaux de pollution. L'ISTUV taxe à la fois les véhicules usagés et les véhicules neufs en fonction de leur valeur et, dans certains cas, de leur poids. Elle a été réduite au niveau fédéral pour les voitures neuves et sera abolie pour tous les véhicules en 2012, mais les États sont habilités à la percevoir et certains d'entre eux le font. D'autres vont sans doute adopter une législation en ce sens avant 2012. Quoiqu'il en soit, aucune de ces deux taxes ne prendrait très bien en compte les émissions, de sorte qu'il ne s'agit pas d'un mécanisme très efficace de tarification du carbone.

Une taxe sur l'essence et le gazole modulée en fonction de la teneur en carbone et conjuguée à des normes techniques obligatoires peut être une bonne solution de rechange. Ce prélèvement peut être assimilé à une taxe sur les émissions automobiles (Goulder et Parry, 2008). Pour un niveau donné de réduction des émissions, l'imposition conjointe d'une norme technique permet d'appliquer une taxe plus faible. Cela peut se révéler souhaitable, du moins au début, étant donné que les nouveaux impôts sont toujours difficiles à mettre en place, et qu'un taux élevé au départ ne facilite pas les choses. Selon une récente étude de la Banque mondiale sur les stratégies d'atténuation à faible coût, d'importantes réductions d'émissions pourraient être obtenues au moyen de contrôles des véhicules aux frontières qui limiteraient l'importation de véhicules d'occasion dont les émissions dépassent certaines normes, à quoi s'ajouteraient une inspection des véhicules et un programme d'entretien dans les grandes agglomérations, avec notamment des restrictions sur les véhicules les plus anciens (Johnson et al., 2009).

Il y a lieu d'augmenter l'efficacité des dépenses agricoles

Des gains d'efficacité importants peuvent être réalisés en matière de dépenses agricoles. Alors que les dépenses publiques pour l'agriculture en pourcentage du PIB agricole sont élevées au Mexique par rapport aux autres pays d'Amérique latine (Banque mondiale, 2009) et aux autres pays de l'OCDE (graphique 2.11), les taux de croissance de la productivité sont relativement bas (Avila et Evenson, 2004). Cela donne à penser que les dépenses publiques n'ont guère d'effet sur la productivité agricole. De surcroît, une grande part des dépenses agricoles n'est pas compatible avec les objectifs du Mexique en matière de changement climatique : c'est le cas notamment des subventions à l'électricité pour le

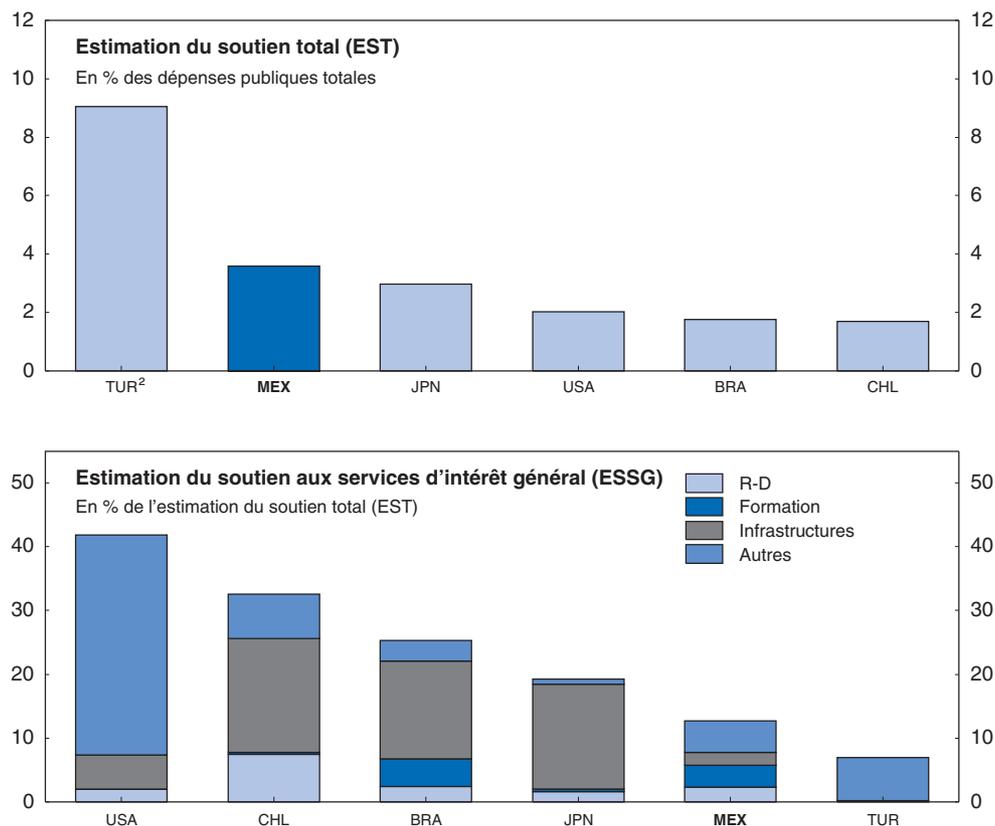
pompage d'eaux souterraines et du programme *Ingreso Objetivo*, dispositif de soutien des prix ciblé essentiellement sur des productions végétales de faible valeur, et parfois exigeantes en eau, qui consomment des ressources hydriques limitées. Ces deux programmes faussent la structure de production, au détriment d'une utilisation rationnelle des ressources et d'une spécialisation en fonction de l'avantage comparatif (Banque mondiale, 2009). Ces programmes vont aussi à l'encontre des objectifs d'autres programmes de dépenses, notamment ceux qui visent une utilisation plus efficiente de l'eau d'irrigation. Au total, cette situation dénote l'absence d'une planification stratégique des politiques agricoles.

La productivité médiocre des dépenses agricoles au Mexique tient probablement au faible poids des dépenses en biens publics productifs tels que les infrastructures, la formation et la recherche-développement. En témoigne la part réduite des dépenses pour les services d'intérêt général – notamment la recherche, la formation et les infrastructures – dans le soutien total au secteur agricole (graphique 2.11). Dans ces dépenses entrent aussi le soutien aux producteurs – qui est au Mexique bien inférieur à la moyenne de l'OCDE lorsqu'on l'exprime en pourcentage des recettes agricoles brutes – et le coût pour le contribuable des subventions à la consommation, minorées des droits d'importation. S'agissant des dépenses agricoles proprement dites, plus de 80 % des crédits sont consacrés à des éléments privés tels que le soutien des revenus et des prix (Banque mondiale, 2009). Il serait souhaitable de supprimer une partie des dépenses les moins efficaces consacrées à des activités productives pour les réaffecter à des biens publics, notamment l'amélioration et la gestion de l'irrigation, les infrastructures de drainage et de transport, la recherche et la formation. Des études montrent qu'une réorientation des dépenses agricoles en faveur des biens publics et au détriment des biens privés peut avoir un important effet positif sur le revenu agricole par habitant (López et Galinato, 2007).

Les dépenses génératrices de fortes externalités négatives, par exemple les subventions à l'électricité et le programme *Ingreso Objetivo*, sont élevées et devraient être progressivement supprimées (Banque mondiale, 2009). Les effets préjudiciables des subventions à l'électricité ont déjà été examinés. *Ingreso Objetivo* est un programme de paiements compensatoires qui offre des aides égales à la différence entre le prix du marché et un prix de référence censé assurer un juste revenu aux producteurs des produits couverts. Tandis que ces mesures de soutien des prix peuvent se justifier dans des situations d'urgence, au Mexique le dispositif est utilisé comme un système de soutien permanent couvrant dix productions végétales de base (principalement des céréales) dans certains États. Il a été démontré que le programme *Ingreso Objetivo* fausse considérablement la production au profit des produits subventionnés, qui ne sont pas parmi les plus rentables, tout en étant souvent très exigeants en eau. *Ingreso Objetivo* crée aussi des incitations à surproduire, puisque les transferts dépendent de la production, même s'ils sont soumis à certaines limites. Par conséquent, la subvention tend à abaisser la productivité et à nuire à l'environnement. Les autorités devraient envisager de supprimer le programme *Ingreso Objetivo* et les subventions à l'électricité et de redéployer les ressources correspondantes vers des utilisations plus productives et moins génératrices de distorsions, notamment des investissements dans les infrastructures rurales, la formation et l'éducation. En fait, de nouvelles règles opérationnelles du ministère fédéral de l'Agriculture renforceraient les dépenses à ce titre. Le ministère a aussi demandé à l'OCDE d'évaluer les instruments de transfert de technologie et de renforcement des capacités du Mexique dans le secteur agricole. Les dépenses au titre d'*Ingreso Objetivo* ont

Graphique 2.11. **Estimations du soutien à l'agriculture**¹

Moyenne 2005-08



1. Représente la valeur monétaire annuelle de tous les transferts bruts liés aux politiques financés par les contribuables et les consommateurs au profit du secteur agricole, l'estimation du soutien aux services d'intérêt général et la valeur monétaire annuelle des services d'intérêt général à l'ensemble des producteurs agricoles, y compris la recherche-développement et la formation.

2. 2006-2008.

Source : Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs, Base de données OCDE 1986-2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383774>

nettement diminué depuis 2007, mais il s'agit là de l'effet mécanique de la hausse des prix internationaux. Les gains budgétaires induits ont été largement utilisés pour financer des subventions destinées à couvrir les mêmes productions sur les marchés à terme. Il vaudrait mieux profiter de cette occasion pour réduire sensiblement le soutien des prix, au moment où les cours internationaux sont élevés, et maintenir cet allègement du soutien même lorsque les cours internationaux baissent. Pendant une période de transition, les bénéficiaires pourraient recevoir des transferts monétaires à titre de mesure compensatoire temporaire, mais il faudrait supprimer rapidement ces transferts, par exemple en définissant un barème de paiements dégressifs au fil du temps. Ces deux catégories de subventions sont pour une large part captées par les producteurs à haut revenu, puisque la tranche de 10 % des agriculteurs les plus riches perçoit 60 % des subventions à l'électricité et 90 % des aides d'une famille de programmes, *Apoyos a la Comercialización*, qui comprend *Ingreso Objetivo* (Scott, 2010). Le graphique 2.3 révèle aussi le caractère régressif des subventions agricoles, y compris *Ingreso Objetivo*. Il n'y a donc pas lieu d'aider les bénéficiaires avec des transferts monétaires pendant une période prolongée. L'exemple d'un autre programme de soutien agricole, PROCAMPO, démontre la

nécessité de réévaluer les transferts compensatoires découplés au bout d'un certain temps.

PROCAMPO alloue des transferts forfaitaires aux propriétaires fonciers qui avaient pratiqué certaines productions végétales avant l'entrée en vigueur de l'ALENA, pour les dédommager de la suppression des programmes de soutien direct des prix dans le contexte de l'allègement de la protection commerciale. Par la suite, ce programme a été modifié pour devenir plus aisément accessible aux paysans pauvres pratiquant une agriculture de subsistance et accroître les transferts à ce groupe de façon à améliorer la progressivité du dispositif. Les transferts forfaitaires ont suscité beaucoup d'éloges car ils sont découplés de la production et des prix et génèrent donc moins de distorsions que le soutien des prix. Toutefois, si leur finalité principale est d'indemniser les agriculteurs pour l'arrêt du soutien des prix, il est peu probable qu'ils permettent de réaliser d'autres objectifs, et l'on devrait réexaminer leur raison d'être après un certain délai. PROCAMPO était initialement conçu pour une durée de quinze ans après la mise en place de l'ALENA, de manière à amortir l'impact de celui-ci, mais bien que cette période ait pris fin en 2010, il n'est actuellement pas prévu de le retirer avant 2012. Les transferts monétaires devraient normalement servir de mécanisme de réduction de la pauvreté, mais PROCAMPO n'est pas correctement ciblé à cet effet. Ce programme étant lié à la propriété foncière, il exclut un important groupe cible – les sans-terre ruraux – tout en incluant les grands exploitants commerciaux. PROCAMPO alloue des prestations aux petits agriculteurs de subsistance et a donc un caractère moins régressif que d'autres grands programmes de subventions agricoles (graphique 2.3). Néanmoins, un tiers des paiements est versé au décile rural le plus riche, et 23 % à une tranche de 2.6 % à peine des agriculteurs qui figurent dans le décile le plus aisé de l'éventail de distribution du revenu national (OCDE, 2006). En revanche, les petits agriculteurs de subsistance qui possèdent moins de deux hectares de terre n'obtiennent que 13 % des prestations. Des études plus récentes confirment qu'un faible nombre de producteurs relativement prospères s'attribuent la plus grande partie des prestations PROCAMPO (Banque mondiale, 2009). PROCAMPO était censé permettre la reconversion des terres à des activités plus rentables. Pourtant, une décennie après sa mise en place, près de la moitié des bénéficiaires, petits et gros producteurs confondus, déclaraient ignorer qu'ils pouvaient consacrer leurs terres à n'importe quelle production végétale, tandis qu'un peu plus de 5 % à peine indiquaient avoir reconverti leurs terres (OCDE, 2006). PROCAMPO ayant atteint son objectif, qui était d'amortir l'impact de l'ALENA, il est temps de réévaluer ce programme. À moins de pouvoir le réorganiser à d'autres fins, on devrait le supprimer dès maintenant et consacrer les ressources correspondantes à des utilisations plus productives.

Au total, les dépenses agricoles sont probablement encore plus régressives que ne le suggère l'analyse de différents programmes, car les grands exploitants agricoles commerciaux cumulent sans doute des transferts et subventions au titre de différents programmes. À l'heure actuelle, on ne dispose pas d'une Base de données intégrée qui permettrait aux autorités d'analyser ces effets d'accumulation. Les autorités s'emploient à mettre en place une Base de données de ce type. Cette initiative est tout à fait opportune, car elle aiderait à mieux évaluer l'impact redistributif des dépenses agricoles et pourrait servir à limiter le montant total du soutien que peuvent recevoir les agriculteurs individuels. Dans une première étape vers le retrait des programmes les plus inefficaces, le total des subventions et transferts que peuvent recevoir des agriculteurs ou des sociétés à titre individuel pourrait être plafonné en fonction de la nouvelle Base de données. PROCAMPO limite déjà le transfert que les agriculteurs peuvent recevoir à titre individuel.

En outre, il convient de faire une évaluation plus complète de l'impact à long terme des programmes agricoles et de leurs interactions pour assurer une meilleure planification stratégique des dépenses agricoles. Le *Programa Especial Concurrente* (PEC) était initialement destiné à jouer ce rôle de mécanisme de planification, mais pour l'heure il ne représente guère plus qu'une annexe au budget, où sont décrites les dépenses pour l'agriculture et le développement rural (Banque mondiale, 2009). Cela s'explique en partie par la complexité de la tâche : le PEC contient plus de 90 programmes mis en œuvre par 13 ministères différents, sans compter les administrations infranationales. Il est sans doute possible de simplifier quelque peu l'attribution des politiques agricoles à différents ministères. Un autre problème tient au fait que la commission chargée d'allouer les ressources au sein du PEC est présidée par le ministère de l'Agriculture. Pour un ministère opérationnel qui n'a aucun pouvoir sur les autres membres de cette commission, c'est là une tâche très difficile. À cet égard, il conviendrait peut-être d'attribuer la présidence de la commission à un organisme plus puissant, par exemple le Bureau de la présidence ou le ministère des Finances, qui a pour mission de vérifier l'efficacité et la qualité des dépenses publiques et qui dispose de certains pouvoirs pour obtenir l'arrêt de programmes de dépenses. Les ministères des Finances et de l'Agriculture ont réalisé des progrès méritoires en utilisant des indicateurs de budgétisation fondés sur la performance pour détecter les programmes particulièrement inefficaces ou redondants. Certains d'entre eux ont pu ainsi être supprimés. Ces efforts sont tout à fait opportuns et devraient être poursuivis. Une seconde action consisterait à rationaliser les responsabilités en matière de dépenses pour l'agriculture et le développement, de manière à réaliser des gains d'efficacité et à rendre la tâche moins lourde. Les évaluations sont obligatoires, mais elles sont fréquemment conduites sur une base annuelle et se bornent le plus souvent à contrôler la cohérence et à vérifier si les crédits alloués ont touché la population cible. Il faudrait réaliser davantage d'évaluations d'impact sur des périodes plus longues, mais aussi jauger le PEC dans son ensemble, puisque les sous-programmes ont parfois des effets qui se neutralisent. Le Mexique a demandé à l'OCDE de réaliser une étude approfondie des dispositifs institutionnels applicables à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation de la politique agricole qui débouchera sur des recommandations concernant d'autres types de dispositifs. Ceux-ci devraient conduire à une répartition plus claire des responsabilités et à une amélioration de l'efficacité, de l'efficacité, de la transparence, de la cohérence et de la stabilité dans l'administration publique de la politique agricole au Mexique.

Les autorités s'emploient à réduire les dépenses de fonctionnement et de personnel de l'administration fédérale

Les autorités ont aussi lancé un programme de réduction des dépenses de fonctionnement et de personnel de l'administration fédérale qui prévoit, entre autres mesures, la centralisation et la réduction des achats publics de biens et de services et le gel des recrutements et des salaires des agents de rang inférieur. Pour les fonctionnaires de rang supérieur, des gels de salaires sont intervenus depuis 2003 et, en 2006, une réduction des salaires de 15 % a été mise en œuvre en même temps que des suppressions de postes. Le gouvernement entend également dresser un inventaire des tâches et des services faisant double emploi au sein des ministères et de l'administration ainsi qu'entre toutes les structures administratives, dans la perspective d'une rationalisation. Plusieurs programmes successifs de réduction des dépenses ont permis de réaliser au total 145 milliards de pesos d'économies aux prix de 2010, soit environ 1.25 % du PIB. Un

nouveau programme vise à réduire les dépenses de fonctionnement et de personnel de 40 milliards de pesos sur la période 2010-12. Un certain nombre des mesures prévues correspondent à la suppression de postes ou à des gains d'efficacité dans le fonctionnement ou les achats de l'administration et sont donc permanentes. D'après le gouvernement, les ressources ainsi dégagées seront redéployées au profit d'investissements dans l'infrastructure publique et les programmes sociaux.

Les efforts déployés pour améliorer l'efficacité de l'administration publique sont louables et doivent se poursuivre ; en même temps, le gouvernement devrait éviter les compressions de dépenses qui risquent de compromettre la qualité des services. Il ne faudrait pas laisser passer l'occasion d'éliminer les doublons de programmes, de tâches et de services, car il y a encore beaucoup de possibilités dans ce domaine. À titre d'exemple, les affaires agricoles relèvent actuellement de deux ministères : le ministère de l'Agriculture et le ministère de la Réforme agraire, et nombre d'autres ministères ont en charge des programmes de dépenses pour l'agriculture et le développement rural. Il serait certainement possible de fusionner les deux ministères de l'Agriculture et de leur confier la responsabilité de l'ensemble des politiques agricoles et rurales, ou du moins de la plupart d'entre elles, afin de réaliser des gains d'efficacité. Un certain nombre de ministères plus petits, comme celui du Tourisme ou de l'Administration publique, pourraient être intégrés à d'autres ministères. Les autorités ont proposé plusieurs de ces fusions dans le cadre de la réforme fiscale de 2009, mais celles-ci n'ont pas été approuvées par le Congrès. D'autre part, les efforts d'intégration et de rationalisation des tâches et des structures administratives au sein des ministères et à l'échelle interministérielle doivent se poursuivre. Le gouvernement devrait toutefois prendre soin d'éviter les réductions de dépenses susceptibles de compromettre la qualité du personnel des administrations ou des services qu'elles assurent. Il conviendrait d'affecter les ressources économisées sur les dépenses de fonctionnement et d'administration à d'autres domaines à rendement social élevé, lesquels sont nombreux au Mexique, plutôt que de chercher à obtenir une baisse globale des dépenses.

Élargir la base d'imposition

Seules les dépenses fiscales efficaces et efficientes méritent d'être maintenues

Les réformes fiscales récentes – hausse de la TVA, introduction d'un impôt minimum sur le revenu des entreprises (IETU) et d'un impôt sur les dépôts en espèces (IDE), augmentation temporaire du taux d'imposition des sociétés et du taux marginal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (encadré 2.3) – ont aidé le Mexique à étoffer ses recettes fiscales structurelles, d'environ 2 points de pourcentage du PIB d'après les estimations officielles. Mais le pays a des besoins de dépenses importants du fait des efforts qu'il déploie pour accroître l'investissement dans la capacité de production et maintenir ces niveaux plus élevés de dépenses au titre de l'infrastructure, tout en étoffant ses politiques sociales. Le financement des retraites et de la santé sur le long terme posera vraisemblablement problèmes. De nouvelles mesures seront donc nécessaires à moyen terme pour augmenter encore les recettes fiscales. Cela devrait aussi diminuer la dépendance budgétaire du Mexique à l'égard des recettes pétrolières, qui sont volatiles essentiellement en raison des variations de des prix et qui sujettes à des incertitudes liées aux niveaux de production à long terme, bien que moins que par le passé. La réforme fiscale devra avant tout viser à élargir la base d'imposition puisque cela devrait aussi aider

à rendre le système fiscal plus efficace. Au Mexique, la plupart des taux d'imposition sont comparables à ceux observés dans les pays de l'OCDE, à l'exception du taux marginal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui est plus bas que dans aucun autre de ces pays ou presque (tableau 2.2). Les autorités mexicaines pourraient donc envisager des taux plus élevés pour les tranches supérieures de revenu, mais, globalement, ce n'est pas le niveau des taux qui explique la faiblesse des recettes fiscales.

Tableau 2.2. **Dernières statistiques fiscales publiées par l'OCDE**

	% des recettes fiscales totales					Taux marginal		
	Coeff. de pression fiscale	Impôt sur le revenu des personnes physiques	Impôt sur les sociétés	Cotisations de sécurité sociale.	Impôts sur la consommation	moyen de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en :	Taux marginal de l'impôt sur les sociétés au 1 ^{er} janvier	Taux normal de TVA
Mexique	21¹	28	13	59	30.0	30.0	16.0	
Australie	27 ¹	38	22	0	27	46.5	30.0	10.0
Canada	31	37	10	15	24	46.4	28.5	5.0
Chili	18	46	6	51	40.0	17.0	19.0	
Danemark	48	52	7	2	32	44.3	25.0	25.0
France	42	17	7	37	24	45.8	34.4	19.6
Allemagne	37	26	5	38	29	47.5	30.2	19.0
Grèce	29	15	8	38	35	45.0	24.0	19.0
Japon	28 ¹	20	14	39	18	50.0	39.5	5.0
Corée	26	15	16	22	32	38.5	24.2	10.0
Suède	46	30	6	25	28	56.0	26.3	25.0
Suisse	30	31	11	23	22	41.7	21.2	7.6
Turquie	25	17	7	25	45	36.7	20.0	18.0
Royaume-Uni	34	30	10	19	29	50.0	28.0	17.5
États-Unis	24	38	7	25	18	41.9	39.2	–
<i>Moyenne OCDE</i>	<i>35¹</i>	<i>25</i>	<i>10</i>	<i>25</i>	<i>32</i>	<i>43.4</i>	<i>25.8</i>	<i>18.0</i>

1. Données de 2008.

Source : Les impôts sur les salaires (OCDE, 2009) ; Base de données fiscales de l'OCDE.

Les dépenses fiscales peuvent coûter cher non seulement à cause de la perte de recettes correspondante, mais aussi parce qu'elles favorisent l'optimisation et la fraude fiscales en incitant les contribuables à faire de fausses déclarations pour bénéficier d'allègements d'impôt. De plus, elles créent des distorsions en gonflant la demande de biens et de services faisant l'objet d'avantages fiscaux. Par conséquent, bien que ces aides fiscales puissent être des instruments utiles dans certains cas, on ne devrait y avoir recours que lorsque leur efficacité et leur efficacité ont été démontrées.

Les pertes de recettes imputables aux dépenses fiscales représenteraient près de 20 % des recettes fiscales (environ 4 % du PIB), d'après les estimations du ministère des Finances (tableau 2.3). Récemment, les autorités ont commencé à retrancher la fraude fiscale estimée de leur calcul des dépenses fiscales afin de donner une meilleure idée des recettes supplémentaires que l'on pourrait raisonnablement attendre d'un élargissement de la base d'imposition. C'est cette approche qui explique dans une large mesure la diminution le montant estimé des dépenses fiscales après 2009. Comme les entreprises paient soit l'IETU, soit l'impôt ordinaire sur le revenu, les dépenses fiscales estimées au titre de ces

Encadré 2.3. **Le système fiscal mexicain**

L'impôt sur le revenu (ISR) s'applique aussi bien aux sociétés qu'aux particuliers. Les sociétés payent un taux forfaitaire de 30 %, tandis que le revenu des particuliers est soumis à un barème progressif comportant un taux maximal de 30 % (tableau 2.4). Le taux de l'ISR, de 28 % en 2009, a été temporairement augmenté pour la période 2010-12 ; il sera ramené à 29 % en 2013. Les entreprises individuelles sont imposées à l'ISR des personnes physiques sur leur cash flow selon un barème progressif, mais elles amortissent leurs dépenses d'investissement comme le font les sociétés.

Tableau 2.3. **Barème de l'ISR (en pesos)**

Limite inférieure	Limite supérieure	Impôt fixe	Taux marginal
0.01	5 952.85	0.00	1.92
5 952.85	50 524.92	114.24	6.40
50 524.93	88 793.04	2 966.76	10.88
88 793.05	103 218.00	7 130.88	16.00
103 218.01	123 580.20	9 438.60	17.92
123 580.21	249 243.48	13 087.44	21.36
249 243.49	392 841.96	39 929.04	23.52
392 841.97	et au-delà	73 703.40	30.00

Source : Site Internet du SAT.

Les salariés bénéficient d'un crédit d'impôt sur les revenus du travail calculé comme indiqué ci-dessous.

Tableau 2.4. **Barème du crédit d'impôt sur les revenus du travail (valeurs annuelles)**

Limite inférieure	Limite supérieure	Crédit d'impôt (en pesos)
0	21 227.52	4 884.24
21 227.53	31 840.56	4 881.96
31 840.57	41 674.08	4 879.44
41 674.09	42 454.44	4 713.24
42 454.45	53 353.80	4 589.52
53 353.81	56 606.16	4 250.76
56 606.17	64 025.04	3 898.44
64 025.05	74 696.04	3 535.56
74 696.05	85 366.80	3 042.48
85 366.81	88 587.96	2 611.32
88 587.97	et au-delà	inéligibilité

Source : CEFP (2010).

L'impôt à taux unique sur les entreprises (*impuesto empresarial a tasa única*, IETU) s'applique aux flux de trésorerie et s'accompagne d'un crédit au titre des salaires et des charges sociales, mais pas des avantages annexes. Il s'agit d'un impôt minimum au taux de 17.5 %. L'impôt sur le revenu est imputé sur le montant dû au titre de l'IETU. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008, l'IETU a été adopté pour limiter les possibilités d'optimisation fiscale offertes par les multiples exonérations prévues au titre de l'ISR.

La compagnie pétrolière publique PEMEX est assujettie à un impôt modifié sur le revenu concernant ses activités manufacturières, comme la raffinerie. En outre, elle fait l'objet de divers prélèvements associés aux activités source de rentes, comme l'extraction pétrolière et gazière, définis dans la loi fédérale sur les redevances et les droits.

Encadré 2.3. Le système fiscal mexicain (suite)

L'impôt sur les dépôts en espèces (*impuesto a depósitos en efectivo*, IDE) est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2008. Il grève au taux de 3 % les dépôts d'un montant supérieur à 15 000 pesos et vient en déduction de l'impôt sur le revenu.

Une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 16 % est prélevée sur la vente et sur l'importation de biens et services. Les exportations, les denrées alimentaires, les médicaments et quelques autres produits sont imposés au taux de 0 %. Certaines activités spécifiques, notamment la prestation de services médicaux et de services éducatifs, sont exonérées de TVA.

Des droits d'accise (*impuesto especial sobre producción y servicios*, IEPS) frappent certains biens et services particuliers. Ils sont prélevés selon un système de valeur ajoutée jusqu'au niveau de la vente en gros. Les ventes au consommateur final ne sont en principe pas taxées. Les cigarettes, l'essence et le gazole ne sont taxés qu'au niveau du producteur ou de l'importateur. L'IEPS sur l'essence et le gazole se décomposent en deux éléments : une taxe forfaitaire par litre prélevée par les États et une taxe correspondant à la différence entre les prix de détail au niveau national, lesquels sont fixés par l'État fédéral, et le prix international de référence. Cette seconde composante peut être négative lorsque le prix international de référence évolue très vite, plus vite que l'ajustement des prix de détail au niveau national.

Un droit d'accise spécial (*impuesto sobre automóviles nuevos*, ISAN) frappe les véhicules automobiles neufs. Pour les véhicules comptant jusqu'à 15 places, le taux est progressif et s'échelonne, selon le prix moyen de transfert, entre 2 % et 17 %. Pour les camions jusqu'à 4 250 kg, les remorques et les semi-remorques sont imposables au taux de 5 %.

Les États et le district fédéral prélèvent un impôt sur les salaires, généralement au taux forfaitaire de 2 % sur la masse salariale brute. Dans certains États, ce taux est compris entre 1 et 2,5 %, et il peut y avoir des exonérations destinés à promouvoir la création d'emplois dans des régions sous-développées.

Les employeurs et les salariés cotisent obligatoirement tous les deux mois au régime de sécurité sociale géré par l'Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) pour le secteur privé et par l'Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) pour le secteur public. Outre le paiement de leurs propres cotisations, les employeurs assurent le prélèvement et le versement de celles dues par leurs salariés. Ces cotisations sont assises sur le salaire. Les employeurs doivent également verser l'équivalent de 5 % des gains journaliers de leurs salariés au Fonds national d'aide au logement (*Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, INFONAVIT) pour financer la construction de logements sociaux. Employeurs et salariés cotisent en outre à un régime de retraite par capitalisation à cotisations définies géré par des prestataires privés. Globalement, les charges sociales et les contributions obligatoires à l'assurance privée se montent à environ 20 % du salaire brut. À cela vient s'ajouter une cotisation forfaitaire de base à l'assurance maladie représentant 20 % du salaire minimum.

Il existe un impôt foncier municipal annuel dont le taux varie entre 0,05 % et 1,2 %. L'acquisition d'un bien immobilier est également soumise à un impôt municipal, à des taux généralement compris entre 1 % et 5 %.

deux régimes sont pondérées par leur part respective dans l'ensemble des recettes tirées de l'impôt sur le revenu pour calculer le total. Il s'agit d'une mesure approximative pour prendre en considération le double comptage. Les entreprises qui acquittent l'IETU ne réalisent pas de dépenses dans les régimes réguliers d'imposition sur les entreprises et

celles-ci ne doivent pas être comptabilisées. En fait, l'IETU élimine ces échappatoires dans une certaine mesure.

Prévoir un budget pour les dépenses fiscales est une bonne chose, mais le gouvernement mexicain pourrait aller un peu plus loin en procédant chaque année à une évaluation rigoureuse de l'efficacité et de l'efficacité de quelques-unes de ces mesures. Le législateur et le public seraient ainsi mieux à même de déterminer quelles sont les dépenses utiles et justifiées par rapport à leur coût et celles qui pourraient être limitées ou remplacées par des instruments plus efficaces et plus transparents, par exemple des transferts directs, pour atteindre les mêmes objectifs. En réalité, certaines niches fiscales, comme les taux zéro et les exonérations de TVA, ont déjà fait l'objet de nombreuses analyses, mais pour d'autres, notamment les régimes spéciaux dont bénéficient certains secteurs ou certaines entreprises en raison de leur taille, le crédit d'impôt sur les salaires versés ou l'application du taux réduit et du taux nul sur les avantages annexes, aucune évaluation sérieuse n'est encore disponible.

Tableau 2.5. **Pertes de recettes imputables aux dépenses fiscales**

En % du PIB sauf indication contraire

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Impôt sur le revenu	2.85	2.65	3.64	2.85	2.64	2.09	2.30	1.76
a) des sociétés	1.35	1.38	2.32	1.71	1.27	1.31	1.44	1.09
b) des personnes physiques	1.49	1.27	1.32	1.14	1.37	0.77	0.85	0.66
Impôt à taux unique sur les entreprises						0.79	0.75	0.55
TVA	1.65	1.66	1.72	1.68	1.88	1.73	1.91	1.51
Taxes spécifiques sur la consommation	0.71	0.27	0.16	0.16	0.42	1.64	1.12	0.56
Dégrèvements fiscaux divers	0.32	0.17	0.21	0.14	0.24	0.11	0.12	0.06
Total	5.52	4.75	5.72	4.84	5.19	5.47	5.32	3.79
Total en % des recettes fiscales	32	28	32	27	29	27	32	

Source : Servicio de Administración Tributaria et ministère des Finances, budget des dépenses fiscales.

Les régimes spéciaux devraient être réexaminés

Il existe au Mexique un grand nombre de régimes spéciaux qui accordent un traitement fiscal préférentiel aux usines d'assemblage travaillant pour l'exportation (*maquilas*), aux entreprises agricoles et de transport ainsi qu'aux petites et moyennes entreprises (encadré 2.4). Même si le manque à gagner résultant de ces régimes spéciaux n'est pas excessif par rapport au budget des dépenses fiscales (environ ½ point de pourcentage du PIB en 2009), leur coût est en fait bien plus lourd. Premièrement, le budget des dépenses fiscales ne tient pas compte de l'intégralité des pertes de recettes engendrées par le dispositif, surtout en ce qui concerne le régime dont bénéficient les *maquilas*. Deuxièmement, les régimes spéciaux et les niches fiscales compliquent la législation fiscale et favorisent de ce fait les stratégies d'optimisation fiscale, voire la fraude pure et simple, en incitant les entreprises à sous-évaluer leur revenu ou à faire de fausses déclarations, ce qui aggrave le manque à gagner. Ils peuvent aussi aboutir à des distorsions en canalisant un volume trop important de ressources vers les secteurs fiscalement avantageux. Étant donné les inconvénients que représente la dépendance du Mexique à l'égard du secteur extrêmement instable des activités d'assemblage destinées à l'exportation (voir chapitre 1), on peut se demander s'il est justifié de subventionner les *maquiladoras* en leur faisant payer moins d'impôt. Il faudrait procéder à une évaluation coûts-avantages approfondie de tous les régimes spéciaux et ne conserver finalement que ceux dont l'efficacité est démontrée.

Un régime fiscal particulier peut se justifier pour les petites entreprises non productives, surtout dans les pays où l'économie informelle est très développée, car le coût de la discipline fiscale, fixe pour l'essentiel, est pour elles plus difficile à supporter (OCDE, 2009a). C'est pourquoi il existe, par exemple, des régimes de déclaration simplifiée pour les petites entreprises, avec imposition forfaitaire du revenu et obligations comptables allégées. Étant donné la faible productivité des petites entreprises du secteur informel, certains régimes simplifiés prévoient aussi des dégrèvements d'impôt pour leur permettre de survivre une fois leurs activités régularisées. Cette situation concerne sans doute le Mexique, où un grand nombre de petites entreprises non déclarées sont beaucoup moins productives que leurs homologues du secteur formel, en particulier celles de plus grande taille, comme on le verra au chapitre 4. La mise en place d'un régime simplifié assorti d'allègements fiscaux pourrait donc être utile pour amener ces entreprises à se soumettre à l'impôt, ce qu'elles ne feraient sans doute pas sans cela, car le poids de la fiscalité ne leur permettrait pas de survivre. D'un autre côté, il y a aussi des raisons de limiter la durée des réductions d'impôt, dans la mesure où un soutien prolongé à des entreprises non productives qui sont incapables d'améliorer leurs performances risque de fausser l'allocation des ressources, de freiner la productivité globale et par conséquent de réduire les recettes fiscales. Cela dit, dans un pays comme le Mexique où de nombreux travailleurs peu qualifiés ne sont peut-être tout simplement pas en mesure de devenir assez productifs pour trouver un emploi dans le secteur formel, il y a un juste milieu à trouver. Dans cette perspective, si l'on force les entreprises à sortir des régimes simplifiés au bout de quelques années, il faudrait que cela aille de pair avec une certaine forme d'accompagnement technique pour que la mise en conformité avec la réglementation du travail et la réglementation fiscale n'ait pas un coût trop élevé en termes de perte de chiffre d'affaires et d'emploi. Les allègements d'impôt consentis par les régimes spéciaux doivent être bien calculés pour que ce qui est gagné d'un côté grâce à la régularisation d'un certain nombre de petites entreprises ne soit pas perdu de l'autre à cause de taux réduits ou de procédures simplifiées. Un effort est également nécessaire en matière de recouvrement pour faire en sorte que l'impôt, même réduit, soit effectivement collecté.

Il n'est pas sûr que le régime spécial d'imposition des petites entreprises (REPECO, *Régimen para pequeños contribuyentes*) en vigueur au Mexique soit efficace pour lutter contre la fraude ; de plus, ce régime est coûteux. Le REPECO est assez généreux en matière de seuils et de taux d'imposition (encadré 2.4), mais les entreprises qui en bénéficient arrivent quand même à se soustraire à 95 % de leurs obligations (Fuentes et al., 2010), ce qui montre que ce régime n'est pas très efficace contre la fraude.

Les allègements d'impôt accordés aux petites entreprises peuvent néanmoins être avantageux s'ils favorisent la régularisation d'activités informelles. En Espagne, l'administration fiscale a mis en place avec un certain succès un service dédié au régime spécial des petites entreprises, qui effectue les contrôles fiscaux et apporte un soutien technique aux contribuables pour les aider à se conformer à la législation fiscale. Des institutions financières, des associations professionnelles et des administrations infranationales offrent aussi leur assistance dans ce domaine (Junquera et Pérez, 2001 ; IADB, 2005). Parallèlement à des efforts accrus en matière de recouvrement, notamment avec la création d'une cellule et de tribunaux spécialisés pour lutter contre la fraude fiscale (encadré 2.5), ces mesures ont permis à l'Espagne d'accroître de plus de 70 % les contributions fiscales des petites entreprises (Farrell, 2004 ; Capp et al., 2005). Comme les revenus de cette catégorie de contribuables sont parfois difficiles à vérifier, certains pays,

Encadré 2.4. Les régimes spéciaux d'imposition au Mexique

Les petites entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à environ 150 000 USD bénéficient d'un régime spécial, le *régimen para pequeños contribuyentes* (REPECO). Leurs recettes sont exonérées d'impôt jusqu'à concurrence de quatre fois le salaire minimum et, au-delà de ce seuil, elles ne sont soumises qu'à un taux de 2 % sur une base forfaitaire. Elles acquittent un montant fixe de 100 pesos chaque mois au titre de la TVA. Les États qui ont signé un accord de collaboration avec les autorités fédérales en matière de recouvrement de l'impôt sont habilités à percevoir le REPECO : c'est à leur administration qu'il revient alors d'évaluer le revenu imposable des petites entreprises et de déterminer sur cette base les montants forfaitaires qui devront être payés chaque mois.

Il existe un régime intermédiaire pour les entreprises non constituées en sociétés dont le chiffre d'affaires est supérieur au seuil susmentionné mais ne dépasse pas 4 millions de pesos (environ 300 000 USD). Ces entreprises voient leur revenu imposé sur la base de la comptabilité de caisse, c'est-à-dire après déduction des dépenses d'équipement immédiatement passées en charges. Pour certaines entreprises agricoles et de transport, la déduction immédiate des dépenses d'équipement n'est autorisée qu'à partir d'un seuil assez élevé (10 millions de pesos).

Les entrepreneurs individuels et les entreprises non constituées en sociétés peuvent déclarer leur revenu sur la base des encaissements-décaissements, mais ils doivent appliquer les mêmes règles d'amortissement que les sociétés soumises à la comptabilité d'exercice.

Les entreprises agricoles et du secteur des transports ainsi que les usines d'assemblage travaillant pour l'exportation (*maquiladoras*) bénéficient aussi d'un régime fiscal préférentiel. Les entreprises agricoles ont droit à la déduction immédiate ou accélérée des dépenses d'investissement, y compris pour l'achat de terres, ainsi qu'à un abattement spécial à hauteur de 20 fois le salaire minimum pour chacun des associés de la société, sous réserve d'un plafond, et à une réduction de plus de 30 % de l'impôt à payer. Certaines entreprises de transport non constituées en sociétés bénéficient d'un abattement de 10 à 15 % sur leur revenu imposable. Les *maquiladoras* payent des impôts sur une partie de leur actif ou de leurs charges d'exploitation et autres charges, plutôt que sur leurs bénéfices. De plus, il y a deux ans, une exonération a encore réduit leur base d'imposition, et la TVA leur est appliquée au taux zéro.

dont l'Espagne, ont recours à des critères physiques, par exemple le nombre de salariés ou la consommation d'énergie, pour déterminer le montant de l'impôt à payer (OCDE, 2009a ; Farrell, 2004).

L'administration fiscale des entreprises soumises au régime REPECO ayant été récemment transférée au niveau des États, c'est là qu'il importe maintenant de renforcer les moyens des services fiscaux. En fait, depuis qu'il incombe aux États d'administrer ce régime, les sommes collectées au titre du REPECO ont légèrement augmenté, mais la fraude fiscale reste importante. Pour les inciter à plus de rigueur, il a été décidé que les États auraient le droit de conserver une partie des recettes supplémentaires récupérées grâce aux contrôles fiscaux réalisés dans le cadre du REPECO, et cette initiative a connu jusqu'à présent un certain succès. Le Mexique devra quand même prendre de nouvelles mesures pour renforcer les capacités de recouvrement de l'impôt à l'échelon des États, par exemple en organisant pour le personnel des services fédéraux et des services décentralisés des formations communes aux techniques de contrôle. Il faudra aussi que les

différentes administrations et les organismes de sécurité sociale poursuivent leurs efforts pour la mise en commun et le recoupement des données, car c'est en confrontant systématiquement les informations provenant de sources diverses, par exemple des registres de la sécurité sociale, des déclarations de revenu et des banques, que l'on fera mieux respecter la loi. Le *Servicio de Administración Tributaria* (SAT), c'est-à-dire l'administration fiscale fédérale, a déjà recours à des techniques de recoupement des données, mais elles gagneraient à être étoffées. Quant aux services fiscaux des États, ils auront sans doute besoin de nouvelles formations pour que leur personnel apprenne à se servir efficacement de ces outils.

Encadré 2.5. Une vaste réforme pour accroître les recettes fiscales en Espagne

Entre 1970 et 2000, les recettes fiscales de l'Espagne sont passées de 15 % à près de 35 % de son PIB. Dans les années 80, elles ont enregistré une hausse de 10 points de PIB. Un large éventail de mesures, touchant à la fois la politique fiscale, l'administration de l'impôt et la sécurité sociale, sont à l'origine de ce succès. De nets progrès en matière de discipline fiscale semblent aussi y avoir contribué, à rapprocher probablement de l'amélioration des services publics et de la mise en place d'un système fiscal perçu comme étant plus équitable que son prédécesseur.

Avant de s'engager sur la voie des réformes en 1977, l'Espagne avait un système fiscal fragmenté, caractérisé par une multitude de régimes et traitements spéciaux et par la faible part de l'impôt sur le revenu dans le total des recettes. En fait, 1 % seulement de la population payait l'impôt sur le revenu dit « général », alors que s'appliquait un système cédulaire en vertu duquel différentes catégories de revenu étaient imposées à des taux différents. La part des prélèvements sociaux était élevée, en revanche, représentant environ 10 % du PIB. Les possibilités d'échapper à l'impôt étaient très nombreuses, en particulier pour les hauts revenus, et la fraude ne présentait guère de risque puisqu'elle n'était pas une infraction pénale, que les amendes étaient modestes et que l'administration fiscale centralisée disposait d'effectifs limités par comparaison avec celles des autres pays. Compte tenu de la fraude fiscale massive touchant les hauts revenus, le système fiscal espagnol était sans doute globalement régressif (Onrubia, 2006 ; Martínez-Vazquez et Torgler, 2005).

Dans les années 80, l'Espagne a entrepris de vastes réformes, parmi lesquelles notamment l'instauration d'une TVA et d'un impôt sur le revenu à large assiette, respectant les critères d'équité verticale et de progressivité, et d'un impôt sur les sociétés débarrassé des régimes et traitements spéciaux qui caractérisaient le système précédent.

Un vaste effort de modernisation de l'administration fiscale entrepris dans la foulée de ces réformes a ensuite débouché sur la décentralisation des services, un accroissement substantiel des effectifs, une revalorisation des carrières des agents des impôts, l'informatisation des procédures et un meilleur service d'assistance aux contribuables. C'est ainsi que le nombre de contribuables a été multiplié par près de 40 entre 1977 et 2003, passant de 400 000 à 15.5 millions (Onrubia, 2006). Par la suite, l'administration fiscale a été transformée en un organisme semi-autonome bénéficiant d'une indépendance accrue en matière de gestion, la fraude fiscale est devenue une infraction pénale et des tribunaux spécialisés dans ce domaine ont été créés.

Encadré 2.5. Une vaste réforme pour accroître les recettes fiscales en Espagne (suite)

Un vaste effort de modernisation de l'administration fiscale entrepris dans la foulée de ces réformes a ensuite débouché sur la décentralisation des services, un accroissement substantiel des effectifs, une revalorisation des carrières des agents des impôts, l'informatisation des procédures et un meilleur service d'assistance aux contribuables. C'est ainsi que le nombre de contribuables a été multiplié par près de 40 entre 1977 et 2003, passant de 400 000 à 15.5 millions (Onrubia, 2006). Par la suite, l'administration fiscale a été transformée en un organisme semi-autonome bénéficiant d'une indépendance accrue en matière de gestion, la fraude fiscale est devenue une infraction pénale et des tribunaux spécialisés dans ce domaine ont été créés.

Parallèlement, le système de santé a été entièrement restructuré. Au milieu des années 80, l'Espagne a transformé son système d'assurance maladie, jusque-là financé par des prélèvements sociaux et réservé aux cotisants, en un système national de type universel. Du coup, le nombre de personnes assurées a considérablement augmenté et le financement des prestations a été peu à peu transféré des cotisations sociales à l'impôt. Certaines données montrent que cette extension de la couverture de l'assurance maladie a eu un effet positif sur le consentement des contribuables à payer des impôts.

Pendant la réforme, c'est-à-dire *grosso modo* entre 1980 et 1995, la discipline fiscale s'est en effet considérablement améliorée, la proportion de personnes déclarant que la fraude fiscale n'est « jamais justifiée » passant alors de 50 à 70 % (Martínez-Vaquez et Torgler, 2009), pour retomber ensuite à 65 % en 2007. Des services sociaux de meilleure qualité, notamment un système de protection sociale moins fragmenté, une couverture plus large et le sentiment d'une plus grande justice fiscale ont peut-être contribué à cette amélioration. D'après des données d'enquêtes et de laboratoire, l'efficacité de l'administration, la qualité des services publics et une fiscalité perçue comme étant équitable seraient en effet des facteurs qui influent positivement sur le consentement à payer l'impôt et le respect des obligations fiscales (Cummings et al., 2007).

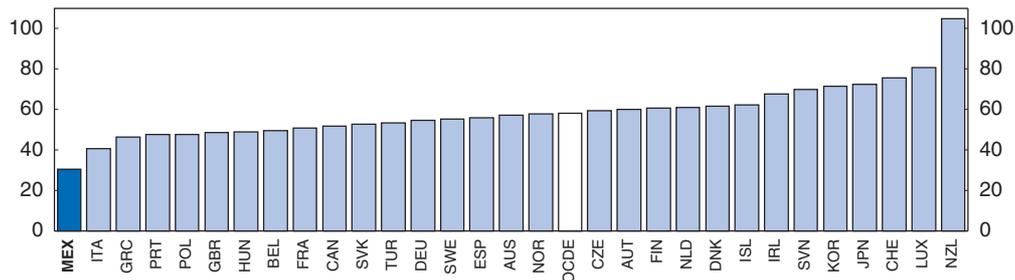
Plusieurs arguments plaident en faveur d'une restructuration de la taxation des petites entreprises. Du fait de l'abattement relativement élevé dont ils bénéficient, les petits entrepreneurs du régime REPECO sont incités à sous-déclarer leurs salariés parce qu'ils ne peuvent pas déduire les cotisations sociales de leur base imposable, alors que ces charges représentent près de 40 % des revenus du travail pour les salaires les plus bas. Pour la même raison, ils sont aussi plus enclins à faire appel aux services de travailleurs indépendants ou non déclarés. De leur côté, les travailleurs sont tentés de rester à leur compte ou de travailler comme *comisionistas* dans la mesure où ils n'apprécient pas toujours pleinement les avantages d'une couverture sociale, ce qui risque d'ailleurs de poser un certain nombre de problèmes au Mexique, comme on le verra au chapitre 4. Par conséquent, il y aurait peut-être lieu de se demander si l'on ne pourrait pas transférer une partie du financement de la sécurité sociale des revenus du travail vers d'autres bases, qui incluraient au moins dans une certaine mesure les revenus des propriétaires de petites entreprises. Depuis 2008, les contribuables relevant du régime REPECO sont aussi assujettis à l'IETU (encadré 2.3), ce qui signifie que leur charge fiscale a déjà probablement augmenté, dans la plupart des cas, puisque cet impôt a un taux plus élevé et qu'il ne donne droit à aucun abattement à la base. Il y a donc là une bonne occasion d'évaluer jusqu'à quel point il est nécessaire d'alléger les impôts des petites entreprises pour les amener à régulariser leurs activités non déclarées.

Une révision approfondie de certaines dispositions du régime REPECO est par conséquent souhaitable. Il faudrait en particulier se demander si les allègements d'impôt accordés aux petites entreprises ne sont pas plus généreux qu'il ne faut et comment mettre en place un dispositif efficace pour les amener progressivement à s'en passer. À titre d'exemple, le Mexique pourrait instaurer un système de vérification périodique obligatoire de l'admissibilité, tous les cinq ou dix ans, ou même limiter d'emblée la période d'éligibilité. Il pourrait aussi envisager de supprimer le régime intermédiaire (encadré 2.4), car un seul régime spécial bien conçu, accompagné d'un dispositif efficace de sortie progressive et d'accompagnement devrait en principe suffire pour les petites entreprises. On ne voit pas très bien, du reste, ce qui pourrait justifier l'application de plusieurs régimes spéciaux en fonction de la taille des entreprises. Enfin, l'instauration, dans le cadre du régime ordinaire, de crédits d'impôt ou d'abattements suffisamment élevés pour tenir compte de la situation des petites entreprises peu productives, parallèlement à la suppression des régimes spéciaux, serait une autre piste à explorer.

Il faudrait élargir l'assiette de la TVA et prévoir des compensations pour les ménages à faible revenu

Les dépenses fiscales imputables au régime de la TVA comprennent le taux zéro dont bénéficient certains produits, les exonérations et les taux réduits appliqués dans les régions frontalières. D'après les estimations des autorités mexicaines, il en résulterait un manque à gagner de l'ordre de 2 % du PIB (tableau 2.6), ou de 1.5 % lorsque l'on tient compte de la fraude fiscale. Pour Dalsgaard (2000), la TVA à taux zéro sur les produits alimentaires représenterait à elle seule une perte de recettes évaluée à 1.8 % du PIB, soit ½ point de plus que l'estimation du ministère des finances. Les chiffres avancés par Fuentes et al. (2010) sont encore plus élevés : 2.2 % du PIB de moins-value pour l'alimentation et 5.4 % pour l'ensemble du régime. Ces calculs ne reposent pas sur des microdonnées, mais ont été réalisés à partir des comptes nationaux. Toutefois, ils ne prennent pas en considération les ajustements au titre de la consommation non taxée, comme la production domestique, certaines parties de la consommation publique et la fraude fiscale. La prise en compte de ces éléments réduirait les chiffres estimés et les rapprocherait de ceux des autorités. Le taux de productivité de la TVA, qui mesure les recettes effectives de la taxe en pourcentage des recettes que générerait l'application du taux normal à l'ensemble des ventes finales de biens et de services, se situe autour de 30 % au Mexique, soit un niveau plus bas que dans aucun autre pays de l'OCDE (graphique 2.12). Ce ratio reflète le cumul des dépenses et de la fraude fiscales. Il suggère implicitement que celles-ci représentent, ensemble, quelque 7 % du PIB.

Les taux réduits de TVA qui s'appliquent aux régions frontalières, bien que moins coûteux pour le budget – avec un manque à gagner estimé à 0.13 % du PIB – n'en sont pas moins une source potentielle de graves distorsions. À l'origine, ces taux réduits avaient pour but de dissuader les achats aux États-Unis, où les taxes sur les ventes au détail sont plus faibles que la TVA mexicaine. Ils s'appliquaient dans une bande de vingt kilomètres de large longeant la frontière. Avec le temps, cependant, cette zone fiscale préférentielle a été étendue à l'intégralité du territoire des États concernés. Selon quelques données présentées dans une étude récente, on observerait un surcroît de valeur ajoutée de 12-15 % dans les zones initialement favorisées par cet avantage fiscal, ce qui donne à penser qu'il a peut-être influé sur la répartition de l'activité économique à l'intérieur du pays (Davis, 2010). Il pourrait être souhaitable pour le Mexique d'envisager un réexamen de la TVA à taux réduit dans les régions frontalières.

Graphique 2.12. **Productivité de la taxe sur la valeur ajoutée¹**
2005²

1. La productivité de la TVA se mesure par le ratio entre les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) effectivement collectées et les recettes qui seraient théoriquement perçues si la TVA s'appliquait au taux normal à l'ensemble des dépenses de consommation finale. Il donne une indication de la productivité de la TVA dans un pays par rapport à une norme. Pour le Canada, le calcul porte uniquement sur la TVA fédérale. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée des résultats obtenus pour tous les pays indiqués.
2. 2009 pour le Mexique et 2007 pour la Slovénie.

Source : OCDE, *Tendances des impôts sur la consommation* ; OCDE, *Base de données des Statistiques des recettes publiques* et ministère des Finances de la Slovénie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383793>

En matière de TVA, le but des exonérations et des taux zéro est d'atténuer le caractère régressif de la taxe. En fait, la part de la dépense fiscale correspondante dans le revenu des ménages est plus élevée pour les ménages modestes que pour les autres, même si la différence est moins marquée dans le cas de l'exonération que dans celui du taux zéro (tableau 2.6).

Tableau 2.6. **Incidence des dépenses fiscales au titre de la TVA**

Décile	TVA à taux zéro (alimentation et médicaments)		Exonération de TVA (prêts au logement, services éducatifs et médicaux)	
	Part de la dépense fiscale (%)	En % du revenu des ménages	Part de la dépense fiscale (%)	En % du revenu des ménages
I	6.9	34.9	3.5	15.6
II	8.3	22.6	5.2	12.7
III	9.3	17.7	6.6	11.2
IV	9.6	14.5	7.5	10.1
V	10.0	12.3	7.9	8.6
VI	10.0	9.7	8.7	7.6
VII	10.5	8.2	9.7	6.8
VIII	10.3	6.3	11.4	6.3
IX	11.2	4.8	14.9	5.7
X	14.0	2.1	24.6	3.3
Globalement		6.5		5.8

Source : CEFP (2010).

Quoi qu'il en soit, le taux zéro et les exonérations de TVA ne sont pas des instruments utiles pour lutter contre la pauvreté. En effet, bien qu'ils aient un caractère progressif dans la mesure où ils profitent davantage, proportionnellement, aux revenus modestes, ce sont les ménages à revenu élevé qui captent la plus large part de ces aides fiscales en valeur absolue (tableau 2.7). Comme les subventions à l'énergie, elles sont donc mal ciblées. C'est pourquoi il serait souhaitable de remplacer le taux zéro et les exonérations de TVA par des transferts monétaires spécifiquement destinés aux ménages pauvres, comme la prestation d'aide sociale proposée plus haut. Dalsgaard (2000) calcule qu'en taxant les denrées

alimentaires au taux normal de TVA, le Mexique pourrait dégager des recettes supplémentaires représentant 1.8 % du PIB, tandis que les aides consenties pour compenser intégralement l'impact de cette mesure sur les ménages des deux déciles inférieurs ne coûteraient que ¼ de point de PIB. En revanche, si le Mexique voulait obtenir 1.5 % de PIB de recettes de TVA supplémentaires par une hausse du taux normal sans élargissement de l'assiette, tout en compensant l'effet de la mesure sur les deux premiers déciles de revenu, il faudrait relever le taux de la TVA de près de 8 points de pourcentage (Banque mondiale, 2007).

Malgré les avantages évidents d'une telle mesure, jusqu'à présent, toutes les tentatives d'élargissement de l'assiette de la TVA avec compensation pour les ménages pauvres ont échoué, et la voie du succès en la matière ne paraît guère assurée. En 2009, le gouvernement a proposé une réforme prévoyant l'instauration d'une taxe de 2 % sur toutes les ventes, y compris celles de produits alimentaires et de médicaments, et la revalorisation des prestations d'*Oportunidades*. Après le rejet de cette proposition par le Parlement, il a décidé d'augmenter d'un point le taux de la TVA, qui est ainsi passé de 15 % à 16 %, sans toucher aux exonérations ni au taux zéro. Les transferts d'*Oportunidades* ont été accrus pour compenser les pauvres des effets du changement, notamment une expansion de la couverture aux zones urbaines. L'application du taux normal de TVA à l'alimentation, exception faite d'un certain nombre de produits essentiels composant une large part du panier de consommation des ménages modestes, est une possibilité qui est parfois évoquée. Cette mesure permettrait d'atténuer l'effet régressif d'une extension du champ d'application de la TVA. Cependant, le choix des produits à exonérer serait sans doute difficile à négocier et la définition d'un tel panier ferait l'objet de contestations importantes devant les tribunaux. L'élargissement de l'assiette de la TVA, compensée par des prestations en faveur des ménages pauvres, serait moins susceptible de marchandages politiques. À titre transitoire, il pourrait être judicieux de taxer d'abord à taux réduit les produits actuellement soumis au taux zéro ou exonérés. L'expérience montre qu'une telle réforme n'est pas facile à appliquer, mais ses avantages sont tels que de nouveaux efforts mériteraient d'être faits. La seule stratégie capable de mener finalement au succès réside sans doute dans la persévérance : expliquer inlassablement l'intérêt d'une TVA élargie et redoubler d'efforts pour lancer de nouvelles réformes dans la perspective d'une élimination progressive de la TVA à taux zéro et des exonérations.

Les autorités devraient envisager de taxer les éléments de salaire encore non soumis à l'impôt

L'imposition au même taux de tous les éléments du salaire serait un pas important dans le sens d'un élargissement des bases de l'impôt sur le revenu, d'une simplification du système fiscal et de l'équité horizontale. Un grand nombre d'éléments du salaire et d'avantages annexes sont totalement ou partiellement exonérés, en particulier la rémunération des heures supplémentaires, les primes, les sommes perçues dans le cadre des plans d'épargne d'entreprise ainsi que les indemnités pour frais d'études, les coupons alimentaires, la garde d'enfants, les activités culturelles et sportives financés par l'employeur et le remboursement des frais médicaux. D'après les estimations officielles, cela représenterait un manque à gagner d'environ ½ pour cent du PIB uniquement pour l'impôt sur le revenu frappant les salaires, c'est-à-dire sans compter les moins-values fiscales additionnelles engendrées par le fait que les entreprises sont elles aussi autorisées à déduire ces divers éléments de leur base imposable. Les indemnités partiellement ou

intégralement exonérées d'impôt peuvent représenter jusqu'à 30 % du salaire moyen (Alvarez Estrada, 2010). Ces réductions et exemptions sont difficilement justifiables et offrent de nombreuses possibilités d'optimisation fiscale. En même temps, elles posent un problème d'équité horizontale car les petites entreprises ne sont souvent pas en mesure de proposer des conditions de rémunération aussi intéressantes, en termes d'indemnités non imposables, que les grandes. Elles mettent aussi à mal l'équité verticale dans la mesure où seuls en bénéficient les contribuables assez aisés pour payer des impôts. Le Mexique pourrait légitimement envisager de taxer un plus grand nombre de ces indemnités au même titre que les éléments de salaire « ordinaires » afin de limiter l'optimisation fiscale. Une solution intermédiaire consisterait à taxer ces avantages annexes au niveau de l'employeur, comme en Australie, ou bien à interdire leur déduction des bénéfices de l'entreprise, comme en Hongrie (Webb, 2001). Le Mexique a opté pour une formule analogue dans le cadre de son régime d'impôt minimum sur le revenu des entreprises, décrit dans la section suivante. Dans les cas où une subvention pourrait sembler opportune, par exemple pour la garde des enfants, les autorités devraient plutôt envisager une aide directe, plus transparente.

Le choix du futur modèle de fiscalité des sociétés requiert un examen approfondi de l'impôt à taux unique sur les entreprises

En 2008, le gouvernement a instauré un impôt minimum à taux unique (*Impuesto Empresarial a Tasa Unica*, IETU) pour limiter les pertes de recettes liées aux possibilités de planification fiscale offertes par le régime de fiscalité des sociétés (voir encadré 2.3). L'IETU n'est applicable que si son montant dépasse celui exigible au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés. Il s'accompagne d'un crédit d'impôt pour les cotisations de sécurité sociale et les salaires, qui restent donc effectivement non imposables, mais pas pour les éléments de salaire exonérés d'impôt, ce qui limite considérablement les possibilités d'optimisation fiscale. La création de cet impôt à taux unique sur les entreprises tient en partie à l'impossible suppression des niches fiscales pour des raisons politiques.

Étant donné que l'IETU a été introduit peu avant la crise, il est trop tôt pour évaluer pleinement son potentiel. En tout état de cause, cet impôt a contribué à limiter les pertes de recettes liées aux niches fiscales, ce qui est bienvenu. L'IETU devrait donc être maintenu pour le moment. En outre, le Mexique devrait tirer parti de l'évaluation demandée par le Congrès pour la mi-2011 pour développer davantage les instruments dont il dispose pour élargir la base d'imposition et simplifier le système. L'inconvénient du système actuel oblige les entreprises et les entrepreneurs individuels à faire au même moment des déclarations pour deux impôts différents. Néanmoins, à long terme, il serait idéal de simplifier le régime d'imposition des sociétés. Mais l'IETU n'en viendrait à faire double emploi que si le Mexique parvenait à élargir sensiblement la base de son système fiscal normal d'imposition des sociétés. Autrement, l'IETU devait continuer à jouer un rôle important dans la lutte contre les niches fiscales. Ne garder que l'IETU est une autre option que le Mexique pourrait envisager, mais il ne faudrait pas que cela conduise à des moins-values sur recettes, qui pourraient exiger un relèvement du taux. Il faut aussi prendre en compte les coûts de transition compliqués qu'implique le passage à la déduction immédiate des dépenses d'investissement, comme dans le cas de l'IETU, alors que la reconnaissance de cet impôt dans les conventions de double imposition serait indispensable, mais ce n'est pas garanti. Maintenir les deux systèmes est une autre

solution, mais il faudrait peser ses avantages par rapport à la complexité que représente pour les contribuables le fait d'avoir à se soumettre à deux régimes différents d'imposition des entreprises. Les autorités estiment que l'intérêt de l'IETU, pour remédier aux lacunes de la législation fiscale, réside précisément dans sa coexistence avec le régime traditionnel, car la plupart des mesures d'optimisation n'ont d'attrait que dans un seul des deux régimes, et pas dans l'autre, ce qui limite d'autant les possibilités d'évasion.

Étoffer les recettes fiscales des administrations infranationales au Mexique

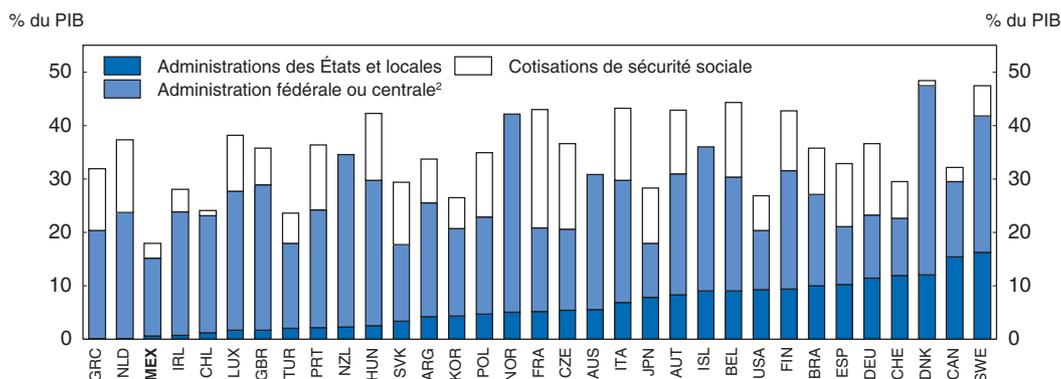
Au Mexique, les administrations infranationales ont un pouvoir d'imposition limité, qu'elles n'ont pas pleinement exploité, en raison pour partie du manque d'incitations et de moyens à leur disposition pour ce faire. Leurs ressources fiscales sont donc faibles. Un problème tient au fait qu'il est plus facile aux États de chercher à obtenir une augmentation des transferts de l'administration fédérale que de supporter le coût d'une augmentation par eux-mêmes des impôts. En 2007, les États et les communes ne représentaient respectivement que 2 % et 1 % de l'ensemble des recettes fiscales (graphique 2.13). De plus, les recettes ne couvrent qu'une petite partie des dépenses des administrations infranationales, le reste étant financé par des subventions fédérales administrées dans le cadre de divers fonds. Les taxes sur les salaires constituent la majeure partie des ressources propres des États. Faciles à collecter, elles ne sont toutefois pas idéales, notamment parce qu'elles alourdissent le coût de la main d'œuvre déclarée (OCDE, 2005). Les tentatives faites dans le passé pour autoriser les États à prélever une taxe sur les ventes ou une surtaxe sur les revenus ont été abandonnées faute d'avoir été mises à profit. Cela s'explique sans doute par une capacité fiscale limitée et par un manque d'incitations, car il est plus facile pour les États de s'adresser à l'administration fédérale pour obtenir des aides plus importantes que d'intensifier leurs efforts en matière de prélèvements. Tout dernièrement, un droit d'accise sur l'essence a été mis en place au niveau des États et ceux-ci ont été autorisés à taxer les ventes de biens déjà soumis à des droits d'accise fédéraux. Cependant, à l'exception de l'impôt sur les salaires, ces prélèvements reposent sur des bases assez étroites et, en outre, la plupart des États n'en tirent pas pleinement parti.

Les communes collectent des impôts fonciers, mais leur produit est on ne peut plus faible, même par rapport aux autres pays d'Amérique latine (graphique 2.14). Le caractère obsolète des registres fonciers, qui se traduit par une sous-évaluation des biens, est un premier problème. Un autre tient au manque de rigueur dans l'administration fiscale et le recouvrement des impôts au niveau local. Dans les deux cas, la faiblesse des capacités est en cause, mais les incitations à collecter des impôts fonciers plus élevés sont également limitées. Au Mexique, les maires ne peuvent se présenter que pour un seul mandat de trois ans et cela n'est pas assez long pour recueillir les fruits d'une mesure impopulaire comme la hausse des taxes foncières. L'administration fédérale a récemment présenté une réforme politique qui permettrait la réélection des maires, ce qui contribuerait beaucoup à renforcer ces incitations.

Pour rendre les impôts fonciers plus productifs, les communes pourraient participer à la mise à jour des registres fonciers dans le cadre de programmes mis en place à l'initiative des États. Certaines communes mexicaines sont extrêmement petites et n'ont pas de personnel bien formé. Il serait sans plus facile pour les États de recruter et de former du

Graphique 2.13. **Recettes des administrations infranationales**

En pourcentage du PIB, 2008¹



1. 2007 pour l'Australie, le Chili, la Grèce, le Japon, le Mexique, les Pays-Bas et la Pologne.

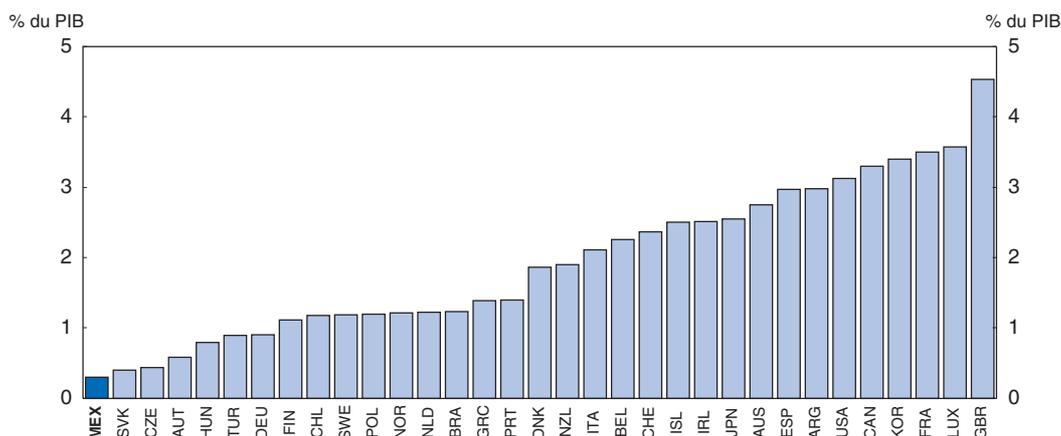
2. Y compris les impôts supranationaux.

Source : OCDE, Base de données des Statistiques des recettes publiques et Statistiques sur les recettes en Amérique latine.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932383812>

Graphique 2.14. **Impôts fonciers**

2007



Source : OCDE, Base de données des Statistiques des recettes publiques et Statistiques sur les recettes en Amérique latine.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932383831>

personnel et de fournir l'infrastructure requise pour actualiser les registres fonciers. De même, il serait plus facile pour les maires de prendre des mesures impopulaires comme la hausse des impôts si celle-ci s'inscrivait dans un programme à l'échelle de l'État. Allonger le mandat des maires au-delà des trois ans prévus actuellement, comme le propose l'administration fédérale, ou supprimer la clause limitant à un seul mandat la durée de leurs fonctions pourraient aussi faire évoluer les choses, mais cela ne résoudrait pas pour autant le problème que pose la faible capacité de nombreuses communes. Augmenter les impôts immobiliers serait aussi une option relativement efficace car, en principe, ce sont des taxes auxquelles il est difficile d'échapper. De plus, en fixant un seuil d'exonération suffisamment élevé, les autorités pourraient mettre en place une structure progressive et imposer ainsi les ménages à haut revenu, ce qui est important dans un pays caractérisé par de fortes inégalités

L'administration centrale a pris certaines mesures pour renforcer les incitations offertes aux États et leur capacité de collecter leurs propres impôts, mais les dispositifs mis en place sont relativement complexes et, pour certains d'entre eux, non dénués de risques. Jusqu'ici, les efforts ont porté dans trois directions : encadrement plus strict des emprunts des administrations infranationales, suppression des transferts extraordinaires aux États et diffusion d'informations sur les projets d'investissement fédéraux, notamment ceux qui ont un fort impact local. Cependant, les transferts fédéraux ont continué d'augmenter au fil du temps, ce qui n'encourage pas les États à user de leur pouvoir fiscal pour financer eux-mêmes une plus grande partie de leurs dépenses. D'autre part, les formules d'attribution des diverses dotations fédérales libres d'emploi versées aux États tiennent compte désormais à la fois du niveau et de la progression de la collecte fiscale des administrations infranationales. Cela afin de récompenser les efforts des États pour lever des impôts. L'un des fonds, par exemple, subordonne le versement des subventions aux rentrées fiscales du régime REPECO et à la valeur des marchandises confisquées à la frontière. La possibilité donnée aux États de pratiquer des contrôles fiscaux sur les impôts fédéraux et de conserver la majeure partie des recettes qui en résultent a aussi connu un certain succès. En outre, l'administration fédérale a pris des dispositions pour inciter les maires à prélever plus d'impôts, par exemple en leur offrant la possibilité de titriser leurs recettes fiscales futures par le biais d'une banque de développement. Cependant, appliquer des incitations diverses par l'intermédiaire de fonds différents est un exercice compliqué et qui manque de transparence, même s'il est plus facile à réaliser qu'une réforme beaucoup plus vaste du fédéralisme budgétaire. En outre, autoriser les États à titriser par anticipation leurs rentrées fiscales risque de conduire à de mauvaises surprises, en termes de stabilité des finances publiques, si les recettes futures n'évoluent pas comme prévu.

À long terme, on pourrait envisager une vaste réforme du fédéralisme budgétaire associant un système de péréquation des ressources et des incitations efficaces mais simples. Dans cette perspective, il faudrait limiter encore les transferts de l'administration fédérale afin d'inciter les États à accroître leurs recettes propres. Sans doute feraient-ils ainsi un meilleur usage des possibilités qui leurs sont offertes pour élargir leurs bases d'imposition, par exemple au moyen de taxes se surajoutant à l'impôt sur le revenu ou à la TVA. Il faudrait aussi, en parallèle, mettre au point un mécanisme de péréquation efficace et transparent afin d'assurer aux États défavorisés les ressources nécessaires pour renforcer leur potentiel de croissance et combler leur retard. En même temps, permettre aux États d'accroître leurs ressources à la marge grâce à leur propre effort fiscal serait un bon moyen de les inciter à améliorer leur potentiel de croissance et le recouvrement de l'impôt. Il y aurait ainsi une distinction entre redistribution des ressources et incitations à l'efficacité qui s'est avérée fructueuse dans d'autres pays de l'OCDE (Bloechliger *et al.*, 2007), comme le Canada, la Suisse et l'Espagne, et qui fonctionnerait probablement mieux que le recours aux diverses formules d'attribution des dotations utilisées pour créer les mêmes incitations.

Intensifier la lutte contre la fraude fiscale

De nets progrès ont été faits ces dernières années en matière de recouvrement de l'impôt, ce qui devrait contribuer, si les efforts en ce sens se poursuivent, à augmenter les recettes fiscales du pays. D'après les données présentées au tableau 2.7, la fraude fiscale globale, exprimée en pourcentage des recettes potentielles, est tombée de près de 40 % à

un peu plus de 20 %. Les campagnes d'enregistrement menées par le *Servicio de Administración Tributaria* (SAT), l'administration fiscale fédérale, conjointement avec les administrations des États, l'utilisation de modèles de risques pour détecter les fraudeurs potentiels et les efforts déployés pour réduire le coût de la discipline fiscale et lutter contre la corruption au sein de l'administration sont autant de facteurs qui ont contribué à cette amélioration récente. Cela dit, des progrès sont encore possibles car le manque à gagner imputable à la fraude représente encore plus de 20 % des recettes potentielles. Malgré le peu d'éléments sur le sujet, et la difficulté qui en résulte pour les comparaisons internationales, une étude datant des années 90 (Nam *et al.*, 2001) montre qu'à l'époque la fraude à la TVA était plus faible dans la plupart des pays européens qu'elle ne l'est aujourd'hui au Mexique : en pourcentage des recettes potentielles, la fraude était inférieure à 5 % dans cinq pays sur dix et seule l'Italie (35 %) affichait alors un taux plus élevé que celui du Mexique aujourd'hui, tandis que l'Espagne, la Belgique et la Grèce, avec des taux autour de 20 %, se situaient à peu près au niveau mexicain. D'autre part, il ressort de données d'enquêtes que la fraude fiscale demeure un phénomène beaucoup plus marqué au Mexique que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 2.15).

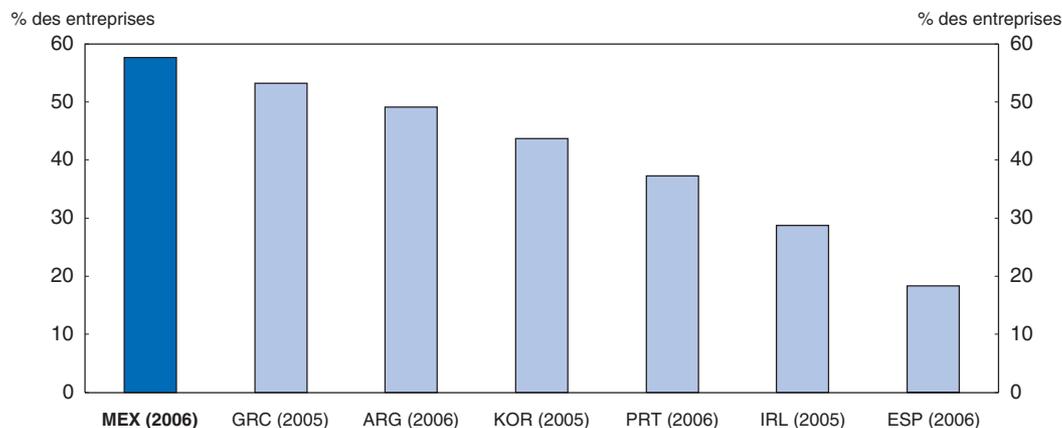
Tableau 2.7. **Estimations de la fraude fiscale au Mexique**

Taxe	2000		2008	
	En % des recettes potentielles	En % du PIB	En % des recettes potentielles	En % du PIB
TVA	23.22	0.97	17.7	0.81
Impôt sur le revenu des personnes physiques – activités professionnelles et petits entrepreneurs relevant du régime REPECO	86.19	0.24	95.7	0.19
Impôt sur le revenu des personnes physiques – activités professionnelles et petits entrepreneurs ne relevant pas du régime REPECO	84.48	0.53	77.2	0.54
Impôt sur le revenu des personnes physiques – loyers	93.53	0.41	80.7	0.34
Impôt sur le revenu des personnes physiques – personnel salarié	31.38	0.77	15	0.37
Impôt sur le revenu des sociétés	48.26	1.55	13.4	0.32
Total	39.61	4.57	23.3	2.6

Source : Fuentes *et al.* (2010).

Graphique 2.15. **La fraude fiscale dans une perspective internationale¹**

Pourcentage d'entreprises répondant qu'en général une entreprise sous-déclare ses ventes à l'administration fiscale



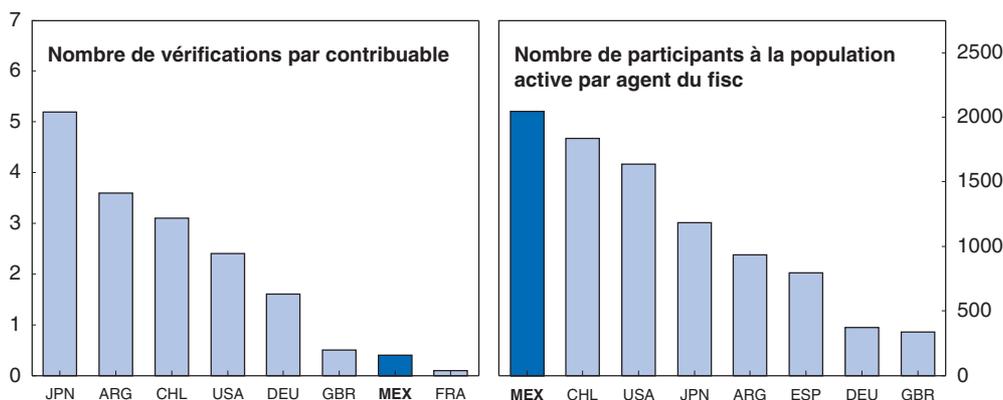
Source : Banque mondiale, Enterprise Surveys.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383850>

L'administration fiscale fédérale (SAT) a pris un certain nombre de mesures pour renforcer l'efficacité de ses activités de contrôle, notamment grâce à des modèles lui permettant d'identifier les contribuables à risque, et ces efforts méritent d'être poursuivis. En 2010, les recettes encaissées ont couvert 47 % des coûts de gestion des contrôles, contre 26 % en 2004, et leur volume a pratiquement doublé. En supposant qu'une plus grande efficacité des contrôles conduise à une amélioration du recouvrement, la rentabilité globale est encore plus élevée. Cependant, les données de l'OCDE sur l'administration de l'impôt montrent que le risque pour un fraudeur mexicain d'être soumis à une procédure de vérification est faible par rapport aux autres pays et que les sanctions sont également réduites. Le pourcentage de contribuables dont les déclarations sont vérifiées chaque année paraît assez limité (graphique 2.16), mais il convient d'interpréter les comparaisons internationales avec prudence étant donné que la notion de vérification peut varier selon les pays. D'autre part, le nombre d'actifs par agent des impôts semble assez important au Mexique, encore que sur le graphique 2.16, seuls sont pris en compte les effectifs fédéraux. À 75 % du montant de l'impôt non payé, le plafond des amendes administratives est bas comparativement à ce que l'on observe dans nombre d'autres pays de l'OCDE où il est souvent plus élevé, parfois même de beaucoup (OCDE 2008). Le Mexique devrait envisager d'augmenter les effectifs du contrôle fiscal et les amendes. Le plus important, toutefois, sera de perfectionner et de généraliser l'utilisation des modèles d'analyse de risques, de renforcer la formation, en particulier aux méthodes de contrôle, et de continuer à mettre en place des conditions de rémunération et des perspectives de carrière attrayantes pour le personnel qualifié des services fiscaux. Quant aux États, où les progrès réalisés en termes de renforcement des capacités des administrations fiscales sont très inégaux, ils devront s'engager sur la même voie. Il faudrait que le Mexique organise des formations communes pour les agents des impôts au niveau fédéral et dans les États, étant donné qu'ils auront souvent à travailler ensemble. L'exemple de l'Espagne (voir encadré 2.5) montre qu'une administration fiscale décentralisée et compétente peut jouer un rôle déterminant pour accroître l'efficacité de la collecte fiscale.

Graphique 2.16. **Le recouvrement de l'impôt dans divers pays**

2007



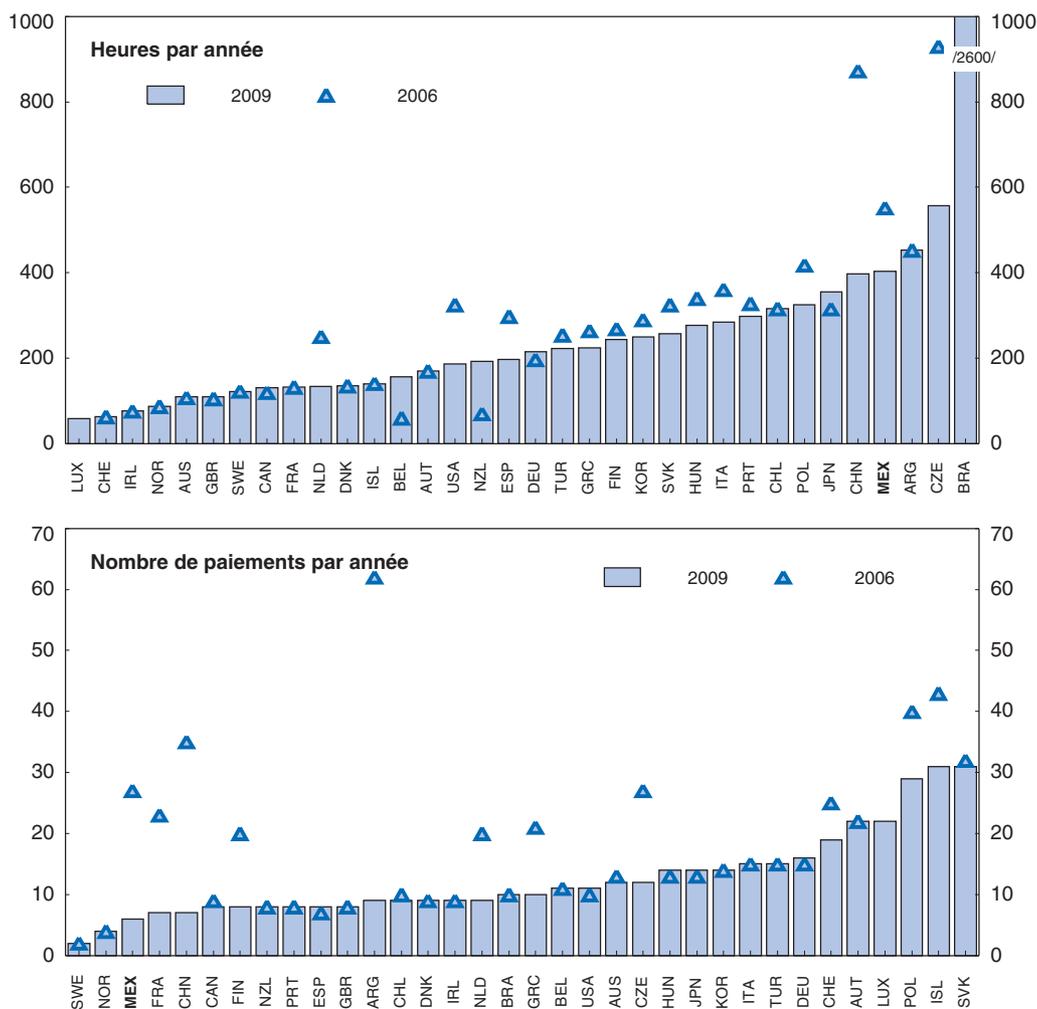
Source : OCDE, Centre de politique et d'administration fiscales, *L'administration fiscale dans les pays de l'OCDE et dans certains pays hors OCDE : série "Informations comparatives"* (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383869>

Le SAT et les autorités fiscales des États mènent ensemble des campagnes d'enregistrement destinées à étendre le fichier des contribuables, le but étant d'amener les travailleurs et entrepreneurs du secteur informel à se faire enregistrer et de mettre à jour les données relatives aux travailleurs déclarés. Depuis 2003, le nombre de contribuables officiellement enregistrés a plus que triplé : il correspondait à 62 % de la population active en 2009. La majeure partie de cette hausse est imputable aux travailleurs salariés qui ont été enregistrés depuis 2004, mais le nombre d'entrepreneurs individuels a également augmenté, de plus de 30 %. Un fichier de contribuables aussi large que possible et à jour, incluant les travailleurs salariés, aide à lutter contre l'activité informelle et facilite les recoupements avec d'autres sources de données, par exemple les registres des organismes de sécurité sociale IMSS et ISSSTE. Ces efforts importants doivent se poursuivre.

La taxe sur les dépôts en espèces (*Impuesto a Depositos Efectivos*, IDE), d'adoption récente au Mexique, a aidé à mettre à jour le fichier des contribuables et favorisé les contrôles. L'IDE est un impôt prélevé à la source sur les dépôts en espèces – dont le taux est passé de 2 % à 3 % en 2010 –, intégralement déductible des autres impôts fédéraux et donnant même lieu à remboursement si son montant dépasse celui des autres obligations fiscales du contribuable. Le principal intérêt de cette taxe est de faciliter les contrôles fiscaux, car l'absence de déduction au titre de l'IDE est souvent un indice de fraude. L'IDE incite aussi à s'enregistrer dans le fichier des contribuables ou à rectifier les données obsolètes qui peuvent y figurer pour pouvoir bénéficier du crédit d'impôt auquel elle ouvre droit. De fait, près de 400 000 personnes ont déjà fait corriger les informations les concernant dans le fichier des contribuables enregistrés. Cependant, les autorités devraient suivre attentivement la situation pour déterminer si l'IDE favorise un phénomène d'évasion fiscale, les contribuables privilégiant les paiements en espèces et les dépôts en espèces hors banques. Elles devraient aussi veiller à réduire le plus possible les perturbations qui peuvent en résulter pour l'économie formelle en poursuivant leurs efforts pour assurer avec promptitude les remboursements.

Le coût de la discipline fiscale est jugé trop élevé depuis longtemps, mais le pays progresse rapidement dans ce domaine. Le Mexique a considérablement réduit le nombre de paiements d'impôt que les sociétés doivent acquitter chaque année (graphique 2.17) et a facilité les formalités à accomplir grâce aux services de déclaration électronique mis en place pour les taxes sur les salaires, les impôts fonciers et les prélèvements sociaux, qui ont été récemment restructurés et simplifiés. En 2009, 92 % des déclarations fiscales annuelles ont été transmises au fisc par voie électronique, contre 9 % en 2003. Cependant, d'après des données très récentes de la Banque mondiale, le temps consacré aux obligations fiscales est encore assez long (graphique 2.17). Cette situation tient en partie au nouvel impôt minimum sur le revenu des entreprises, qui nécessite en fait une double déclaration au titre de deux impôts différents. Récemment, le Mexique a pris plusieurs nouvelles mesures importantes pour faciliter la discipline fiscale. S'agissant de l'IETU, la déclaration mensuelle a été remplacée par une déclaration annuelle et, dans le cas de la TVA, la déclaration annuelle complémentaire des déclarations mensuelles a été supprimée. D'autre part, les bilans des entreprises n'auront plus besoin d'être approuvés par un expert-comptable aux fins de l'impôt sur le revenu ou du prélèvement des cotisations sociales, et le visa de l'expert-comptable ne sera plus non plus nécessaire pour obtenir les remboursements au titre de l'IDE. Dorénavant, le système reposera donc beaucoup plus qu'auparavant sur le principe de l'autoliquidation. D'après les indicateurs *Doing Business* de la Banque mondiale, c'est ainsi que le nombre moyen d'heures

Graphique 2.17. **Nombre de paiements fiscaux et temps consacré aux obligations fiscales**

Source : Banque mondiale, *Doing Business*, 2006 et 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383888>

consacrées chaque année aux impôts par les entreprises mexicaines est tombé de 517 à 404. Ces efforts sont particulièrement méritoires.

Le Mexique a aussi des progrès à faire pour dépenser avec efficacité ses ressources fiscales, conformément au souhait de ses citoyens qui voudraient voir les contribuables payer plus volontiers leurs impôts, étant donné le degré de discipline fiscale plutôt faible dont ils font preuve par rapport aux autres populations d'Amérique latine. D'après les résultats de l'enquête *Latinobarometro*, 60 % des Mexicains estiment en effet que la fraude fiscale n'est jamais justifiée, contre 85 % des Argentins, 80 % des Colombiens et 66 % de l'ensemble latino-américain. Dans une certaine mesure, ce résultat semble lié au sentiment que l'argent public est mal dépensé. En 2004, 35 % de Mexicains expliquaient la fraude fiscale par le fait que les recettes procurées par l'impôt ne sont pas dépensées à bon escient, alors que la proportion correspondante était de 18 % au Chili et 27 % au Brésil. Ce résultat marque tout de même une nette amélioration par rapport à la fin des années 90 où il atteignait alors plus de 50 %. Cette évolution s'explique sans doute par le fait que le Mexique s'est efforcé d'accroître la valeur de ses services publics, notamment par un

renforcement de ses politiques sociales, et de renforcer l'obligation redditionnelle au moyen de l'adoption de la loi de 2006 sur la responsabilité fiscale, l'introduction de la budgétisation axée sur les résultats et l'évaluation des différents programmes de dépenses. Le Mexique doit poursuivre ses efforts pour faire en sorte que les services publics aient une plus grande valeur aux yeux des citoyens et pour améliorer la transparence fiscale.

Conclusions

De toutes les réformes évoquées dans ce chapitre, il n'y en a pratiquement aucune qui soit facile à mettre en œuvre. Pourtant, malgré la difficulté politique, le Mexique doit poursuivre son action pour élargir la base d'imposition et simplifier le système fiscal, lutter contre l'évasion et la fraude fiscales et rendre le système d'impôts et de transferts plus progressif et plus efficient. Il s'est avéré difficile dans le passé de remplacer le dispositif inefficace des subventions à la consommation, notamment en faveur de l'énergie, par des transferts monétaires mieux ciblés, mais le pays a tant à gagner d'une telle réforme, en termes d'efficacité accrue pour protéger les pauvres et l'environnement, qu'il doit persévérer dans ses efforts pour qu'elle puisse enfin voir le jour.

Encadré 2.6. Principales recommandations en vue d'étoffer les impôts et d'améliorer l'efficacité des dépenses

- Supprimer progressivement les taux zéro et les exonérations au titre de la TVA ainsi que les subventions à l'énergie. Éliminer ou accélérer le mécanisme de lissage des prix de l'essence et du gazole. Ajuster progressivement les tarifs de l'électricité en fonction des coûts de production majorés d'une marge bénéficiaire raisonnable.
- Augmenter les transferts monétaires ciblés en faveur des pauvres, par exemple par le biais d'*Oportunidades* ou en instaurant une prestation d'aide sociale.
- Supprimer progressivement les subventions à l'énergie, ainsi que les taux zéro et les exemptions applicables dans le régime de TVA.
- Après la suppression des subventions à l'énergie, envisager la mise en place de taxes à large assiette sur les émissions de gaz à effet de serre ou d'un système d'échange de droits d'émission.
- Supprimer progressivement les programmes *Ingreso Objetivo* et *Procampo* et redéployer une partie des ressources au profit de biens publics productifs. Dans une étape intermédiaire, envisager de limiter le montant total des subventions que peuvent recevoir les agriculteurs à titre individuel.
- Poursuivre les efforts pour rationaliser les programmes de dépenses en faveur de l'agriculture.
- Poursuivre les efforts pour améliorer l'efficacité des dépenses dans l'administration publique, mais éviter les coupes qui risqueraient de compromettre la qualité des services.
- Évaluer tous les régimes spéciaux de la fiscalité des entreprises et ne conserver que ceux dont l'efficacité est démontrée.
- Évaluer le régime d'imposition des petites entreprises, et déterminer notamment si les avantages fiscaux dont elles bénéficient ne sont pas plus importants qu'il ne faut pour les intégrer dans le régime fiscal. Faire appliquer plus strictement les dispositions fiscales et envisager des mesures de vérification de l'admissibilité après quelques années ou une clause d'extinction.

Encadré 2.6. Principales recommandations en vue d'étoffer les impôts et d'améliorer l'efficacité des dépenses (suite)

- Évaluer le crédit d'impôt sur les revenus du travail et envisager de le recentrer sur les revenus les plus bas.
- S'orienter vers la taxation de tous les éléments de salaire au même taux.
- Évaluer le nouvel impôt minimum à taux unique sur les entreprises. À long terme, envisager de passer à un impôt plus simple sur les sociétés, mais maintenir en place l'IETU, sauf si la base d'imposition du système normal d'impôt sur les sociétés peut être sensiblement élargi. Encourager les États à lancer des programmes permettant aux communes de mettre à jour leur registre foncier.
- Limiter la croissance des transferts aux États et lancer une vaste réforme du fédéralisme budgétaire visant à mettre en place un système efficace de péréquation des ressources et à élargir les bases d'imposition des États.
- Améliorer le recouvrement de l'impôt en utilisant davantage les modèles d'analyse de risques, en développant la formation et en offrant des rémunérations et des perspectives de carrière attrayantes.

Bibliographie

- Adema, W. et M. Ladaïque (2009), « How Expensive is the Social Welfare State? Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX) », *Documents de travail de l'OCDE : questions sociales, emploi et migrations* n° 92, OCDE, Paris.
- Alvarez, E. (2010), « México: Tributación Directa, Cálculo de Evasión en el Impuesto a la Renta y Desafíos », in Jiménez Ja. P. J.C. Gómez Sabaini et A. Podestá (dir. publ.), *Evasión y Equidad en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago du Chile.
- Avila, A.F., et R.E. Evenson (2004), « Total Factor Productivity Growth in Agriculture: The Role of Technological Capital », in R.E. Evenson, P. Pingali, et T.P. Schultz (dir. publ.), *Handbook of Agricultural Economics*. Elsevier, Amsterdam.
- Banque mondiale (2007), *Informality: Exit and Exclusion. Latin American and Caribbean Region*, Washington, DC.
- Banque mondiale (2009), « Mexico – Agriculture and Rural Development Public Expenditure Review », *Report*, n° 51902-MX, Banque mondiale, Washington, DC.
- Bloechliger, H.-J., O. Merk, C. Charbit et L. Mizell (2007), « Fiscal Equalisation in OECE Countries », *Réseau de l'OCDE sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration*, Document de travail n° 4, OCDE, Paris.
- Banque mondiale (2010), *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs*. Banque mondiale (Washington).
- de Brauw, A., J. Hoddinott (2008), « Must Conditional Cash Transfer Programs be Conditioned to be Effective? The Impact of Conditioning Transfers on School Enrollment in Mexico », *IFPRI Discussion Paper*, n° 757, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington, DC.
- Capp, J., H.-P. Elstrodt et W.B. Jones (2005), « Reining in Brazil's Informal Economy », *McKinsey Quarterly*, n° 1, www.mckinseyquarterly.com/PDFDownload.aspx?ar=1566.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2010), « Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano », Palacio Legislativo de San Lázaro, Mexico.
- Comisión Nacional del Agua (2010), « Atlas del Agua », www.conagua.gob.mx/atlas/.
- Cummings, R., J. Martínez-Vasquez, M. McKee et B. Torgler (2006), « The Effects of Tax Morale on Tax Compliance: Experimental and Survey Evidence », *Berkeley Program in Law and Economics, Working Paper Series*, n° 12, Berkeley, CA, <http://escholarship.org/uc/item/8sh2w9fp>.
- Dalsgaard, T. (2000), « The Tax System in Mexico: A Need for Strengthening the Revenue-Raising Capacity », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* n° 233, OCDE, Paris.

- Davis, L. (2010), « The Effects of Preferential VAT Rates near International Borders: Evidence from Mexico », *Working Paper*, University of California, Berkeley, CA.
- Duflo, E. (2004), « Grandmothers and Granddaughters: Old Age Pensions and Intra-Household Allocations in South Africa », *The World Bank Economic Review*, vol. 17, n° 1, p. 1-25.
- Engel, E.M.R.A., A. Galetovic et C.E. Raddatz (1999), « Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic », *Journal of Development Economics*, vol. 59, n° 1, p. 155-92.
- Esquivel, G., N. Lustig et J. Scott (2010), « Mexico – a Decade of Falling Inequality – Market Forces or State Action? », in López-Calva, L. et N. Lustig (éd.), *Declining Inequality in Latin America – a Decade of Progress?*, The Brookings Institution Press, Washington DC.
- Farrell, D. (2004), « The Hidden Dangers of the Informal Economy », *McKinsey Quarterly* n° 3, www.mckinseyquarterly.com/Economic_Studies/Productivity_Performance/The_hidden_dangers_of_the_informal_economy_1448.
- Fuentes Castro, H., A. Zamudio Carrillo et S. Barajas (2010), « Evasión Global de Impuestos: Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Especial sobre Producción y Servicio no Petrolero », Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, Centro de Estudios Estratégicos, www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/51_17752.html.
- Galindo, L. (2008), « La Economía del Cambio Climático en México ». Rapport de synthèse, Gouvernement fédéral, Mexico, www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/publicaciones/Publicaciones/Sintesis2009cambioclimatico.pdf.
- Goñi, E., H. López et L. Servén (2008), « Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 4487, Banque mondiale, Washington, DC.
- Goulder, L. et I. Parry (2008), « Instrument Choice in Environmental Policy », *Review of Environmental Economics and Policy*, vol. 2, n° 2, p. 152-174.
- Guevara-Sanguinés, A. (2006), « Water Subsidies and Aquifer Depletion in Mexico's Arid Regions », Bureau du Rapport mondial sur le développement humain, *Occasional Paper* n° 26, PNUD, New York, NY.
- IADB (2005), « Recomendaciones y Mejores Prácticas para la Tributación de PYMES en Latinoamérica », <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=862057>.
- Immervoll, H. et M. Pearson (2009), « A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD », *Documents de travail de l'OCDE : questions sociales, emploi et migrations* n° 81, OCDE, Paris.
- de Janvry, A., F. Finan, E. Sadoulet et R. Vakis (2006), « Can Conditional Cash Transfer Programs Serve as Safety Nets in Keeping Children at School and from Working when Exposed to Shocks? », *Journal of Development Economics*, vol. 79, n° 2, p. 349-373.
- Johnson, T., C. Alatorre, Z. Romo et F. Liu (2009), « Low-Carbon Development for Mexico », Banque mondiale, Washington DC.
- Junquera, R. et J. Pérez (2001), « Régímenes Especiales para las Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina », *Documento* n° 18, Instituto de Estudios Fiscales, Espagne.
- Komives, K., T. Johnson, J. Halpern, J. Aburto et J. Scott (2009), « Residential Electricity Subsidies in Mexico: Exploring Options for Reform and for Enhancing the Impact on the Poor », *Document de travail de la Banque mondiale*, n° 160, Banque mondiale, Washington, DC.
- López, R. et G. Galinato (2007), « Should Governments Stop Subsidies to Private Goods? Evidence from Rural Latin America », *Journal of Public Economics*, vol. 91, p. 1071-1094.
- Martinez-Vazquez, J. et B. Torgler (2009), « The Evolution of Tax Morale in Modern Spain », *Journal of Economic Issues*, vol. 43, n° 1, p. 1-28.
- Mason, A., J. Saavedra, M. Escobar, G. Lopez-Acevedo et M. Rubio Sanchez (2008), « Strengthening Social Protection in Mexico – Recent Progress, Future Challenges », *Mexico 2006-2012: Creating the Foundations for Equitable Growth*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Muñoz Piña, C., S. Avila Forcada, L. Jaramillo Mosqueira, J. Sainz Santamaría, A. Martínez Cruz, A. Guevara Sanguinés et O. Stabridis Arana (2006), « Agriculture Demand for Groundwater in Mexico: Impact of Water Right Enforcement and Electricity User-Fee on Groundwater Level and Quality », *INE-DGPEA Working Paper*, n° 3, Instituto Nacional de Ecología, Mexico.

- Nam, C., R. Parsche et B. Schaden (2001), « Measurement of Value Added Tax Evasion in Selected EU Countries on the Basis of National Accounts Data », *CESifo Working Paper*, n° 431, CESifo, Munich.
- OCDE (2005), *Étude économique de l'OCDE – Mexique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Agricultural and Fisheries Policies in Mexico – Recent Achievements, Continuing the Reform Agenda*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Les perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), « Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series », Centre de politique et d'administration fiscales, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), « La fiscalité des PME », *Études de politique fiscale de l'OCDE* n° 18, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Économie de la lutte contre le changement climatique*, OCDE, Paris.
- Onrubia, J. (2006), « The Reform of the Tax Administration in Spain », *International Studies Program Working Paper*, n° 12. Georgia State University, Atlanta, GA.
- Rothstein, J. (2010), « Is the EITC as Good as an NIT? Conditional Cash Transfers and Tax Incidence », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 2, n° 1, p. 177-208.
- Secretaría de Energía (2010), *Estrategía Nacional de Energía*, Mexico.
- Scott, J. (2010), « Gasto Público para la Equidad: del Estado Truncado hacia el Estado de Bienestar Universal », *Working Paper for México Evalúa*, Mexico.
- Torgler (2005), « Tax Morale in Latin America », *Public Choice*, vol. 122, n° 1/2, p. 133-157.
- Webb (2001), « Challenges and Prospects for Tax Reform », in M. Giugale, O. Lafourcade et V. Nguyen (dir. publ.), *Mexico – A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Banque mondiale, Washington, DC.

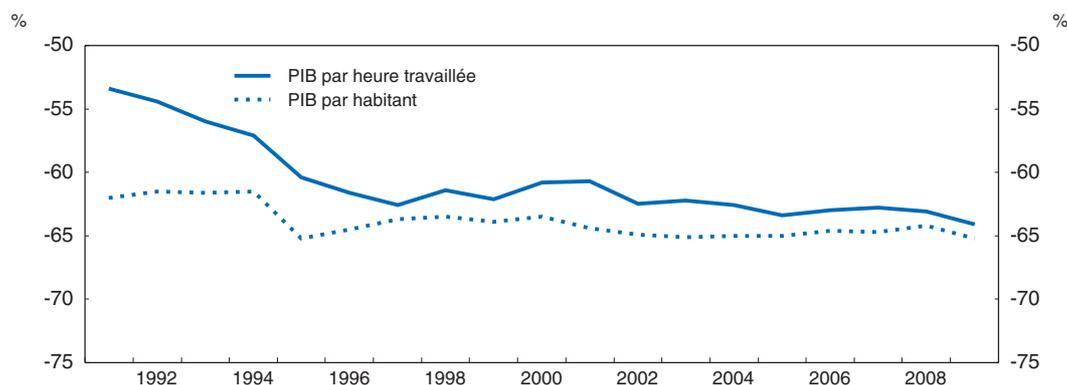
Chapitre 3

Politiques de la réglementation, de la concurrence et de l'éducation : des réformes structurelles pour accélérer la croissance de la productivité

La croissance de la productivité a été insuffisante au cours des deux dernières décennies pour assurer la convergence du niveau de vie au Mexique avec la moyenne des pays de l'OCDE. Pour stimuler la productivité et accélérer le rattrapage, il sera essentiel d'engager des réformes structurelles dans les domaines de la réglementation relative aux entreprises, de la politique de la concurrence et de l'éducation. L'OCDE travaille avec le Mexique dans l'ensemble de ces domaines pour mettre au point des stratégies de réforme. Il faudrait poursuivre les efforts déployés pour alléger les contraintes réglementaires auxquelles sont soumises les entreprises, y compris celles qui viennent de se créer. Une meilleure coordination du processus de rationalisation de l'administration en cours s'impose aux niveaux fédéral et des États. La réforme prévue du droit de la concurrence, qui aurait pour effet de renforcer l'application de la loi sur les ententes, devrait être votée dans son intégralité. Il conviendrait de lever les restrictions injustifiées qui pèsent sur l'entrée et l'expansion des entreprises dans les principales industries de réseau afin d'améliorer la productivité dans les segments potentiellement concurrentiels. Un enseignement supérieur de meilleure qualité et d'accès plus équitable sera déterminant pour aider les Mexicains à exploiter pleinement leur potentiel de productivité. L'un des éléments clés consistera à disposer de meilleurs enseignants. Il serait souhaitable de définir des critères de performance précis afin d'améliorer leur formation initiale et leur perfectionnement professionnel, et de mettre en place un système d'évaluation qui jalonnait le déroulement de leur carrière et les aiderait à concrétiser leur potentiel. Le financement de la scolarité est aujourd'hui compliqué et n'est pas unifié, ce qui entraîne des inégalités. Les dépenses globales au titre de l'enseignement étant comparables aux niveaux observés dans les pays de l'OCDE, le Mexique devrait s'employer à dégager des gains d'efficacité dans le secteur et à créer un système assurant un financement plus fiable des établissements.

L'un des principaux enjeux pour le Mexique sera de renforcer la croissance de la productivité. La croissance réelle du PIB par habitant au cours des vingt dernières années a été décevante, en partie en raison des crises passées et du renforcement de la concurrence de la part des pays ayant des dotations similaires en facteurs de production. S'établissant à 1.2 %, elle est inférieure à la moyenne de l'Amérique latine et des Caraïbes, qui est de 1½ %, et bien plus basse que dans les pays en développement d'Asie de l'Est et du Pacifique, où le PIB par habitant a crû au taux annuel moyen de 7.3 %. Au cours de cette période, la croissance du PIB par habitant au Mexique n'a pas suffi pour assurer la convergence vers le revenu des pays les plus riches de l'OCDE (graphique 3.1). L'écart entre le PIB par habitant du Mexique et celui des trois pays les plus prospères de l'OCDE tient pour l'essentiel à la faiblesse de la productivité du travail (graphique 3.2), qui a été insuffisante pour assurer la convergence.

Graphique 3.1. **Écarts de PIB par habitant et de productivité**
Écart par rapport à la moitié supérieure des pays de l'OCDE¹



1. Écart en pourcentage par rapport à la moyenne simple des 17 premiers pays de l'OCDE en termes de PIB par habitant et de PIB par heure travaillée (en PPA constantes de 2005).

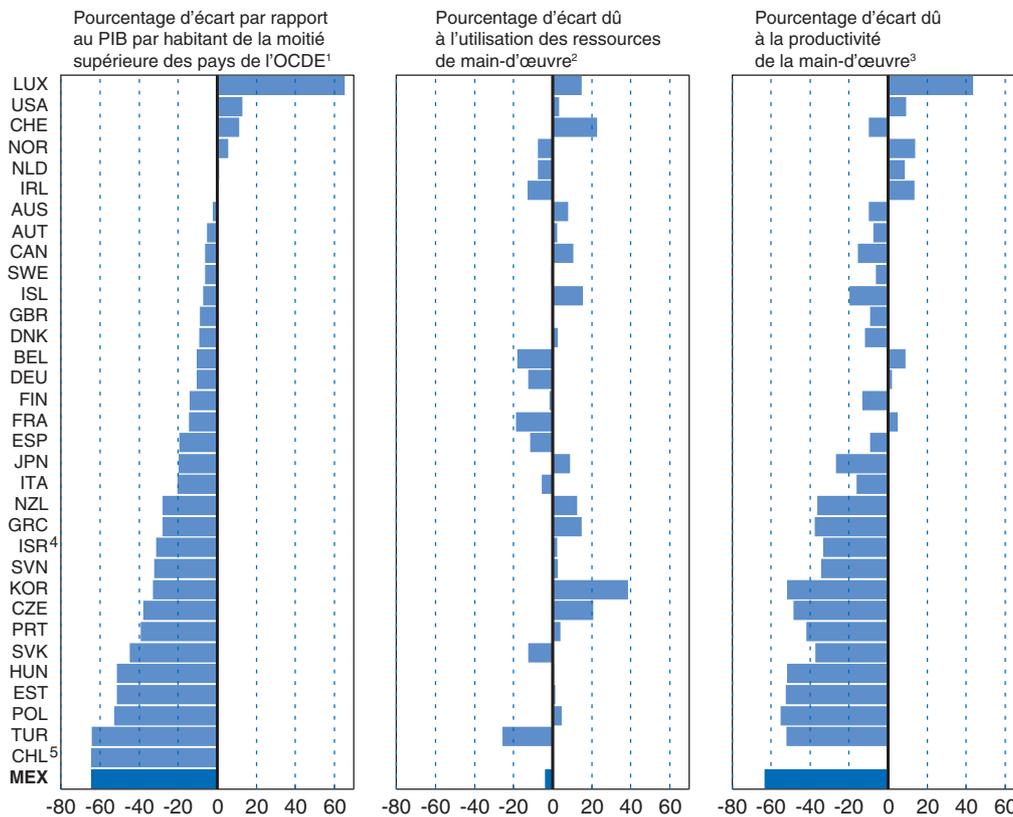
Source : OCDE, *Objectif croissance* 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383907>

Améliorer la croissance de la productivité supposera la mise en place d'une stratégie d'ensemble. Un autre élément important consistera pour le Mexique à renforcer la concurrence sur les marchés des produits en faisant mieux appliquer la législation en la matière et en se dotant d'un cadre réglementaire de qualité qui assure un juste accès au marché à tous les chefs d'entreprise pour un coût raisonnable. Le Mexique doit poursuivre ses efforts en vue d'alléger le coût pour les entreprises d'exercer leur activité dans l'économie formelle, et en particulier les contraintes réglementaires (chapitre 4). Le pays doit également se doter d'un système d'enseignement et de formation plus solide qui permette aux personnes en ayant bénéficié de concrétiser leur potentiel et d'améliorer leur productivité. Cela aurait aussi pour effet de faire reculer la pauvreté et les inégalités de revenu, surtout si le Mexique s'applique à rendre plus équitable l'accès à un enseignement de qualité.

L'OCDE apporte son soutien au Mexique dans plusieurs de ces domaines. Les experts de l'OCDE dans le domaine de la concurrence ont mené une analyse conjointe avec l'autorité mexicaine de la concurrence, la *Comisión Federal de Competencia* (CFC), en vue de recenser les obstacles à la concurrence et de proposer des réformes. En collaboration avec le ministère de l'Économie et les administrations infranationales, les spécialistes de la réglementation de l'OCDE ont mis au point des outils qui concourraient à réduire le coût des contraintes réglementaires pesant sur les entreprises tout en veillant à la cohérence et à la rationalisation des différents échelons d'administration. Les spécialistes de l'éducation de l'OCDE ont travaillé en collaboration avec le ministère de l'Éducation à l'élaboration d'une stratégie de réforme destinée à rehausser la qualité des écoles mexicaines. Le présent chapitre fait la synthèse des progrès accomplis grâce à l'effort conjugué du Mexique et de l'OCDE, et propose des réformes qui contribueraient à faire avancer l'action engagée autour de ces priorités.

Graphique 3.2. **Les sources des écarts persistants de revenu réel**
2009



1. Par rapport aux 17 premiers pays de l'OCDE en termes de PIB par habitant, sur la base des parités de pouvoir d'achat (PPA) 2009 (2008 pour le Chili, Israël et la Slovaquie).
2. L'utilisation des ressources en main-d'œuvre correspond au nombre total d'heures travaillées, divisé par la population.
3. La productivité de la main-d'œuvre est égale au PIB par heure travaillée.
4. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.
5. Les données relatives aux heures travaillées ne sont pas disponibles pour le Chili.

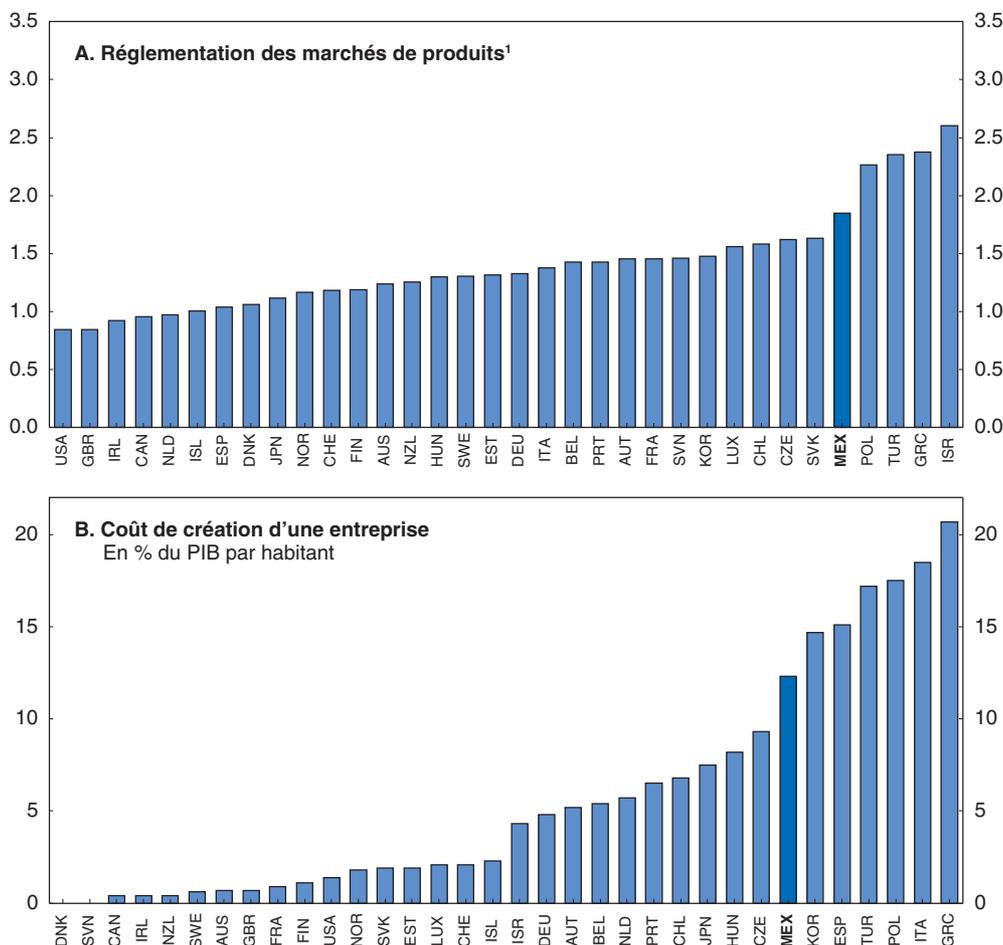
Source : OCDE, *Objectif croissance* 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383926>

L'amélioration de la réglementation peut avoir un impact substantiel sur la croissance de la productivité

D'après les études de l'OCDE, une plus grande ouverture à la concurrence, non seulement réduirait le coût des contraintes réglementaires imposées aux entreprises, mais aiderait le Mexique à accroître sensiblement sa productivité. Selon l'indicateur de réglementation des marchés de produits de l'OCDE (RMP), la réglementation est relativement restrictive au Mexique (graphique 3.3, voir aussi Woelfl et al., 2009), ce qui est imputable pour l'essentiel aux obstacles à l'entrée, à l'investissement ou à la participation étrangère dans les industries de services ou de réseau, notamment les télécommunications, le transport et l'électricité. Le poids de la réglementation pour les entreprises est encore notable, en dépit de récentes améliorations. Les simulations de l'OCDE (voir encadré 3.1 pour des détails sur la méthodologie) donnent à penser que si le Mexique alignait son dispositif réglementaire sur les meilleures pratiques recensées dans la zone OCDE, la productivité du travail pourrait augmenter de pas moins de 18 % en

Graphique 3.3. **Réglementation des marchés de produits et coût de création d'une entreprise**



1. Indicateur global, l'échelle de l'indicateur va de 0 à 6 de la moins forte restriction de la concurrence à la plus forte.

Source : OCDE, Base de données de la Réglementation des marchés de produits ; Banque mondiale, Doing Business 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383945>

l'espace de 10 ans. Elle pourrait gagner 9 % selon un scénario de réforme plus modéré, où la réforme de la réglementation au Mexique atteindrait un niveau comparable aux valeurs moyennes de l'indicateur RMP correspondant à la Belgique, à la France, à l'Italie et au Portugal. Une ventilation des effets des différentes réformes suggère que les réformes des industries de réseau pourraient entraîner des gains de productivité particulièrement élevés. De vastes réformes dans ces secteurs, notamment la séparation intégrale de la propriété des infrastructures essentielles de celle des segments concurrentiels, doublerait les gains de productivité apportés par la réforme de la réglementation administrative, y compris la simplification des procédures requises pour la création d'entreprise. Ces estimations – en particulier les valeurs exactes – doivent être interprétées avec prudence. Elles donnent néanmoins une idée de l'ordre de grandeur des gains de productivité auxquels le Mexique pourrait prétendre en engageant une réforme de l'administration et de la concurrence.

La concurrence dans les industries de réseau au Mexique est limitée soit par des restrictions à l'investissement étranger ou privé, dans la production de gaz et la distribution d'électricité par exemple, l'un et l'autre dominé par une unique entreprise d'État, ou par la prépondérance écrasante de l'opérateur historique privé dans le secteur des télécommunications. Il ressort de l'exercice de simulation que l'impact sur la productivité du travail serait particulièrement élevé si des réformes de fond étaient engagées dans une pluralité de secteurs. En même temps, des réformes d'envergure dans ces secteurs sont politiquement difficiles à mettre en œuvre, d'autant plus que les puissants intérêts en place ont tout intérêt à préserver le *statu quo*. En conséquence, il est très important de communiquer largement autour des avantages à tirer des réformes structurelles.

Le Mexique a depuis longtemps engagé des réformes des industries de réseau, avec des bonheurs divers. La privatisation des aéroports a renforcé la concurrence dans ce secteur, même s'il existe encore des obstacles à l'entrée auxquels il faut remédier. La fermeture de *Luz y Fuerza del Centro* – une société d'État très inefficace – a dans une certaine mesure permis au secteur de l'électricité de gagner en efficacité. Cette mesure a permis de raccourcir de 10 mois à 4 mois le délai requis aux clients de Mexico pour avoir accès à un service d'électricité (Banque mondiale, 2010). La concession des réseaux de fibres optiques de couverture nationale ainsi que les allocations de nouveaux spectres radio favorisent la concurrence au niveau des infrastructures dans le secteur des télécommunications. Cependant, la mise en œuvre de réformes de plus grande envergure dans les secteurs de l'électricité, du gaz et des télécommunications s'est trouvée limitée par la nécessité de mobiliser de solides majorités politiques pour modifier la constitution ou – dans les télécommunications – par l'existence de lacunes réglementaires ou judiciaires – face à de puissants intérêts acquis. L'impact des réformes visant à alléger la charge administrative des entreprises est moins fort, mais pourrait néanmoins contribuer à une amélioration sensible de la performance mexicaine sur le plan de la productivité. En même temps, les réformes dans l'administration sont nettement plus aisées à mettre en œuvre que des réformes de fond dans les industries de réseau en ce qu'elles n'entraînent pas obligatoirement des modifications de la législation et que les intérêts en place susceptibles de résister au changement y sont bien moins puissants.

Encadré 3.1. Le modèle utilisé pour les simulations empiriques

Les effets de la réforme réglementaire simulée sur la productivité du travail sont calculés séparément pour chaque secteur, puis agrégés sous forme de moyenne pondérée au niveau de l'économie tout entière. L'équation d'estimation utilisée dans le modèle empirique est la suivante :

$$\begin{aligned} \Delta \ln LP_{ijt} = & \delta (\Delta \ln LP_{jt}^{\text{leader}}) + \sigma \text{prodgap}_{ijt-1} + Y_1 \text{PMR}_{ijt}^{\text{ict}} + Y_2 \text{PMR}_{ijt}^{\text{non-ict}} + \alpha (\text{PMR}_{ijt-1} * \text{prodgap}_{ijt-1}) \\ & + \text{variables indicatrices par pays/branche} + \text{variables indicatrices temporelles} \\ & + \varepsilon_{ijt} \text{ avec } \varepsilon \sim N(0, \Sigma). \end{aligned}$$

Dans cette équation, les indices i , j et t dénotent respectivement les pays, les branches et les années ; LP représente la productivité du travail ; prodgap est « l'écart de productivité » – mesuré par le ratio (log) du niveau de productivité dans chaque pays ou secteur par rapport au niveau le plus élevé – et RMP est l'indicateur de l'impact de la réglementation anticoncurrentielle des marchés de produits. Des effets fixes par pays, branche, et branche-pays sont utilisés le cas échéant pour tenir compte de facteurs non observés stables dans le temps qui influent sur la croissance de la productivité dans un secteur ou pays particulier (ressources naturelles ou situation géographique, par exemple). Des variables indicatrices temporelles sont aussi utilisées pour tenir compte de chocs globaux sur la productivité au cours d'une année donnée.

Les simulations comportent deux étapes. D'abord, les réformes simulées sont définies au niveau d'indicateurs de réglementation sectoriels pour chaque secteur non manufacturier. Ces réformes de la réglementation des secteurs de services sont reflétées dans les indicateurs correspondants pour chaque secteur de l'économie, y compris les secteurs manufacturiers, sur la base de relations entrées-sorties. Cela permet de tenir compte du fait qu'un secteur qui est relativement tributaire d'intrants provenant d'un secteur non manufacturier donné sera sans doute assez fortement influencé par les réformes réglementaires intervenant dans ce secteur non manufacturier. Ces effets d'entraînement sont mesurés par les indicateurs désignés sous le nom d'indicateurs d'impact de la réglementation dans Conway et Nicoletti (2006).

Dans un second temps, l'impact de ces réformes sur la croissance de la productivité du travail est simulé pour chaque secteur de l'économie au moyen d'un modèle empirique dynamique. Plus précisément, on établit une estimation de l'impact de la réforme en comparant les prévisions du modèle à ce que serait la croissance de la productivité dans chaque pays en l'absence de réformes. Dans le modèle empirique, la croissance de la productivité du travail dans un secteur donné et dans un pays donné dépend de sa capacité à suivre le rythme d'expansion du même secteur dans le pays où la productivité du travail dans le secteur considéré est la plus élevée en innovant ou en tirant avantage de transferts de technologie. Les perspectives de rattrapage par rapport au pays à la productivité la plus élevée sont déterminées par l'environnement des politiques prévalant dans les pays à moindre productivité. Aghion et Griffith (2005) soulignent le rôle des institutions qui favorisent (ou entravent) la concurrence entre entreprises et/ou l'entrée de nouvelles entreprises en accroissant (ou en réduisant) les incitations à améliorer la productivité. Dans le modèle présenté ici, ces institutions sont représentées par les indicateurs OCDE de réglementation anticoncurrentielle décrits plus haut.

Le Mexique s'efforce d'alléger les contraintes réglementaires imposées aux entreprises

Les pouvoirs publics s'emploient à simplifier les procédures de création d'entreprise

La réforme de la réglementation a sensiblement progressé au Mexique. Le dispositif réglementaire est désormais soumis à des contrôles de qualité et des mécanismes plus transparents ont été mis en place à des fins qualitatives. L'ouverture des marchés et la concurrence sont des objectifs explicites des réformes de la réglementation. Depuis 2000, l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) – analyse détaillée des effets, des coûts et des avantages de la réglementation – est obligatoire pour tout projet de règlement. De plus, la plupart des États sont dotés soit d'une commission décentralisée soit d'une unité au sein d'un ministère – généralement le ministère du Développement économique – chargée de l'amélioration de la réglementation. Grâce essentiellement aux efforts déployés par le Mexique afin d'alléger le poids de la réglementation pour les entreprises qui se créent, le pays a progressé de six places dans le dernier classement de la Banque mondiale qui évalue le climat des affaires (*Doing Business*) et a été le seul membre de l'OCDE figurant dans la catégorie des pays ayant connu les améliorations les plus marquées (Banque mondiale, 2010).

En dépit de ces améliorations, il y a encore à faire pour améliorer la réglementation applicable aux entreprises et en réduire la complexité. Le coût de la création d'une entreprise exprimé en pourcentage du PIB par habitant demeure comparativement élevé, plus du double de la moyenne des pays de l'OCDE. Les indicateurs de la qualité de la réglementation du World Economic Forum indiquent aussi que le Mexique doit faire mieux pour aligner la qualité de son dispositif réglementaire sur celle des pays les plus riches de l'OCDE (World Economic Forum, 2009). Les coûts d'entrée peuvent favoriser l'activité informelle et freiner les évolutions structurelles, la concurrence et l'innovation, et ralentir par là même la croissance de la productivité.

Avec le concours de l'OCDE, le Mexique a lancé diverses initiatives visant à réduire les charges réglementaires superflues, notamment pour la création d'entreprises, et à rehausser la qualité de la réglementation. Le lancement en août 2009 d'un guichet unique *tuempresa.gob.mx* a été une mesure décisive pour alléger le coût de création d'une entreprise. Ce site permet aux créateurs d'entreprise de procéder en ligne à la quasi-totalité des procédures fédérales exigées d'eux pour l'immatriculation d'une nouvelle entreprise, ce qui simplifie grandement un processus auparavant non seulement coûteux (droits, charges et taxes), mais également chronophage. Les pouvoirs publics prévoient d'intégrer un plus vaste ensemble de procédures sur *tuempresa.gob.mx*, ce qui serait une initiative bienvenue pour réduire le poids de la réglementation pour les entreprises déjà en exercice.

D'après les études de l'OCDE, l'économie que peuvent réaliser les créateurs d'entreprise en immatriculant leur société *via tuempresa.gob.mx* est substantielle (OCDE, 2009). Les calculs de l'OCDE montrent que le coût d'immatriculation d'une entreprise peut être réduit des deux tiers. Les conclusions du dernier rapport *Doing Business* de la Banque mondiale confirment les avantages de cette nouvelle formule de guichet unique : le délai requis pour immatriculer une entreprise est passé depuis son lancement de 13 à 8 jours, et le nombre de formalités à remplir de 8 à 6. Ces améliorations ont permis au Mexique de gagner 23 places dans le classement « Création d'entreprise » (Banque mondiale, 2010).

Il y a toutefois encore du chemin à parcourir pour étendre l'utilisation du site de guichet unique en ligne. En décembre 2010, 25 437 citoyens s'étaient acquittés *via* ce portail des

démarches de création d'entreprise, soit une moyenne d'environ 1 590 utilisateurs par mois. Jusqu'ici, les pouvoirs publics ont assuré la promotion de ce site en éditant des brochures et autres supports d'information à l'intention d'acteurs spécifiques tels que les groupes professionnels et les universités, et en en parlant lors de leurs interventions publiques. Les médias devront s'en faire davantage l'écho et des campagnes d'information plus systématiques devront être menées par les pouvoirs publics pour faire mieux connaître le guichet unique auprès d'un large éventail d'entrepreneurs potentiels. Le peu d'intérêt que lui témoignent certains groupes, tels que les administrations infranationales et les officiers ministériels, explique sans doute aussi que ce portail ne soit pas encore très utilisé. Le ministère de l'Économie devrait donc s'engager plus activement auprès de ses partenaires stratégiques, dont les groupes mentionnés, pour les faire davantage adhérer à cette formule de guichet unique.

Il convient en outre de resserrer la coordination avec les échelons d'administration infranationaux pour maximiser l'impact des efforts de simplification des procédures de création d'entreprise. Comme nombre des démarches requises pour créer une entreprise se font au niveau des municipalités, celles-ci ont mis en place à cet effet un programme intitulé « *Sistema de apertura rápida de empresas (SARE)* », grâce auquel les entreprises à faible risque peuvent commencer à exercer leur activité 72 heures seulement après leur enregistrement. Comme le montre le chapitre 4, cette procédure accélérée de création rapide d'entreprises a induit une hausse du nombre d'immatriculations. Les États et les municipalités devraient coopérer avec le ministère de l'Économie pour rendre le portail *tuempresa.gob.mx* opérationnel dans leur juridiction et établir des portails de création d'entreprise analogues, à leur niveau respectif, qui couvriraient l'ensemble des formalités actuellement regroupées sous le système SARE, dans l'idée d'une interconnexion avec *tuempresa.gob.mx*. La gestion en ligne des procédures de création d'entreprise simplifierait beaucoup le processus tout en limitant les risques de corruption puisqu'il n'y aurait pas de contact direct entre les entrepreneurs et les agents publics. L'économie formelle et la productivité s'en trouveraient renforcées, car la corruption déprécie l'activité déclarée tout en augmentant le coût, ce qui a un caractère désincitatif, comme l'explique le chapitre 4. Les administrations infranationales devraient aussi s'appliquer à promouvoir ce portail et en étendre l'utilisation. Les autorités fédérales et infranationales devraient travailler à l'interconnexion de « *tuempresa.gob.mx* » et des portails créés au niveau des États et des municipalités.

L'initiative « Base Cero » devrait améliorer la qualité de la réglementation au Mexique

En janvier 2010, le Président Calderón a annoncé un processus de révision de la réglementation destiné à actualiser l'ensemble des réglementations fédérales. L'objectif est d'améliorer et de simplifier le dispositif réglementaire pour accroître la productivité et faciliter l'absorption des technologies, de façon à renforcer l'innovation comme source de croissance économique. Chaque ministère a dressé l'inventaire des formalités et réglementations méritant à son avis d'être revues. Dans un deuxième temps, ces réglementations ont fait l'objet d'une évaluation en fonction des critères suivants : i) leur incidence, c'est-à-dire le nombre de fois où les entreprises ont à s'y conformer ; ii) le coût administratif associé au fait de s'y conformer ; et iii) l'économie que pourrait induire une réduction des coûts de transaction, soit par la suppression soit par la simplification de la réglementation concernée. Plusieurs pays de l'OCDE, dont le Canada et la Corée, se sont livrés à des exercices de ce type. Grâce à l'impulsion politique sous-jacente et aux

consultations menées avec le secteur des entreprises pour inventorier les réglementations à revoir, le poids de la réglementation a été réduit.

Certaines des formalités à remplir par les exportateurs, les importateurs, les secteurs de l'agriculture et de l'élevage, les créateurs d'entreprises et les contribuables ont déjà été simplifiées dans le cadre de cette initiative. L'enregistrement de marques et la présentation de plans ou programmes de formation seront intégrés dans le portail *tuempresa.gob.mx*, de façon à pouvoir se faire en ligne. Sur la période 2010-11, il est prévu de simplifier les formalités dans les domaines du commerce extérieur, de la fiscalité, des marchés publics et du développement des infrastructures, de la flexibilité du travail, de la création d'entreprise, du logement et de l'accès au financement. Selon les prévisions, environ 35 milliards de pesos pourraient ainsi être économisés.

Par ailleurs, le Mexique aligne ses normes techniques (*normas oficiales mexicanas* – NOM) sur celles des États-Unis et du Canada dans le cadre de l'initiative *Base Cero*. L'objectif est d'éliminer les certifications redondantes. À l'avenir, la conformité aux normes internationales impliquera automatiquement la conformité aux NOM, ce qui aura également pour effet de favoriser l'absorption des technologies et d'encourager la concurrence dans le secteur de la normalisation.

Malgré les objectifs ambitieux de l'initiative « Base Cero » et ses premiers résultats positifs, cet exercice de révision de la réglementation gagnerait à s'inscrire dans le cadre d'une approche plus vaste qui engloberait un plus large éventail de processus économiques clés et de procédures s'appliquant à tous les stades du cycle de vie des entreprises. Un renforcement des consultations avec les acteurs concernés, en particulier les entreprises, contribuerait à accroître l'impact de la simplification administrative et à rationaliser les formalités les plus lourdes. De plus, mieux mesurer les résultats et les communiquer aux principales parties prenantes et au grand public aiderait à rallier un soutien en faveur de cette initiative. Les pouvoirs publics devraient aussi rappeler aux différents acteurs qu'il est nécessaire de renouveler régulièrement ces exercices de façon à pouvoir apporter en permanence des améliorations et faire évoluer les textes législatifs et réglementaires en fonction de l'évolution des besoins. L'administration fédérale pourrait également envisager de distiller l'idée de mener à bien des exercices de révision de ce type à l'échelon infranational, par exemple dans l'État de Baja California.

Par ailleurs, la Commission fédérale d'amélioration de la réglementation (COFEMER) coopère avec l'OCDE en vue d'améliorer son système d'analyse de l'impact des réglementations (AIR). L'ancien système était devenu trop pesant pour les ministères et services administratifs dans la mesure où une AIR complète leur était imposée même si les règlements proposés n'avaient qu'un coût ou un impact mineur. L'OCDE a formulé des avis s'appuyant sur les meilleures pratiques internationales, comprenant l'Australie, le Canada et l'Irlande, pour réformer le système d'AIR du Mexique. Depuis la réforme, la COFEMER peut concentrer ses ressources sur les réglementations les plus coûteuses et les démarches administratives les plus pesantes, et l'administration n'a plus à réaliser une AIR complète lorsqu'elle met en place des formalités ou procédures peu coûteuses. Un calculateur électronique a été introduit pour classer les initiatives réglementaires selon leur impact (faible ou fort), alors que les grilles d'évaluation des réglementations à faible impact ont été simplifiées pour que les fonctionnaires concernés passent moins de temps à les remplir. La COFEMER doit favoriser la mise en œuvre du système d'AIR amélioré en formant le personnel des ministères et organismes fonctionnels à cet effet. La COFEMER a pris de premières dispositions pour publier des lignes directrices sur la façon de rédiger les AIR.

Les administrations infranationales doivent être associées aux efforts de réforme

Un manque de coordination horizontale et verticale entre les différents échelons d'administration peut induire des doublons, un recoupement des efforts, voire des incohérences, ce qui ne fait qu'alourdir le coût de la réglementation et nuire à la transparence. Au Mexique, les administrations infranationales ont des pouvoirs réglementaires étendus. Les autorités fédérales, les autorités des États et les autorités municipales sont habilitées à concevoir, mettre en œuvre et faire appliquer leurs propres réglementations. Dans certains cas, le champ de compétence de chaque échelon d'administration est défini, mais dans bien d'autres il peut y avoir chevauchement. Parallèlement à l'effort déployé à l'échelon national, il faut associer les administrations infranationales (États et municipalités) au programme de réforme de la réglementation. Bon nombre des formalités les plus pesantes relèvent des administrations infranationales. Même si les administrations de quelques-uns des 32 États ont adopté des cadres pour la réforme de la réglementation et ont recours à des outils innovants, comme l'administration électronique, les progrès réalisés et la détermination affichée varient sensiblement d'un État à l'autre (Garci Villareal, 2010).

Le ministère de l'Économie et l'OCDE, avec le concours de l'Institut mexicain pour la compétitivité (IMCO), ont mené à bien un projet de recherche visant à réduire le poids de la réglementation et à renforcer la compétitivité à l'échelon infranational. Ce projet a permis de répertorier les formalités les plus lourdes pour les entreprises dans chaque État inclus dans l'étude en repérant les procédures et les exigences les plus coûteuses en temps et en argent dans les formalités de demande de licences ou de permis. Sur cette base, l'OCDE et l'IMCO ont formulé des recommandations précises pour la réforme, dont le tableau 3.1 fournit quelques exemples. L'OCDE a également recommandé des améliorations, à la lumière d'une étude des meilleures pratiques recensées dans trois États du Mexique et dans trois provinces d'autres pays de l'OCDE¹. Le fruit de ces travaux a servi de base à l'élaboration d'une « panoplie d'instruments » destinée à simplifier les réglementations et les formalités à l'échelon infranational². L'administration fédérale devrait encourager les

Tableau 3.1. Pesanteur des obligations et des formalités à remplir dans le processus de création d'entreprise et recommandations en vue de les simplifier

Problème	Recommandation
L'information quant aux conditions à remplir pour s'acquitter des différentes formalités est inaccessible, ce qui est une source de confusion pour l'utilisateur et peut faire le lit de la corruption.	Utiliser tous les moyens possibles pour rendre l'accès à l'information relative aux formalités et aux conditions à remplir accessible et transparente pour l'utilisateur. Dans toute la mesure du possible, recourir aux moyens électroniques (site Internet, discussion en ligne, etc.).
Il n'y a guère de coordination entre les différents bureaux (ex. : bureaux municipaux d'aménagement urbain et bureaux du cadastre des États), d'où un chevauchement des compétences et de moindres possibilités de simplification et d'intégration des formalités à remplir.	Établir une Base de données partagées pour permettre une communication et une actualisation immédiates entre les bureaux, et dans la mesure du possible ne pas exiger des particuliers qu'ils présentent des documents originaux aux différentes instances administratives.
Les étapes où interviennent des officiers ministériels représentent une part substantielle du coût total de la création d'une entreprise.	Utiliser les outils électroniques pour rationaliser et abaisser le coût des procédures où interviennent des officiers ministériels. Le ministère de l'Économie a déjà conçu des outils de ce type à l'image du système d'enregistrement immédiat des entreprises (RIE) pour atteindre ces objectifs.
La déclaration relative à l'impôt sur les salaires (ISN) au niveau des États est lourde et exige la présence physique du chef d'entreprise dans les services du Trésor.	Permettre la déclaration électronique en créant au niveau des États des portails pour la création d'entreprise et en assurant l'interconnexion avec <i>tuempresa.gob.mx</i> .

États et les municipalités à appliquer les recommandations contenues dans cette « boîte à outils », ce qui concourra dans un premier temps à améliorer les pratiques réglementaires, à sensibiliser à la question et à rendre possible une planification systématique en matière réglementaire sur le plus long terme.

S'il importe que les échelons d'administration infranationaux se dotent de leurs propres cadres réglementaires, car ils sont plus près du terrain, une coordination entre les divers niveaux reste essentielle. États et municipalités doivent aussi s'appliquer à réformer leur réglementation pour combler l'écart entre les plus avancés d'entre eux et ceux qui viennent d'entamer le processus. L'administration fédérale doit associer les autorités infranationales au programme de réforme de la réglementation pour dynamiser le climat des affaires au niveau régional.

Le Mexique doit s'ouvrir davantage à la concurrence pour stimuler la croissance et améliorer le bien-être des consommateurs

En dépit des avancées de ces dernières années, il reste encore des efforts à faire pour laisser davantage jouer la concurrence au Mexique. Lors d'études antérieures, l'OCDE, tout comme la *Comisión Federal de Competencia* (CFC) – l'autorité mexicaine de la concurrence – ont constaté une forte concentration et une concurrence insuffisante dans de nombreux secteurs de l'économie mexicaine. Mieux faire jouer la concurrence, y compris par l'adoption de réformes sectorielles qui faciliteraient l'entrée et le développement de nouvelles entreprises dans les industries de réseau, sera un facteur clé pour améliorer la croissance de la productivité, comme le suggère l'exercice de simulation (voir encadré 3.1). La concurrence discipline en effet les chefs d'entreprise, ce qui concourt à réduire les coûts, et les incite davantage à innover et à adopter de nouvelles technologies. La concurrence peut aussi favoriser l'emploi (Nicoletti et Scarpetta, 2005) et la résistance aux chocs économiques (Duval *et al.*, 2007).

L'intensification de la concurrence améliore en outre le bien-être des consommateurs, en particulier des plus économiquement faibles. Selon une étude conjointe de l'OCDE et de la CFC, 31 % de la dépense moyenne des ménages mexicains sont consacrés à des produits venant de marchés monopolistiques ou fortement oligopolistiques (CFC, 2009 ; Urzúa, 2009). La proportion est encore plus élevée pour les ménages aux revenus les plus faibles, 38 % pour le décile de revenu inférieur contre seulement 24 % pour le décile supérieur.

La récente réforme du droit de la concurrence est un important pas en avant

L'un des principaux moyens d'intensifier la concurrence consiste à veiller à la stricte application d'une législation de la concurrence bien conçue. Le respect de la loi a évolué rapidement au Mexique depuis l'adoption de la première loi sur la concurrence en 1993. Depuis lors, la loi a été modifiée à plusieurs reprises, pour la dernière fois en 2006. Entre autres, la réforme de 2006 a autorisé la CFC à instaurer un programme de clémence qui est bien respecté. Ce programme permet de réduire les amendes infligées aux entreprises qui apportent des preuves de l'existence d'ententes, ce qui incite davantage les parties concernées à coopérer avec les autorités. Les modifications apportées à la loi ont autorisé en outre la CFC à imposer des mesures correctives de nature structurelle, telles que la cession, dans les affaires de monopoles, ont renforcé et simplifié des procédures par souci d'efficacité, ainsi que la notification des fusions, et ont étendu le champ de la législation à d'autres comportements pouvant être assimilés à des pratiques monopolistiques. Avec la maturité, la CFC est devenue une agence crédible et respectée, d'une relative indépendance,

caractéristique jugée essentielle pour que l'autorité de la concurrence ne risque pas de devenir juge et partie dans les affaires dont elle est saisie.

Il manquait toutefois à la version de 2006 de la loi d'importants instruments de contrôle, et le Congrès a adopté un nouveau texte de loi afin de remédier à ces lacunes. Cette réforme renforce encore la compétence de la CFC, notamment pour collecter des informations, infliger des sanctions maximales suffisamment élevées pour décourager les abus, rendre les enquêtes plus efficaces et renforcer la transparence et la prévisibilité de ses procédures. La situation antérieure présentait l'inconvénient de faire obligation à la CFC d'annoncer à l'avance sa visite des bureaux et de ne pouvoir rechercher que des informations ayant déjà fait l'objet d'une requête préalable. La nouvelle loi permet des visites inopinées, qui augmentent les chances de collecter des preuves utiles auprès des suspects. Jusque-là, les amendes correspondaient à un multiple du salaire minimum, ce qui établissait l'amende maximale aux environs de 7 millions de dollars. Les gains retirés des agissements illicites dépassaient souvent de loin ce chiffre, de sorte que le niveau des amendes n'était guère dissuasif en cas d'entente. La nouvelle réforme porte le montant maximal des amendes à 10 % des recettes de la société concernée au Mexique, ce qui leur confère une réelle valeur dissuasive. Elle élargit aussi les possibilités de poursuites pénales contre les particuliers impliqués dans une entente et améliore l'efficacité opérationnelle, en autorisant la CFC à conclure des accords avec les sociétés faisant l'objet d'enquêtes. Précédemment, aucun accord ne pouvait intervenir avant la clôture officielle de l'enquête, ce qui retardait le processus et contraignait à investir des ressources même lorsque les deux parties s'attendaient au même résultat. La réforme améliorera le respect du droit de la concurrence et renforcera la prévisibilité et la transparence.

Un aspect fondamental qui n'entre que partiellement dans le champ de la loi et dont l'OCDE avait déjà recommandé la réforme est le traitement des recours en *amparo*. Les recours en *amparo* se rapprochent de l'« habeas corpus » existant dans d'autres pays et sont prévus par la constitution. Ils assurent à toute personne une protection contre les actes inconstitutionnels de l'administration publique et peuvent être déposés par toute partie pour un large éventail de motifs, y compris l'inconstitutionnalité d'une loi ou le fait que les décisions d'une autorité publique ne sont pas fondées sur des preuves suffisantes, ou fondées sur un raisonnement illogique ou contraire aux principes du droit. Les enquêtes et affaires traitées par la CFC, ou d'autres instances de régulation, font régulièrement l'objet de recours en *amparo*, qui aboutissent à des décisions de justice qui ont pour effet de suspendre les poursuites engagées. Parfois, ces appels retardent inutilement ou affaiblissent les actions ou décisions de la CFC ou d'autres instances de régulation qui pourraient, sinon, avoir des effets bénéfiques sur la concurrence. Il faut parfois attendre plusieurs années avant qu'un tribunal tranche définitivement quant à l'applicabilité de tel ou tel texte législatif ou réglementaire. Les actions en *amparo* sont utiles pour contrer l'usage arbitraire du pouvoir par l'administration, mais leur efficacité pourrait être améliorée. Un effort d'amélioration des compétences en matière économique au sein du système judiciaire mexicain y concourrait. Les juges saisis des affaires d'*amparo* sont parfois peu familiarisés avec les questions de droit de la concurrence et de régulation économique. Il serait donc souhaitable de mettre en place des tribunaux d'*amparo* spécialisés dotés des compétences économiques nécessaires pour statuer dans les affaires qui émanent de la CFC ou d'autres organes traitant de questions économiques. Le Mexique a pris quelques mesures en ce sens, puisque la CFC a organisé depuis 2006 de multiples séminaires sur le droit de la concurrence et les questions de réglementation à l'intention

des magistrats, des juges et de leur personnel. Parmi les intervenants figuraient des juges venant des États-Unis ou d'Europe ainsi que des responsables de l'application du droit de la concurrence issus d'autres juridictions. Depuis 2004, la proportion d'actions en *amparo* gagnés par des agents économiques a régressé, passant de plus de 50 % à moins de 20 %.

La réforme des réglementations sectorielles

La nouvelle modification du droit de la concurrence constitue une avancée importante vers un renforcement de la concurrence dans l'économie mexicaine en général, mais des mesures sectorielles s'imposent également. En particulier, il conviendrait de supprimer les restrictions inutiles à l'entrée de nouvelles entreprises dans les industries de réseau et de réprimer les pratiques anticoncurrentielles dans le secteur pharmaceutique.

Transport aérien et aéroports

La libéralisation du secteur du transport aérien a commencé au début des années 90, mais elle a été interrompue par la crise financière du milieu de cette même décennie, qui a obligé les pouvoirs publics à porter secours aux deux principales lignes aériennes, *Aeroméxico* et *Mexicana*, l'État devenant leur actionnaire principal. Le second processus de libéralisation n'est ensuite intervenu qu'au milieu des années 2000, avec l'arrivée d'une demi-douzaine de transporteurs « low-cost ». Même si l'ouverture récente de procédures de faillite dans le cas de *Mexicana* donne à penser que les compagnies aériennes traditionnelles peuvent avoir du mal à s'adapter aux nouvelles conditions du marché, il faut interpréter comme un signal positif le fait que les autorités aient choisi de ne pas intervenir pour renflouer la compagnie et préféré laisser le marché jouer son rôle.

La concurrence dans le secteur du transport aérien est généralement considérée comme une réussite, mais il est encore possible de l'améliorer. La progression du trafic passagers intérieur a été en moyenne de 5.4 % entre 1989 et 2008, et le degré de concentration du secteur (mesuré par l'indice Herfindahl-Hirschman) a chuté de plus de moitié sur la même période. Une analyse établie conjointement par la CFC et l'OCDE (Ros, 2010) montre que les tarifs sont d'environ 30 % inférieurs en moyenne sur les destinations desservies par les transporteurs « low cost ». Le principal obstacle à la concurrence dans le secteur du transport aérien au Mexique tient aux conditions d'entrée à l'aéroport de Mexico. Les créneaux de décollage et d'atterrissage ne sont pas seulement attribués de façon inefficace, ils sont difficiles à obtenir pour les nouveaux entrants. Selon cette même analyse (Ros, 2010), la capacité de l'aéroport de Mexico est sous-utilisée et les tarifs aériens sur les relations transitant par Mexico sont entre 40 et 80 % plus chers que des liaisons aériennes comparables ailleurs au Mexique.

Pour une meilleure attribution des créneaux à l'aéroport de Mexico, il faudrait abandonner le mécanisme actuel fondé sur les droits acquis, qui restreint artificiellement le développement d'un marché secondaire des créneaux aéroportuaires, et qui est contrôlé par un comité essentiellement composé des transporteurs aériens en place. Dans ce sens, le fonctionnement aéroportuaire serait grandement amélioré si le ministère des Communications et des Transports (SCT) non seulement recourait à un mécanisme inspiré du marché – tel que la mise aux enchères – pour allouer systématiquement les créneaux aux heures où la demande excède les capacités existantes, mais aussi autorisait le développement d'un marché secondaire plus dynamique et transparent de ces biens rares. Des systèmes de mise aux enchères ou de revente des créneaux doivent être mis en place pour permettre l'entrée de nouvelles lignes aériennes et leur expansion. Dans ce cas, de

plus, il serait souhaitable d'instaurer des limites à l'accumulation de façon à empêcher les distorsions à la concurrence, de même que de déléguer la coordination de ce nouveau système à un organe indépendant. Même si l'aéroport de Mexico est habilité depuis 2005 à mettre aux enchères des créneaux aéroportuaires dans les horaires saturés, cela ne s'est pas encore traduit dans la réalité, ce qu'il faut imputer au fait que la définition administrative de la saturation qui est retenue ne prend pas en compte la demande de créneaux des lignes aériennes. En outre, l'aéroport n'a jamais publié les règles qui régissent ces enchères. La sortie du marché de plusieurs compagnies aériennes modestes et, plus récemment, de *Mexicana*, offre une occasion unique de passer immédiatement à un système de mise aux enchères des créneaux aux heures de saturation, ce qui améliorerait l'efficacité et la compétitivité du secteur du transport aérien mexicain.

L'attribution de créneaux aéroportuaires à l'aéroport de Mexico n'est pas le seul défi à relever par le secteur. En dépit de l'arrivée de multiples nouveaux entrants depuis quelques années, le SCT maintient en vigueur nombre de règles qui sont susceptibles de restreindre indûment les possibilités d'entrée de nouveaux participants et leur expansion. Un système exagérément restrictif d'octroi de concessions par route en est un autre. Aujourd'hui, les compagnies aériennes doivent obtenir une concession pour chaque route qu'elles souhaitent exploiter, spécifiant les heures d'exploitation et les obligeant à assurer le service sans longues interruptions. Le SCT, qui plus est, a un pouvoir discrétionnaire pour l'attribution des concessions et l'approbation de nouvelles routes ou grilles horaires. Dans ces conditions, les compagnies aériennes sont relativement rares à bénéficier de concessions. Étant donné qu'il n'est pas prouvé que des concessions soient indispensables dès lors que les règles de sécurité sont respectées, il ressort que les compagnies aériennes ne devraient pas être tenues par l'obligation légale d'obtenir une concession si les appareils, les procédures de sécurité et les licences des pilotes satisfont aux exigences de sécurité. Si en revanche, le Mexique opte pour le maintien du système des concessions, certaines réformes contribueraient à renforcer la concurrence. Premièrement, les concessions devraient permettre aux compagnies d'assurer un service sur n'importe quelle route, tant que ces dernières se conforment aux exigences de notification en matière de sécurité pour chaque route empruntée. Deuxièmement, les compagnies devraient pouvoir modifier leur grille horaire sur simple notification. Troisièmement, les pouvoirs publics devraient abolir les règles en vertu desquelles les compagnies aériennes perdent leurs droits sur une route donnée si elles n'ont pas assuré leur service dans les 90 jours qui ont suivi l'approbation ou après avoir interrompu leur service pendant 180 jours.

Banques

Le secteur de la banque de détail au Mexique est très concentré et les marges d'intérêt sont élevées. Selon Chiquiar et Ramos-Francia (2009), les marges d'intérêt sont importantes au regard de la norme internationale. En ce qui concerne les comptes de dépôt, deux sociétés se partagent près de 50 % du marché. S'agissant des cartes de crédit/débit, les quatre principales banques mexicaines s'adjudgeaient en 2007 entre 85 et 90 % du total des transactions réalisées, proportion qui n'a guère changé depuis 2002 (Castellanos *et al.*, 2008). Les chiffres correspondants pour les deux premières banques se situaient entre 60 et 70 %. Une enquête de conjoncture réalisée par la CFC et l'OCDE a permis de constater que 95 % des personnes interrogées détentrices d'au moins un produit bancaire n'avaient jamais changé de banque. Au Royaume-Uni, où les coûts de transfert sont plus faibles qu'ailleurs dans l'UE, les commissions pour le transfert des différents produits bancaires

sont de 13-30 % sur une période de cinq ans (Office of Fair Trading, 2008). Le nombre restreint de changements de banques au Mexique peut être dû aux coûts élevés du transfert, mais pourrait s'expliquer aussi par l'inertie.

Le Mexique a introduit diverses mesures qui pourraient réduire le coût effectif et perçu du changement de banque. L'OCDE avait recommandé que les banques soient tenues par la loi de fournir des informations transparentes à leurs clients pour qu'ils puissent facilement déterminer combien il leur en coûterait de changer de banque. La nouvelle banque choisie par le client devrait être autorisée à transférer un ordre de virement à la demande du client. Pour veiller à ce que de nouvelles banques puissent facilement entrer sur le marché et prospérer, il avait été recommandé qu'un accès minimal aux installations bancaires conjointes comme les infrastructures de réseau par carte ou des bureaux de crédit soit possible. Pour que les petites banques aient une chance de se développer, il avait été recommandé d'assouplir les conditions à remplir pour ouvrir une nouvelle succursale.

Ces recommandations ont été transposées dans le cadre juridique et réglementaire, ce qui est une avancée majeure sur le plan de la concurrence dans le secteur. Ces modifications des textes législatifs sont maintenant mises en application et le gouvernement devrait s'assurer que ce processus se poursuit aussi rapidement que possible pour renforcer la concurrence bancaire au Mexique.

Transport interurbain par autocar

Des services d'autocars interurbains sont offerts dans un environnement qui est libéralisé depuis les années 90, mais le cadre concurrentiel pourrait encore être amélioré, ce qui profiterait aux consommateurs, et en particulier aux groupes économiquement faibles qui sont à l'origine d'une forte proportion de la demande de ce type de transport au Mexique. Bien qu'il existe plus de 1 800 entreprises habilitées à assurer un service interurbain par autocar, la plupart d'entre elles possèdent moins de 5 autocars et ne desservent que très peu de liaisons. Nombre de ces entreprises font partie des quatre principaux groupes privés opérant au Mexique qui sont propriétaires de leur parc et coordonnent les liaisons par autocar dans le pays. Sur de nombreuses liaisons, il n'y a pas d'offre concurrentielle. Sur les itinéraires où la demande est faible, ce peut être la conséquence de la structure des coûts de cette branche d'activité. Toutefois, des modifications de la réglementation pourraient avantageusement renforcer la concurrence dans un certain nombre de cas. L'analyse réalisée par l'OCDE et la CFC sur les services de première classe laisse penser que la présence de concurrents amènerait les entreprises à réduire leurs prix de pas moins de 10 %. Sur un marché contestable, l'arrivée de nouveaux entrants pourrait suffire à peser sur les prix dans les mêmes proportions (CFC et OCDE, 2010).

Les obstacles réglementaires inutiles à l'entrée ou les entraves à l'expansion, par exemple, les restrictions à l'obtention d'un permis, devraient être supprimés, et les autorités devraient assurer un accès non discriminatoire aux terminaux d'autocars. Il serait souhaitable que les pouvoirs publics facilitent les procédures d'obtention de permis de transport interurbain par autocar. À l'heure actuelle, le régulateur est tenu de fonder sa décision d'autoriser ou non l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises sur des études de la demande et des études de rentabilité. La situation induit des coûts d'entrée élevés et confère à l'État un rôle de planificateur de l'offre. Il serait probablement plus efficace de laisser jouer les forces du marché. L'obligation faite au régulateur de fonder sa décision sur de tels critères devrait être abandonnée. En outre, il arrive que l'accès à des terminaux d'autocars soit essentiel pour que des concurrents puissent entrer sur le marché. Dans ces

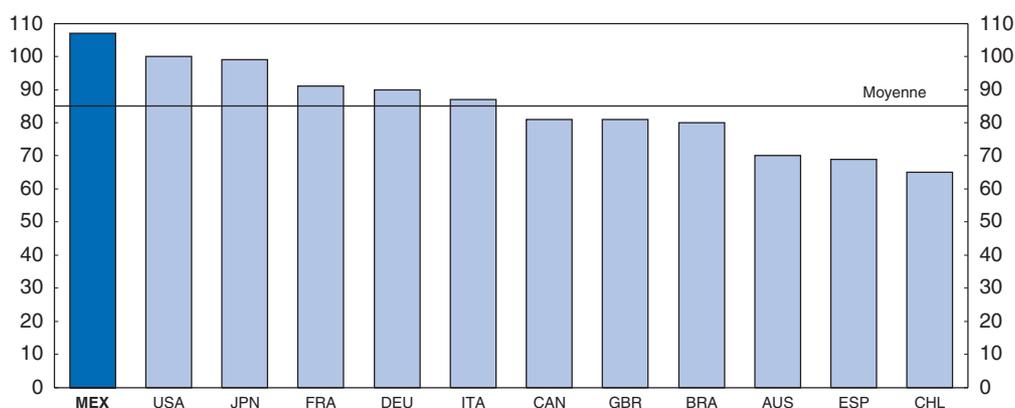
cas-là, il serait peut-être utile d'instaurer des conditions d'accès aux terminaux d'une compagnie. L'accès peut être essentiel lorsque la construction d'un nouveau terminal n'est pas économiquement possible ou lorsque l'autorisation est refusée par une administration locale.

Industrie pharmaceutique

Dans le secteur pharmaceutique, un renforcement de la concurrence aurait pour effet d'abaisser les prix qui sont à l'heure actuelle exceptionnellement élevés. C'est au Mexique, dans un échantillon de douze pays (graphique 3.4), que les médicaments sont le plus chers. Parallèlement, les dépenses à la charge des patients – c'est-à-dire non couvertes par l'assurance – sont particulièrement élevées, puisqu'elles représentent 81 % des dépenses pharmaceutiques totales (OCDE, 2010e). En conséquence, la consommation de médicaments par habitant au Mexique est la plus faible de la zone OCDE. Dans un pays où les inégalités de revenu sont fortes et les taux de pauvreté élevés, un effort particulier s'impose pour assurer l'accès de tous à des services médicaux de qualité.

Graphique 3.4. **Indices des prix des médicaments, 2005¹**

États-Unis = 100, taux de change nominal



1. Prix public.

Source : Danzon, P et M. Furukawa (2008), « International Prices and Availability of Pharmaceuticals in 2005 », *Health Affairs*. vol. 27, n° 1, pp: 221-233.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383964>

Des procédures plus transparentes d'achat public et un assouplissement des restrictions imposées par les pouvoirs publics sur les produits génériques contribueraient à renforcer la concurrence dans le secteur pharmaceutique. L'Institut de sécurité sociale (IMSS), l'autorité de la concurrence (CFC) et l'OCDE sont convenus de coopérer pour encourager cette évolution. À compter de 2011, l'IMSS réalisera tous ses achats, y compris de médicaments, par le biais d'enchères inversées, ce qui limitera considérablement les possibilités de corruption et rendra la collusion entre entreprises pharmaceutiques beaucoup plus difficile. Ce défaut de concurrence tient en partie aux restrictions sur les produits génériques qui nuisent à l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché. Jusqu'à récemment, les sociétés vendant des produits génériques avaient l'obligation d'exploiter une usine ou un laboratoire au Mexique. Cette obligation n'a plus cours aujourd'hui, ce qui contribuera peut-être à accroître la pénétration sur le marché des génériques, actuellement très faible. Reste encore à aligner les règlements administratifs sur la

nouvelle législation pour en assurer l'application. Les pouvoirs publics doivent faire tout leur possible pour que la nouvelle loi entre en application dans les plus brefs délais. Les médicaments génériques sans marque représentent moins de 17 % du marché des médicaments au Mexique, contre 66.5 % aux États-Unis.

Pour promouvoir la concurrence sur le marché des médicaments génériques, le Mexique pourrait faciliter l'accréditation de fabricants souhaitant prendre pied sur le marché mexicain. Les autorités gagneraient à définir des critères quant aux aspects de fond des litiges les plus fréquemment associés aux brevets pharmaceutiques, en l'espèce la légalité des extensions de brevets en instance et la brevetabilité de compositions pharmaceutiques ou de dosages adaptés. Il deviendrait ainsi plus difficile pour les laboratoires déjà en place de solliciter des extensions abusives de leurs brevets par des actions en justice, ce qui serait préférable sur le plan de la sécurité juridique et aurait en outre l'avantage de réduire les obstacles à l'entrée pour les fabricants de génériques. Il importe également d'accroître la demande de médicaments génériques, par exemple par des campagnes de publicité qui vanteraient auprès du consommateur la qualité de ces produits.

Les pouvoirs publics ont commencé à prendre des mesures pour lutter contre les soumissions concertées, qui constituent un problème sur le marché des produits génériques. Une enquête de la CFC avait mis au jour des pratiques généralisées de trucage des offres de la part des fabricants de médicaments génériques dans les procédures d'achat public. Toutefois, après la modification des procédures d'appel d'offres en 2005 et 2006 qui rendait plus difficile pour les entreprises de se diviser le marché et accroître l'offre internationale, les prix des 20 meilleures ventes de médicaments génériques ont fléchi de 19 % en moyenne (Estrada et Vasquez, 2011). Les amendes infligées aux auteurs de soumissions concertées sont toutefois relativement peu élevées, étant donné la faiblesse de leur montant légal maximal par rapport à la norme internationale, d'où la nécessité de relever le plafond des amendes en modifiant la loi mexicaine sur la concurrence. Un scandale dévoilé par les médias en novembre 2010 laisse penser que les soumissions concertées dans le secteur pharmaceutique reste d'actualité pour les pouvoirs publics.

Comme dans d'autres pays, les laboratoires pharmaceutiques sont généreux dans les incitations ou les avantages dont ils font bénéficier les médecins afin qu'ils prescrivent leurs produits. Les laboratoires pharmaceutiques devraient, au minimum, être tenus de respecter des consignes de transparence en ce qui concerne leurs pratiques commerciales et les dépenses qui ciblent le corps médical. Le Mexique pourrait également envisager d'imposer des restrictions quant à la nature et à l'ampleur des incitations que les médecins sont autorisés à accepter, notamment les « cadeaux » ou encore les défraiements accordés pour leur participation à des séminaires. De nombreux pays de l'OCDE limitent strictement tout transfert de valeurs entre les laboratoires pharmaceutiques et les médecins. Il s'agit de faire d'empêcher les médecins de prescrire des médicaments en fonction des incitations qu'ils reçoivent du fabricant et non de leur efficacité thérapeutique ou de leur efficacité par rapport à leur coût. Une autre solution consiste à exiger des médecins qu'ils prescrivent les médicaments en utilisant leur dénomination commune internationale (DCI) exclusivement, de sorte que les patients puissent choisir l'option la moins coûteuse à la pharmacie. Les pharmacies devraient quant à elles être tenues de proposer les médicaments sous leur forme générique. À l'heure actuelle, les médecins peuvent toujours prescrire les médicaments princeps, et les pharmacies sont alors dans l'obligation de délivrer la marque prescrite.

Les pouvoirs publics ont engagé plusieurs efforts pour encourager les produits génériques, notamment un processus de renouvellement de toutes les procédures d'enregistrement des médicaments, qui aboutiront cette année. Seuls les produits génériques répondant aux exigences de bioéquivalence seront désormais autorisés ; des campagnes de promotion et d'information favoriseront la prescription et l'utilisation adéquates de ces produits ; et le cadre conceptuel de la propriété intellectuelle sera révisé pour déterminer les domaines où des améliorations peuvent intervenir.

Télécommunications

Les télécommunications fixes et mobiles continuent de poser problème, en particulier en ce qui concerne les modalités d'interconnexion, qui déterminent le coût du transfert des communications entre les différents réseaux (CFC et OCDE, 2009). La croissance des services fixes a stagné, les consommateurs privilégiant dorénavant la téléphonie mobile ou par câble. Néanmoins, l'accès par habitant aux services de télécommunications (fixes, mobiles et par câble) est sensiblement inférieur à la moyenne OCDE, ce qui s'explique en partie par des tarifs élevés. En effet, selon les données de l'OCDE, pour une utilisation modérée des services de téléphonie mobile, les tarifs mexicains sont d'environ 30 % supérieurs à la moyenne OCDE. S'agissant des services fixes, pour une utilisation moyenne, les tarifs applicables aux particuliers et aux entreprises dépassent respectivement de 67 % et 82 % les moyennes OCDE en parités de pouvoir d'achat. En 2009 et 2010, la CFC a publié cinq déclarations relatives à l'existence d'un fort pouvoir de marché, qui autorisent le régulateur des télécommunications – Cofetel – à imposer une réglementation aux entreprises concernées. Selon une étude la CFC et de l'OCDE, si les tarifs téléphoniques moyens pratiqués au Mexique se situaient au niveau de la moyenne OCDE, les consommateurs mexicains économiseraient 15 milliards USD par an.

Il est possible d'améliorer la réglementation de l'interconnexion des réseaux, à la fois pour la téléphonie fixe et les services mobiles. COFETEL a publié un plan d'interconnexion en vertu duquel les tarifs d'interconnexion doivent être fondés sur des modèles de coûts. C'est là une approche judicieuse et conforme à celle d'autres pays de l'OCDE. L'élaboration de modèles de coûts marginaux à long terme et la détermination des paramètres applicables devraient suivre une méthodologie transparente et faire l'objet d'audits réalisés par des experts indépendants.

S'agissant de la téléphonie fixe, Telmex applique un « tarif de revente longue distance » pour la terminaison des appels vers les zones d'appel locales sur lesquelles il détient un monopole. COFETEL a fait valoir depuis 2001 que le service de revente de télécommunications longue distance devait être considéré comme un service d'interconnexion et par conséquent être soumis à la réglementation applicable, qui aboutirait à des tarifs beaucoup plus bas, et a rendu en 2008 une décision réduisant les tarifs d'environ 15 %. Cette décision a toutefois fait l'objet d'un recours en *amparo*, à ce jour en suspens. Au minimum, les autorités pourraient envisager de fusionner des zones d'appel locales pour réduire le nombre de celles où la concurrence est absente.

Les conditions d'interconnexion en téléphonie mobile posent également des problèmes. Le Secrétariat des Communications et des Transports, ainsi qu'un tribunal, ont jugé que les tarifs d'interconnexion du service mobile devraient être considérablement plus bas que les tarifs pratiqués et ils ont ainsi fixé le tarif pour 2010 à 0.42 peso par minute, contre 1 peso par minute jusque-là. Toutefois, le régulateur des télécommunications n'est pas habilité à réglementer *ex ante* les tarifs d'interconnexion du service mobile en toutes

circonstances. Il ne peut que proposer des modifications dans certaines situations, lorsqu'un différend juridique survient entre opérateurs. COFETEL devrait être autorisé à réglementer les tarifs d'interconnexion *ex ante*, pour favoriser la concurrence entre opérateurs ainsi que la croissance du secteur.

COFETEL devrait également être habilité à désigner les installations essentielles et à établir des conditions d'accès non discriminatoires à ces installations. Les règles d'accès devraient être définies avec clarté et précision par voie législative, afin d'éviter la démarche inefficace que constitue un examen judiciaire. De plus, il conviendrait d'inscrire dans les textes la possibilité de dégroupier l'accès aux infrastructures essentielles lorsque cela favorise le développement de la concurrence et n'affaiblit pas les incitations à investir. Le dégroupage donnerait accès à certaines parties du réseau de l'opérateur historique, permettant aux concurrents de croître sans avoir à se doter de leur propre réseau. L'un des enjeux concerne le dégroupage de la boucle locale (la connexion entre le central téléphonique et le domicile de l'abonné), dont la capacité pourrait, par exemple, être louée à des prestataires de services DSL. En dégroupant l'accès à certaines parties du réseau de l'opérateur historique, les autorités doivent veiller à ce que ce dernier conserve une motivation suffisante pour entretenir son réseau et que les projets viables de construction de nouvelles infrastructures ne risquent pas d'être compromis. Il serait à cet égard très utile que la réglementation des tarifs d'interconnexion et de dégroupage sur la base des coûts marginaux à long terme soit inscrite dans la législation.

Enfin, le monopole d'État pour l'électricité – *Comisión Federal de Electricidad (CFE)* – possède un réseau de fibre optique dont l'ouverture partielle aux concurrents de l'opérateur de télécommunications dominant pourrait fortement stimuler la concurrence dans le secteur. Le réseau a déjà été ouvert à la concurrence, ce qui marque un progrès important. Les tarifs devraient être fondés sur les coûts marginaux à long terme. Enfin, la mise aux enchères récente des fréquences haut débit pourrait elle aussi favoriser le développement de la concurrence dans le secteur des télécommunications.

Un meilleur système éducatif favoriserait la croissance économique et le bien-être des citoyens

L'enseignement peut contribuer de multiples façons au bien-être

Le Mexique a accru ses investissements dans l'enseignement et le nombre d'enfants scolarisés a considérablement augmenté, mais des efforts sont encore nécessaires pour améliorer la qualité et l'équité dans ce domaine. La part des dépenses publiques d'éducation dans le PIB a progressé au cours des dernières années : à 4.8 %, elle tourne autour de la moyenne de l'OCDE (5.2 %) (OCDE, 2010a). Étant donné que les dépenses publiques globales sont relativement faibles au Mexique, ce pourcentage est le plus élevé de ceux enregistrés dans les pays de l'OCDE. Cependant, les jeunes Mexicains étant très nombreux, les dépenses unitaires sont faibles par rapport aux autres pays, même après ajustement pour tenir compte du PIB par habitant : en pourcentage du PIB par habitant, le Mexique dépense 15 % par étudiant du primaire contre une moyenne de 20 % pour l'OCDE et 15 % par élève du secondaire, contre une moyenne de l'OCDE de 24 (OCDE, 201a). En ce qui concerne le nombre d'élèves scolarisés et leur niveau d'instruction, le Mexique a fait de gros progrès au cours des dernières décennies, malgré des budgets serrés, une grande diversité linguistique, des flux migratoires internes et vers l'étranger importants et une part considérable de la population (15 % actuellement) vivant avec moins de 2 dollars par

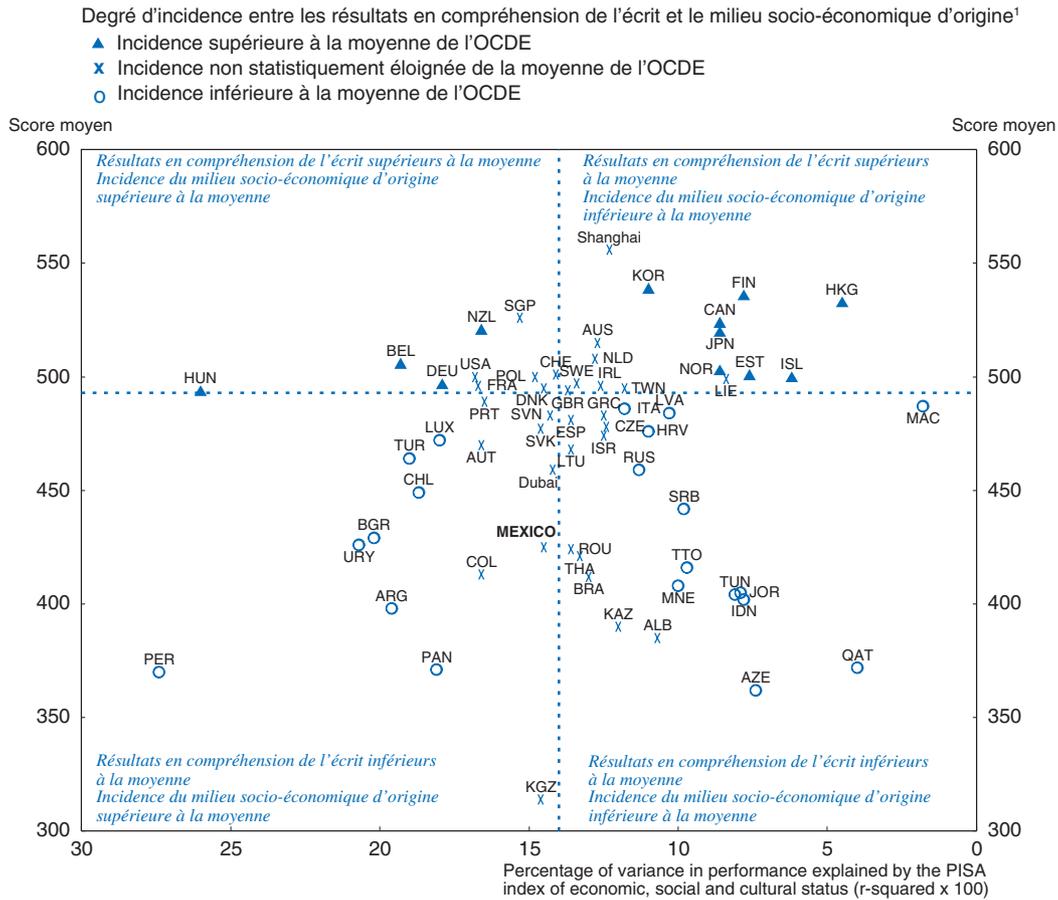
jour. Aujourd'hui, quasiment tous les enfants de 5 à 14 ans sont scolarisés (Aguerrondo, *et al.*, 2009 ; OCDE, 2010a). Le pourcentage d'élèves ayant obtenu leur diplôme de fin d'études secondaires est passé de 33 % en 2000 à 44 % en 2008, ce qui a permis de réduire l'écart avec les autres pays de l'OCDE, même s'il reste important. Au Mexique, 51.6 % seulement des 15-19 ans sont scolarisés, contre 81.5 % en moyenne dans l'OCDE. En outre, les résultats au PISA (Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves) montrent que les jeunes Mexicains sont loin d'obtenir des résultats comparables à ceux des élèves des autres pays (graphique 3.5). L'incidence du milieu socio-économique d'origine sur les résultats est forte, ce qui indique qu'un accès plus équitable à un enseignement de qualité est nécessaire.

Le fait de renforcer la qualité de l'enseignement et d'assurer un accès plus équitable permettrait d'améliorer la productivité, la croissance économique et le développement. Des études récentes confirment que les aptitudes cognitives de la population ont des retombées bénéfiques importantes sur les salaires, sur la répartition des revenus et sur la croissance économique (Hanushek et Wößmann, 2007). Leur impact est en effet plus fort que le nombre d'années de scolarité suivies. La proportion d'individus qui maîtrisent les savoirs élémentaires et celle des individus atteignant un bon niveau ont chacune des effets sensibles sur la croissance, selon ces auteurs (Hanushek et Wößmann, 2009). Leurs estimations donnent également à penser que l'incidence des bons éléments est plus importante dans les pays pauvres. Un accès plus large à un enseignement de qualité permettra aussi de s'assurer que les enfants, qui risquent sinon de devenir des travailleurs peu productifs, seront mieux armés pour tirer pleinement parti de leur potentiel. À plus long terme, cela aiderait le Mexique à améliorer la productivité de sa population active, notamment celle des actifs les moins qualifiés, ce qui permettrait à plus de citoyens de rejoindre le secteur formel de l'économie et d'y réussir. On sait par ailleurs qu'une instruction de meilleure qualité, avec des résultats plus justes, entraîne une amélioration de l'état de santé de la population, une plus grande cohésion sociale et une baisse de la criminalité (Wilkinson et Pickett, 2010, Field, *et al.*, 2007 ; Lyche, 2010). Le graphique 3.5 montre que certains pays obtiennent de bons résultats scolaires en moyenne ainsi qu'un haut degré d'équité dans l'enseignement secondaire, ce qui indique qu'un plus grand nombre d'enfants peuvent développer pleinement leurs aptitudes à l'école, sous réserve que les mesures appropriées aient été prises.

Le système d'éducation du Mexique est confronté à plusieurs enjeux. Nombre d'établissements scolaires et d'enseignants sont confrontés à une situation très difficile. Les structures de soutien et la qualité de la direction et de l'enseignement sont faibles dans de nombreux établissements. Dans certaines régions, on observe un absentéisme massif et un manque de ponctualité des enseignants, ce qui réduit encore le temps d'instruction. De nombreux enseignants travaillent dans une école le matin et dans une autre l'après-midi, ou exercent en plus un autre emploi. Dans beaucoup de zones rurales ou isolées, ils enseignent souvent dans de petites écoles, où les possibilités de travail en équipe et de progrès mutuels sont peu nombreuses. La qualité de la formation, la sélection et l'affectation des enseignants soulèvent de sérieux doutes, de même que l'évolution de carrière des enseignants, le niveau de soutien apporté aux écoles et aux enseignants par les chefs d'établissement, les superviseurs et par ceux qui dirigent et gèrent le système dans son ensemble.

Des progrès sont déjà perceptibles. Par exemple, le Mexique a enregistré de nettes améliorations ces dernières années au niveau des résultats scolaires des étudiants et des

Graphique 3.5. **Incidence entre le milieu socio-économique d'origine et les résultats en compréhension de l'écrit, PISA 2006**



1. À titre d'exemple, tous les pays du quart supérieur droit présentent à la fois des résultats aux tests du PISA supérieurs à la moyenne et un degré d'équité élevé (exprimé par la faible incidence du milieu d'origine de l'élève sur ses résultats). En revanche, le groupe de pays situés dans le quart inférieur gauche cumule des résultats inférieurs à la moyenne et un faible degré d'équité (incidence forte du milieu d'origine sur les résultats). La moyenne de l'OCDE utilisée dans ce graphique est la moyenne arithmétique de l'ensemble des pays membres.

Source : OCDE (2010d), Résultats du PISA 2009 – Surmonter le milieu social – l'égalité des chances dans l'apprentissage et l'équité du rendement de l'apprentissage, vol. 2 : Analyse, OCDE, Paris.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932383983>

taux de scolarisation des enfants de 15 ans. Les résultats du PISA pour la période comprise entre 2003 et 2009 font apparaître des avancées sensibles en mathématique, le Mexique étant le pays qui enregistre la plus forte augmentation (33 points) de son score moyen. Le pays semble donc être sur la bonne voie. Si ces tendances perdurent, il pourrait être en mesure de réaliser ses objectifs de performance en 2012. Des efforts considérables ont été faits pour renforcer les tests de performance des étudiants (ENLACE, ESCALE et PISA).

Pour renforcer les efforts du pays en vue d'améliorer l'instruction de ses jeunes, le Mexique et l'OCDE ont établi un accord de coopération entre 2008 et 2010 afin d'élaborer des stratégies destinées à améliorer la qualité et l'équité dans le système éducatif. L'objectif premier de cet accord était de relever le niveau des enseignants et d'améliorer la gestion des établissements scolaires, leur direction, la participation de la collectivité, les incitations et les mesures de stimulation. Les recommandations et stratégies principales

que l'OCDE a mises au point avec le Mexique lors de cette collaboration sont décrites dans les paragraphes suivants. Elles portent en premier lieu sur l'enseignement de base, car sans améliorations notables dans ce secteur, les efforts déployés pour renforcer d'autres composantes du système d'enseignement et de formation seraient inutiles. Ces recommandations peuvent toutefois être facilement étendues au deuxième cycle du secondaire (encadré 3.2).

Les réformes visant à améliorer l'enseignement et la gestion des établissements scolaires devraient reposer sur des normes définissant les performances attendues des enseignants

La réforme la plus importante que le Mexique peut engager pour améliorer les résultats scolaires de ses jeunes consiste à mettre en place un système efficace de recrutement, de formation, d'évaluation et de perfectionnement des meilleurs enseignants pour ses écoles. Avec l'enseignement, une direction et une gestion de qualité au sein des établissements scolaires sont indispensables pour mieux aider les élèves à apprendre en classe. À l'heure actuelle, les enseignants et les chefs d'établissement ne bénéficient pas d'une formation initiale adaptée. Les mécanismes d'affectation des enseignants se sont améliorés ces dernières années dans certains États, avec l'instauration du nouvel examen de certification des enseignants, mais, malgré ces avancées, ces mécanismes ne sont toujours pas suffisants et doivent être encore développés. La formation et les nominations aux postes de chef d'établissement ne correspondent pas à ce dont les écoles ont besoin pour aider les élèves à améliorer leurs résultats. Les réformes visant à améliorer la formation initiale des enseignants et le système de perfectionnement professionnel et à développer l'évaluation des enseignants devraient reposer sur des normes (qui font toujours défaut aujourd'hui) définissant précisément les performances attendues des enseignants.

Le Mexique doit mettre au point et utiliser à l'échelle nationale un ensemble cohérent de normes définissant les compétences dont les enseignants, y compris des chefs d'établissement, ont besoin pour aider les élèves à exploiter pleinement leur capacité d'apprendre. Pour améliorer la qualité et l'équité au sein des établissements et dans l'enseignement, il faut, dans un premier temps, définir clairement les fonctions et les responsabilités des enseignants et des chefs d'établissement. Des normes relatives aux performances des enseignants devraient également s'accompagner d'une description précise des connaissances et des compétences que les élèves doivent apprendre dans chaque discipline et dans chaque classe. Les autorités ont entamé il y a peu des travaux importants concernant les normes applicables à l'enseignement en classe, aux établissements et aux programmes scolaires. Au cours de l'année scolaire 2008/09, un projet pilote, « Des normes pour l'enseignement de base », a été mené dans 480 écoles primaires et 128 écoles secondaires du premier cycle. Ces normes ont été élaborées après avoir observé les enseignants d'écoles obtenant de bons résultats. Cette approche semble intéressante et prometteuse. Il est maintenant important que les enseignants participent davantage à la conception des normes et qu'ils transmettent des informations en retour. Par ailleurs, les États qui peuvent déjà avoir défini leurs propres normes pédagogiques devraient être associés à ce processus, de même que les personnes susceptibles d'utiliser ces normes à des fins de formation ou d'évaluation par exemple.

L'une des difficultés sera d'inciter des candidats plus qualifiés à choisir le professorat. Si l'on veut que l'enseignement devienne une profession valorisée au Mexique, il faut en

premier lieu améliorer le niveau des candidats dans les instituts de formation des enseignants, et en particulier, mais pas uniquement, dans les écoles normales (*Normales*). Pour cela, on peut durcir les critères d'admission aux programmes de formation initiale et instituer un examen d'entrée national et d'autres outils d'évaluation des candidats à l'enseignement. Il y a presque deux fois plus de candidats souhaitant intégrer une école normale que de postes à pourvoir ultérieurement. Si l'on ne parvient pas à sélectionner les candidats avant qu'ils ne commencent leur formation initiale, des problèmes vont apparaître et certains vont réaliser après plusieurs années d'études qu'ils ne seront jamais enseignants. En outre, le fait de n'accepter que les meilleurs étudiants pourrait améliorer la qualité de l'instruction dans les écoles normales et rehausser le prestige de la profession.

Le niveau des écoles normales et autres instituts qui proposent des programmes de formation initial des enseignants doit nettement s'améliorer s'ils doivent rester les principaux prestataires dans ce secteur. La première étape devrait consister à mettre en place des normes rigoureuses relatives à l'agrément de toutes les écoles normales et des autres instituts de formation des enseignants.

Le Mexique a commencé à professionnaliser les nominations des enseignants, en instituant un nouvel examen de certification des enseignants (*Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes*). Cet examen vise à identifier ceux qui ont les aptitudes requises pour enseigner parmi ceux qui souhaitent entrer dans la profession pour la première fois, les enseignants sans poste permanent et les enseignants qui demandent à avoir un deuxième poste permanent (*doble plaza*). La réussite à cet examen est une condition indispensable à la nomination à un poste permanent. Les autorités devraient encore développer et améliorer cet examen, qui se limite actuellement à un QCM de deux heures. En l'étoffant (par exemple, avec la rédaction d'un essai et des épreuves orales), on pourrait en faire un instrument de sélection des meilleurs candidats. L'examen devrait être utilisé pour s'assurer que seuls les candidats ayant un niveau de qualifications minimum peuvent devenir enseignants. Ceux qui ne sont pas au niveau devraient avoir accès à une formation supplémentaire, comme les cours de remise à niveau mis en place par le Mexique et qui sont aussi un instrument de soutien bienvenu pour les enseignants en poste. L'administration fédérale devrait également convaincre les États qui ont jusqu'à présent refusé d'adopter ce nouvel examen de rejoindre à terme cette initiative. Le Mexique devrait aussi poursuivre ses efforts pour mettre au point un mécanisme du même type pour l'agrément des chefs d'établissement.

Le Mexique ne dispose pas de programme d'initiation pratique des enseignants, qui aiderait les nouvelles recrues à apprendre leur métier avec l'aide de collègues jouant le rôle de tuteurs. En outre, il n'y a pas de période probatoire avant d'obtenir un poste permanent. On sait pourtant que les premières années de pratique sont déterminantes pour la qualité du travail par la suite (Hobson *et al.*, 2009 ; Larsen *et al.*, 2005). En outre, la formation initiale des enseignants et leur sélection au départ soulèvent des inquiétudes (OCDE, 2010c). Il faut imposer une période d'initiation structurée en début de carrière, prévoir un soutien important pour tous les nouveaux enseignants (y compris ceux qui occupent des postes temporaires) et établir une période probatoire pour ces débutants, afin qu'ils puissent démontrer concrètement qu'ils sont capables d'aider leurs élèves à apprendre. Cela permettrait aux écoles de ne retenir que les enseignants qui satisfont à des normes nationales de performance qui restent encore à définir. Toutefois, les enseignants en période probatoire devront, si nécessaire, bénéficier d'un tutorat et d'un soutien de haut niveau afin de pouvoir se conformer à ces normes. Pour évaluer les jeunes enseignants et

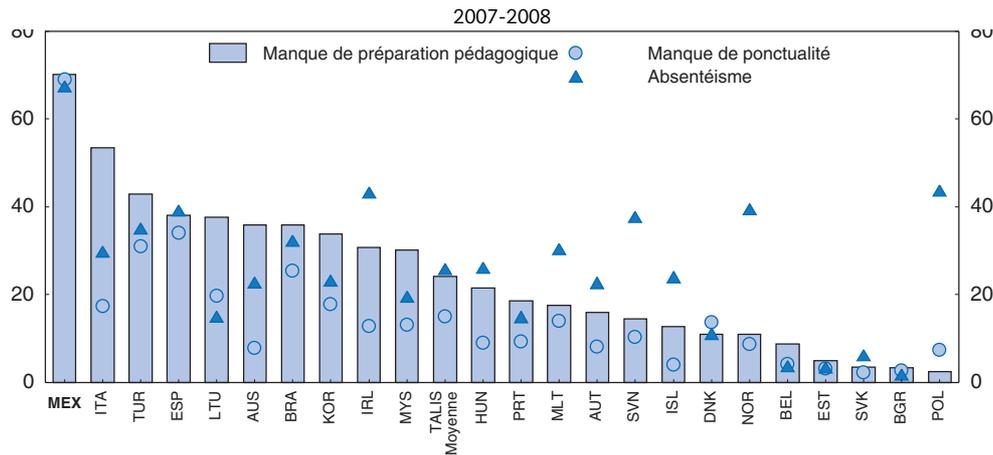
recenser ainsi les candidats compétents, il faut au préalable désigner des chefs d'établissement et des enseignants tuteurs qualifiés.

Pour améliorer le recrutement des enseignants, les postes vacants, y compris ceux destinés à des enseignants en exercice, devraient être ouverts à la concurrence. Alors que les postes nouveaux sont désormais pourvus par le biais du concours des enseignants, la plupart des postes vacants réservés à des enseignants déjà en exercice sont gérés par des commissions mixtes composées de représentants des autorités locales chargées de l'éducation et des syndicats. Le temps d'attente est le critère principal qui fait augmenter les chances d'obtenir le poste de son choix. Pour améliorer l'adéquation entre les enseignants et les écoles, il serait souhaitable d'ouvrir tous les postes vacants à la concurrence et d'améliorer les critères de sélection, notamment en prenant en compte les résultats du concours des enseignants. En outre, les établissements scolaires devraient être autorisés à choisir parmi une liste de candidats présélectionnés.

Il devrait exister des procédures objectives permettant de choisir les candidats appropriés pour devenir chefs d'établissement, à partir de tests, du dossier et de l'expérience acquise. La nomination des chefs d'établissement devrait se faire à partir d'une liste de candidats qualifiés pour prendre la direction d'un établissement scolaire. Il devrait incomber aux États de veiller à ce que chaque école soit dirigée par une personne qualifiée et formée. Les États devraient former un jury qui désignerait le meilleur candidat en fonction de l'établissement et de ses besoins. Il serait souhaitable que le milieu scolaire participe à la nomination des chefs d'établissement, éventuellement par l'intermédiaire de représentants des parents d'élèves ou du conseil d'établissement.

La qualité du système de perfectionnement professionnel et sa pertinence pour les enseignants et les établissements scolaires doivent s'améliorer, tandis que les incitations à suivre des cours de perfectionnement devraient correspondre davantage aux résultats souhaités. Parmi les pays ayant participé à l'enquête TALIS (enquête d'opinion auprès des enseignants), les enseignants mexicains sont les premiers (plus de 80 %) à dire qu'ils auraient souhaité avoir plus de cours de perfectionnement professionnel, ce qui montre qu'ils ne se sentent pas préparés à assumer leurs fonctions. L'enquête TALIS révèle également qu'au Mexique, le pourcentage de chefs d'établissement signalant que le manque d'enseignants qualifiés nuit à l'instruction est près de deux fois plus élevé que la moyenne des autres pays participants (graphique 3.6). De nombreux enseignants financent leurs propres formations au-delà des cours proposés par l'administration fédérale et les États, ce qui indique que les programmes proposés ne correspondent pas toujours à leurs besoins. De fait, le pourcentage d'enseignants qui ont dû payer la totalité de leurs cours de perfectionnement professionnel est plus de deux fois plus élevé au Mexique qu'en moyenne dans les pays ayant participé à l'enquête : 19 %, contre 8 % en moyenne. L'offre actuelle de cours de perfectionnement professionnel est morcelée entre de multiples prestataires et organismes, et les enseignants estiment que les programmes proposés ne leur sont pas toujours utiles. Il serait souhaitable de diversifier les possibilités de perfectionnement et de les rendre plus cohérentes et pertinentes par rapport aux besoins des établissements scolaires. Les efforts actuellement déployés pour renforcer la pertinence du catalogue national des formations (*Catálogo Nacional de Formación*) devraient se poursuivre.

Les chefs d'établissement devraient également suivre une formation sur leur rôle de responsables de l'instruction avant qu'ils ne prennent leurs fonctions. La mise en place de

Graphique 3.6. **Comportements que les chefs d'établissement considèrent comme préjudiciables à l'enseignement**

Source : OCDE (2009), *Créer des environnements efficaces pour l'enseignement et l'apprentissage : – Premiers résultats de l'enquête TALIS*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932384002>

programmes d'initiation pour les chefs d'établissement et de formations en cours d'emploi utiles devrait les aider à assumer leurs tâches. L'élaboration de normes nationales applicables aux chefs d'établissement permettra d'évaluer ces derniers sur la base de critères précis. Les pouvoirs publics devraient envisager d'attribuer des points de formation aux chefs d'établissement en fonction de l'adéquation entre leur formation et leurs besoins. Le nouveau catalogue national des formations comprend un volet important consacré aux cours proposés par différents instituts sur la gestion et la direction des établissements scolaires en 2010, ce qui constitue une amélioration.

Il est urgent d'instaurer au Mexique un système d'évaluation des enseignants fondé sur des normes. Différentes études donnent à penser que les mécanismes actuels de promotion des éducateurs, d'avancement professionnel (*Carrera Magisterial*) et, dans une moindre mesure, d'évolution des carrières (*Escalafón*), ne seraient pas efficaces pour évaluer les performances des enseignants (Nieto de Pascual Pola, 2009 ; Santibáñez, 2002 ; Guevara et Gonzalez, 2004). Il semble donc que le pays ne dispose pas d'un système d'évaluation adéquat pour les enseignants en exercice, ni des moyens nécessaires pour recenser et récompenser les bons enseignants. Les enseignants médiocres ne sont pas repérés et continuent donc d'exercer leur métier, ce qui peut contribuer à la mauvaise image de la profession, mais aussi aux faibles résultats des élèves. Le Mexique devrait se consacrer à la mise au point d'un système d'évaluation des enseignants basé sur des normes nationales qui restent à définir. Au cours des premières années, ce système aiderait essentiellement les enseignants à progresser sur leurs objectifs individuels, avec des possibilités de soutien professionnel adaptées. Une fois le système bien en place et ses règles approuvées, il pourra être utilisé pour récompenser les meilleurs enseignants et soutenir les moins performants, en les orientant vers des programmes de perfectionnement professionnel. Les enseignants qui obtiennent systématiquement des résultats médiocres devraient être exclus du système éducatif (OCDE, 2010c ; OCDE, à paraître). Cependant, il conviendra de mettre en place progressivement et prudemment tout nouveau système d'évaluation de ce type, et en premier lieu, dans les écoles qui bénéficient de dirigeants et d'enseignants tuteurs compétents et bien formés. En outre,

l'administration centrale et les États ne ménagent pas leurs efforts pour évaluer le système d'éducation. Le ministère compétent met actuellement au point un dispositif d'évaluation fondé sur une mesure de la valeur ajoutée afin de disposer de davantage de données sur les services expressément offerts par un établissement pour contribuer à l'épanouissement de ses élèves. Les autorités travaillent aussi à l'établissement d'un calendrier unique pour toutes les évaluations des élèves et des enseignants en 2011. Comme recommandé par l'OCDE, elles négocient avec les syndicats une initiative d'évaluation universelle des enseignants afin d'améliorer le développement professionnel et de garantir une amélioration continue. Elles envisagent aussi de réformer le profil de carrière des enseignants (*Carrera Magistral*), en mettant un accent tout particulier sur la performance. Un système d'incitation fondé sur la performance des enseignants est déjà mis en œuvre.

Les établissements scolaires doivent obtenir des financements plus fiables et équitables, ainsi qu'une plus grande autonomie

Malgré des niveaux adéquats de dépenses globales au titre de l'éducation, de nombreux établissements scolaires fonctionnent avec peu de moyens, lesquels sont en outre mal répartis. Plus de 90 % des ressources sont consacrés à la rémunération du personnel. D'autres fonds sont versés uniquement à un nombre limité d'établissements, sur demande, dans le cadre de plus de 200 programmes fédéraux et étatiques différents. La majorité des écoles les plus petites et les plus pauvres ne reçoivent aucun financement au titre des programmes actuels car elles n'ont pas les capacités administratives nécessaires pour respecter la procédure de demande ou rédiger les rapports requis. Aujourd'hui, les établissements les mieux lotis, soit 50 % de l'ensemble, reçoivent la plupart des fonds affectés à ces programmes, tandis que les établissements situés en zone défavorisée ont des infrastructures publiques médiocres et des enseignants souvent moins qualifiés. La répartition actuelle des ressources laisse peu de place à l'amélioration des infrastructures scolaires. Concrètement, les parents doivent, dans de nombreuses écoles, contribuer au financement des matériels pédagogiques et des infrastructures scolaires, souvent par l'intermédiaire de magasins scolaires gérés par des associations parents/professeurs. La distribution des ressources financières au sein du système constitue donc un problème fondamental, et devrait reposer davantage sur les besoins. Un financement plus fiable du matériel scolaire et des programmes spécifiques pour l'ensemble des écoles seraient préférables.

Une refonte des méthodes de financement des États et le remplacement des multiples programmes de financement spécifiques par une seule subvention d'amélioration permettraient de renforcer l'égalité en matière de financement et de réduire les écarts de performances entre les établissements privilégiés et les autres. S'agissant des méthodes de financement des États, les établissements scolaires situés dans les zones les plus défavorisées pourraient recevoir proportionnellement plus d'argent par élève. En outre, une subvention d'amélioration unique et adaptable, dont toutes les écoles bénéficieraient, pourrait être mise au point pour répondre plus précisément aux besoins et aux priorités des établissements que l'éventail actuel des programmes de financement. Cette subvention serait administrée par l'État, qui générerait ainsi l'enseignement prodigué dans les établissements scolaires.

Le niveau d'autonomie dans les établissements scolaires mexicains est l'un des plus faibles de la zone OCDE. Les chefs d'établissement n'ont quasiment aucune latitude sur la gestion de leur école, notamment en ce qui concerne les enseignants. Les chefs

d'établissement sont déterminants pour instaurer une culture et des conditions propices à de meilleurs résultats scolaires (Pont *et al.*, 2008). Si l'on veut professionnaliser la fonction de chef d'établissement et établir une base sur laquelle définir les responsabilités de ces dirigeants, il faut leur donner une plus grande marge de manœuvre. Toutefois, au Mexique, où les capacités et la formation des chefs d'établissement doivent encore être développées, il est important dans un premier temps de renforcer les capacités. D'une part, des projets pilotes pourraient être lancés dans plusieurs communes ou groupes d'établissements en matière d'autonomie, de délégation des ressources financières et de gestion locale. D'autre part, il est nécessaire d'élaborer des structures de soutien permettant aux établissements d'être autonomes. Dans les systèmes scolaires où les chefs d'établissement sont bien formés et préparés, et où il existe des règles précises et des mécanismes de soutien assurant des résultats équitables, une solution viable peut consister à donner une large autonomie aux établissements scolaires (OCDE, 2010c).

Pour améliorer la transparence et assurer une meilleure prise de conscience de la valeur de l'éducation, le Mexique a adopté une politique qui exige de chaque établissement qu'il établisse un conseil de participation sociale, afin de renforcer les liens avec les parents et la communauté. Pour bien s'acquitter de leurs missions à terme, ces conseils doivent pouvoir exercer une certaine influence sur des aspects importants comme le choix du personnel et des ressources scolaire, la conception des programmes d'études et d'autres modalités organisationnelles.

Encadré 3.2. Principales recommandations en vue d'améliorer la productivité

- Coopérer avec les administrations infranationales afin d'assurer l'interconnexion des portails de création d'entreprise au niveau des États et des municipalités avec le nouveau guichet unique en ligne regroupant l'ensemble des formalités réglementaires fédérales requises pour créer une entreprise. Associer les partenaires stratégiques, officiers ministériels et administrations infranationales par exemple, à la mise en œuvre du portail et le faire mieux connaître auprès du public via des campagnes d'information dans les médias.
- Envisager d'étendre l'initiative *Base Cero* à un plus vaste ensemble de processus économiques ayant une forte incidence sur la productivité, en ne se limitant pas à la phase de démarrage création d'entreprise.
- Mettre en œuvre le nouveau dispositif d'évaluation de l'impact de la réglementation.
- Encourager les États et les municipalités à se servir de la « boîte à outils » pour simplifier les textes réglementaires à l'échelon infranational. Coordonner la réglementation entre les différents niveaux d'administration.
- Mettre en œuvre sans tarder la réforme du droit de la concurrence, qui prévoit des visites inopinées des bureaux, la possibilité de poursuites pénales et, éventuellement, d'importantes pénalités monétaires.
- Instaurer des tribunaux d'*amparo* spécialisés dans le domaine économique qui puissent statuer sur des affaires émanant d'organismes traitant de questions relevant de ce domaine.
- Limiter l'attribution de créneaux aéroportuaires en fonction des droits acquis de façon à assurer l'efficacité et l'impartialité du système. Envisager de supprimer l'obligation d'obtenir des concessions par route et autoriser les compagnies aériennes à assurer leur service tant qu'elles satisfont aux règles de sécurité.

Encadré 3.2. Principales recommandations en vue d'améliorer la productivité (suite)

- Assouplir les restrictions à l'obtention d'un permis de transport interurbain par autocar et assurer un accès non discriminatoire aux installations essentielles. En particulier, abandonner l'obligation faite au régulateur de fonder sa décision concernant l'entrée sur le marché d'une nouvelle entreprise sur des études de la demande et des études de rentabilité.
- Mettre en application les modifications légales visant à faciliter l'accès aux services bancaires et à améliorer l'accès des banques aux installations essentielles.
- Faire en sorte que l'abandon de l'obligation faite aux entreprises d'exploiter une usine ou un laboratoire au Mexique pour pouvoir vendre des médicaments génériques soit rapidement effectif. Exiger des médecins qu'ils prescrivent les médicaments sous leur dénomination commune internationale uniquement.
- Fusionner les zones d'appel locales. Habilitier COFETEL à réglementer les tarifs d'interconnexion *ex ante*, à identifier les goulets d'étranglement et désigner les installations essentielles pour tous les secteurs des télécommunications ainsi qu'à établir des conditions d'accès non discriminatoires à ces installations. Dégrouper l'accès aux infrastructures essentielles lorsque cela favorise la concurrence et n'affaiblit pas les incitations à investir. Fonder les tarifs d'interconnexion sur les coûts marginaux à long terme.
- Établir des normes nationales définissant les performances attendues des enseignants et améliorer la formation initiale de ces derniers par un système d'agrément des instituts de formation des enseignants. Améliorer le nouvel examen de certification des enseignants et ouvrir tous les postes d'enseignant vacants à la concurrence. Professionnaliser la désignation des chefs d'établissement.
- Professionnaliser la formation et la sélection des chefs d'établissement afin qu'ils assument un plus grand rôle dans le recrutement et le salaire des enseignants.
- Instaurer progressivement un système d'évaluation des enseignants.
- Assurer aux établissements scolaires des financements fiables, notamment grâce à une allocation efficace des ressources, par exemple en réformant les méthodes de financement des États et en remplaçant les très nombreux programmes de financement spéciaux par une subvention d'amélioration unique.

Notes

1. Ce rapport peut être consulté à l'adresse suivante : www.oecd.org/document/15/0,3746,en_2649_34141_44973455_1_1_1_1,00.html.
2. La panoplie d'instruments peut être consultée à l'adresse suivante : www.oecd.org/document/14/0,3746,en_2649_34141_46967374_1_1_1_1,00.html.

Bibliographie

- Aghion, P. et R. Griffith (2005), *Competition and Growth*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Aguerrondo, I., F. Benavides et B. Pont (2009), *School Management and Teacher Professionalization in Mexico: Context, Challenges and Preliminary Policy Orientations*, OCDE, Paris.
- Banque mondiale (2010), *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs*, Washington, DC.

- Castellanos, S., et al. (2008), « Interchange Fees for Bank Payment Card Transactions at Point of Sales in Mexico », document interne, Banque du Mexique.
- Comisión Federal de Competencia (CFC) (2009), « Competencia y Distribución del Ingreso », Comisión Federal de Competencia, Mexique, DF.
- CFC et OCDE (2009), « Recomendaciones para promover un marco regulatorio más favorable a la competencia en la interconexión entre redes de Telecomunicaciones », Comisión Federal de Competencia, Mexique, DF.
- CFC et OCDE (2010), « Regulación y Competencia en el Autotransporte Foraneo de Pasajeros », Comisión Federal de Competencia, Mexique, DF.
- Chiquiar, D. et M. Ramos-Francia (2009), « Competitiveness and Growth of the Mexican Economy », *Documents de travail de la Banque du Mexique*, vol. 11.
- Conway, P. et G. Nicoletti (2006), « Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 530.
- Duval, R., J. Elmeskov et L. Vogel (2007), « Structural Policies and Economic Resilience to Shocks », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 567, OCDE.
- Estrada, E. et S. Vazquez. (2011), « Bid-rigging in public procurement of generic drugs in Mexico », *manuscript, Comisión Federal de Competencia, Mexique, DF.*
- Field, S., M. Kuczera et B. Pont (2007), *En finir avec l'échec scolaire – Dix mesures pour une éducation équitable*, Politiques de l'éducation et de la formation, OCDE Éditions.
- García Villarreal, Jacobo Pastor (2010), « Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Subnational Level », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique* n° 18, Publications de l'OCDE, www.oecd.org/document/15/0,3746,en_2649_34141_44973455_1_1_1_1,00.html.
- Hanushek, E. et L. Wößmann (2007), « The Role of Education Quality in Economic Growth », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 4122, février 2007.
- Hanushek, E. et L. Wößmann (2009), « Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation », *Document de travail de l'IZA*, n° 4575, novembre 2009.
- Hobson, A.J., et al. (2009), « Mentoring Beginning Teachers: What We Know and What We Don't », *Teaching and Teacher Education: An International Journal of Research and Studies*, vol. 25, n° 1, pp. 207-216.
- Guevara, M.R. et L.E. González (2004), « Reporte sobre la Situación en México », document analytique, OCDE, Paris.
- Hopkins, D., et al. (2008), « Reflections on the Performance of the Mexican Education System », *Document analytique*, OCDE, Paris, www.oecd.org/edu/calidadeducativa.
- Larsen, M., C. Lock et M. Lee (2005), « Professional Certification and Entry-to-Practice Assessments: A Report for the Teaching Policy and Standards Branch », ministère de l'Éducation de l'Ontario, Ontario, Canada.
- Lyche, C. (2010), « Preventing Drop-out: Policies that Work », note rédigée pour le projet de l'OCDE sur le thème : En finir avec l'échec scolaire – Les mesures efficaces, OCDE, Paris.
- Matthews, P., et al., (2008), *Policy Measures Implemented in the First Cycle of Compulsory Education in Portugal (International Evaluation)*, ministère de l'Éducation, Lisbonne.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2005), « Product Market Reforms and Employment in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 472, OCDE.
- Nieto de Pascual Pola, D.M. (2009), « Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México » (comisionado por la Universidad Iberoamericana para la OCDE), *Document analytique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Éliminer la paperasserie : Des stratégies nationales pour simplifier les formalités administratives*, Paris.
- OCDE (2008), *PISA 2006 – Volume 2 : Données*, PISA, OCDE Éditions.
- OCDE (2009), « Tuempresa.gob.mx: A One-Stop Shop for Quick and Easy Business Start-Ups in Mexico », www.oecd.org/dataoecd/55/36/43863212.pdf.

- OCDE (2010a), *Regards sur l'éducation 2010 – Les indicateurs de l'OCDE*, OCDE Éditions.
- OCDE (2010b), *L'éducation, un levier pour améliorer la santé et la cohésion sociale*, Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement, OCDE Éditions.
- OCDE (2010c), *Improving Schools: Strategies for Action in Mexico*, OCDE Éditions.
- OCDE (2010d), *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I)*, PISA, OCDE Éditions.
- OCDE (2010e), *Optimiser les dépenses de santé*, Études de l'OCDE sur les politiques de santé, OCDE Éditions.
- OCDE (à paraître), *Establishing a Framework for Evaluation and Teacher Incentives: Considerations for Mexico*, OCDE Éditions.
- Office of Fair Trading (2008), *Personal Current Accounts in the UK*, www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/financial_products/OFT1005.pdf.
- Pont, B., D. Nusche et H. Moorman (2008), *Améliorer la direction des établissements scolaires – Volume 1 : Politiques et pratiques*, OCDE, Paris.
- Ros, A. (2010), « The Determinants of Pricing in the Mexican Domestic Airline sector and the Impact of Competition and Airport Congestion », Document de travail, 23 avril 2010, Projet OCDE-CFC sur l'évaluation de la concurrence.
- Santibáñez, L. (2002), « ¿Están mal pagados los maestros en México? Estimado de los salarios relativos del magisterio », *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. 32, n° 2, pp. 9-41.
- Urzúa, C. (2009), « Efectos sobre el bienestar social de las empresas con poder de mercado en México », *Finanzas Públicas* vol. 1, n° 1, pp. 79-118.
- Wilkinson, R. et K. Pickett (2010), *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Penguin, Londres.
- Woelfl et al. (2009), « Ten Years of Product Market Reform in OECD Countries – Insights from a Revised PMR Indicator », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 695.
- World Economic Forum (2009), *The Global Competitiveness Report 2009-2010*, Genève.

Chapitre 4

L'économie informelle

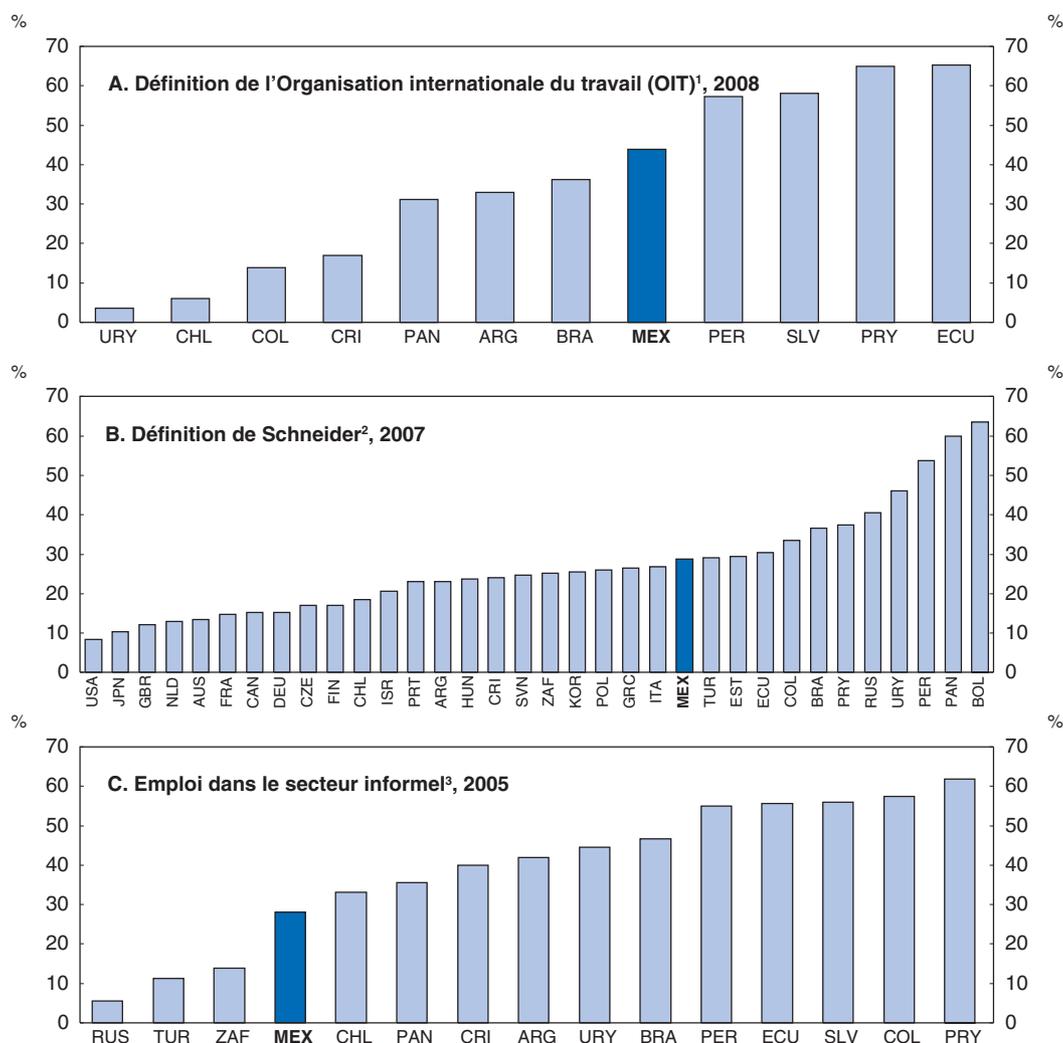
Le secteur informel est relativement ample au Mexique par rapport à la situation observée généralement dans les pays de l'OCDE. Cette situation est en partie le symptôme d'un développement limité et d'une faible productivité, mais elle peut aussi dans une certaine mesure en être la cause, étant donné que les entreprises informelles restent petites pour dissimuler leurs activités et ne disposent que d'un accès limité aux services rendus par les administrations publiques qui sont sources de gains de productivité, tels que la protection des droits de propriété et la formation. Une stratégie globale à long terme, centrée sur l'éducation, est nécessaire pour que le Mexique puisse concrétiser son potentiel en matière de productivité et lutter contre l'économie informelle. Réduire les coûts de l'appartenance au secteur formel de l'économie, tout en renforçant les avantages qui en découlent et les coûts du non-respect du droit du travail et de la législation fiscale, constituera une composante importante de cette stratégie. Pour y parvenir, il faudra assouplir le droit du travail, alléger encore les obligations réglementaires des entreprises et repenser le système de sécurité sociale afin de le rendre plus attractif pour les travailleurs faiblement rémunérés et limiter les coûts, en améliorant l'efficacité des prestations de services.

Une stratégie active de lutte contre l'économie informelle est de mise

Le secteur informel est relativement ample au Mexique par rapport à la situation observée généralement dans les pays de l'OCDE (graphique 4.1, partie B). De nombreuses entreprises ne sont pas immatriculées et ne se conforment pas au droit des affaires, à la législation fiscale ni aux autres dispositions juridiques en vigueur. Il convient toutefois de noter que l'économie informelle se décline sous des formes diverses. Une entreprise peut être totalement informelle, lorsqu'elle ne déclare ni son activité ni son personnel, et qu'elle ne respecte aucune des dispositions législatives et réglementaires auxquelles elle est assujettie. Cependant, une entreprise peut aussi être immatriculée, tout en pratiquant dans une certaine mesure la fraude fiscale et en ne déclarant qu'une partie de ses effectifs. Enfin, une entreprise peut s'acquitter de l'essentiel de ses obligations au regard de la législation fiscale et du droit du travail, mais préférer recourir à des travailleurs indépendants plutôt qu'à des salariés pour se soustraire aux règles relatives à la sécurité sociale et, partant, à la charge financière qu'elles représentent. Au Mexique, une partie importante de la population n'est pas couverte par l'assurance-maladie et le système de retraite, soit parce qu'il s'agit de travailleurs indépendants, soit parce qu'il s'agit d'employés membres du ménage non déclarés (graphique 4.1, partie A). Compte tenu de ces différents degrés d'activité informelle et des divers aspects qui s'y rattachent, il existe tout un éventail de mesures de l'économie informelle et l'estimation de la part de l'emploi ou de la production de caractère informel peut beaucoup varier, suivant la mesure qui est choisie. Si le travail indépendant n'a rien d'illégal en soi, les travailleurs indépendants sont parfois inclus dans l'économie informelle, précisément parce qu'ils ne sont couverts par aucun dispositif de sécurité sociale, mais aussi parce qu'en fait, nombre d'entre eux ne se conforment pas au droit du travail ni à la législation fiscale, à tout le moins dans les pays en développement et les pays émergents où le secteur informel est ample. Alcaraz *et al.* (2008) corrige la mesure qui relie l'emploi informel à la non-couverture par un régime professionnel d'assurance-maladie et de santé (graphique 4.1, partie A) en éliminant les travailleurs indépendants qui sont enregistrés auprès des autorités fiscales ou locales ou auprès d'une association professionnelle. Cette correction diminue le chiffre statistique pour le Mexique d'environ 10 points de pourcentage pour le situer à 43 % environ. Le chiffre correspondant pour les autres pays du graphique n'est pas corrigé et inclut les travailleurs indépendants qui sont enregistrés. Le graphique 4.1, partie C, indique la part des salariés dans les entreprises informelles. D'après la définition de la plupart des pays, ne sont pas couverts les salariés non enregistrés qui travaillent dans de grandes entreprises ou des entreprises enregistrées. Cette mesure est donc généralement plus faible que la mesure de l'emploi informel visée à la partie A.

Si l'économie informelle constitue dans une large mesure un symptôme d'un développement limité et d'une faible productivité, elle peut aussi accentuer l'atonie de la croissance de la productivité, enclenchant un cercle vicieux. C'est pourquoi des mesures destinées à promouvoir la régularisation des activités informelles sont de mise. Un système solide d'enseignement et de formation constituerait une composante importante

Graphique 4.1. L'économie informelle dans divers pays



1. Définition du BIT. Population urbaine sans couverture médicale et/ou de retraite en 2008. Pour le Mexique, cette mesure est corrigée en déduisant les travailleurs indépendants qui sont enregistrés auprès des autorités locales ou fiscales ou auprès d'une association professionnelle, comme dans Alcaraz et al. (2008).
2. La définition de Schneider de l'économie souterraine repose sur un modèle économétrique à indicateurs et causes multiples dit MIMIC (*Multiple Indicator Multiple Cause*), qui est utilisé pour estimer la taille de l'économie souterraine à l'aide d'une équation structurelle comportant une variable latente. Le but est d'estimer l'ensemble des activités marchandes légales de production de biens et services que des agents économiques dissimulent délibérément aux pouvoirs publics pour éviter le paiement des impôts sur le revenu et autres taxes ainsi que des cotisations de sécurité sociale, ou pour contourner certaines normes juridiques relatives au marché du travail ou procédures administratives. Il est clair que cette méthode repose sur des hypothèses hardies et que les résultats doivent donc être interprétés avec prudence, mais le modèle MIMIC offre le seul indicateur de l'économie informelle qui permette des comparaisons entre de nombreux pays.
3. L'indicateur comptabilise dans le secteur informel les individus employés dans une entreprise du secteur non agricole, non constituée en société, comptant moins de 5 salariés et non enregistrée. La définition de certains pays, y compris le Mexique, diffère de la définition harmonisée suggérée par l'Organisation internationale du travail ; les données ne sont donc pas strictement comparables. 2005 ou année la plus proche disponible.

Source : BIT (2009), *Labour Overview – Latin America and the Caribbean* ; Schneider, F., A. Buehn et C. Montenegro (2010), « New Estimates for the Shadow Economies all over the World », *International Economic Journal*, 24: 4; BIT, *Principaux indicateurs du marché du travail*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932384021>

de toute stratégie de lutte contre l'économie informelle, dans la mesure où il aiderait davantage de personnes à concrétiser pleinement leur potentiel en matière de productivité et, partant, à prospérer dans le secteur formel de l'économie. Les mesures destinées à renforcer le système éducatif sont évoquées dans le chapitre 3. Nous examinons d'abord dans ce chapitre les risques que représente pour la productivité un ample secteur informel. Nous passons ensuite en revue les dispositions pouvant être adoptées pour favoriser les activités formelles en réduisant leurs coûts et en accroissant les avantages qui en découlent, tout en alourdissant les coûts des activités informelles par un renforcement de l'application des lois. Enfin, nous examinons dans la dernière partie de ce chapitre des mesures destinées à accroître les avantages inhérents aux activités formelles, en rendant plus attractif le système de sécurité sociale pour les travailleurs faiblement rémunérés.

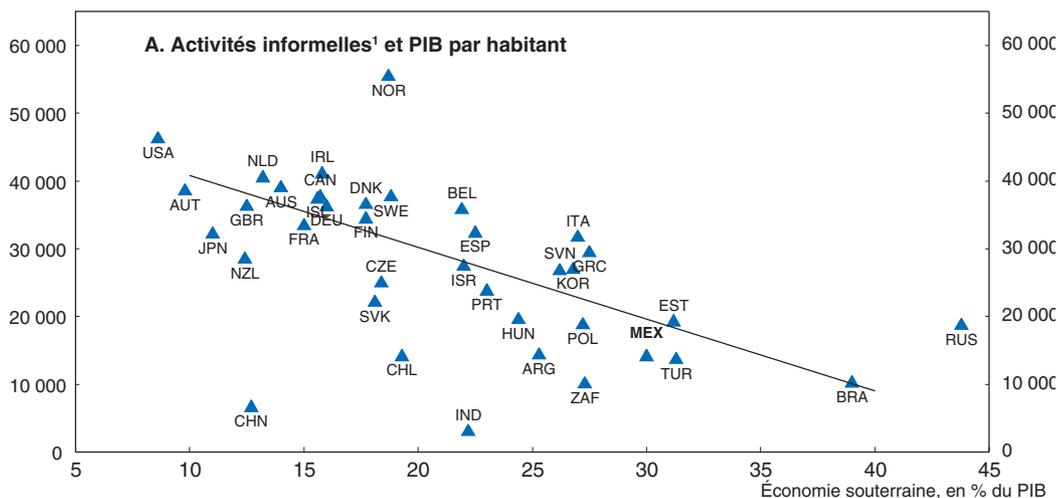
L'économie informelle peut être un symptôme mais aussi une cause de la faiblesse de la productivité

Il existe une corrélation forte entre la taille de l'économie informelle et le niveau de développement économique, en particulier le revenu par habitant et – dans une moindre mesure – les résultats du système éducatif, tels que mesurés dans le cadre du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) (graphique 4.2). Une explication serait que les travailleurs relativement improductifs, qui sont plus nombreux dans les pays peu développés, ont des difficultés à être rentables en termes de production, ou à trouver un emploi dans l'économie formelle, étant donné les coûts induits par la fiscalité et la réglementation. Cette thèse est étayée par des éléments indiquant que les entreprises informelles sont très petites et improductives par rapport aux entreprises formelles, même les plus petites, sachant que l'écart est particulièrement marqué avec les entreprises formelles de grande taille (La Porta and Shleifer, 2008). D'après les mêmes auteurs, les entreprises formelles sont dirigées par des gestionnaires beaucoup mieux formés. Un second facteur important dans les pays peu développés réside dans les capacités limitées des entités chargées de faire respecter les lois. Les organismes responsables de l'application du droit du travail et de la législation fiscale dans les pays pauvres sont souvent moins bien administrés que dans les pays riches, ou manquent de personnel qualifié. Dans de nombreux cas se posent des problèmes de corruption. Cela pourrait laisser penser que l'économie informelle peut disparaître avec le temps à mesure qu'un pays se développe et parvient à renforcer ses capacités d'application des lois. Néanmoins, il y a lieu de considérer l'économie informelle comme un problème à part entière, devant faire l'objet de mesures spécifiques, étant donné qu'elle est sans doute non seulement un symptôme mais aussi une cause de la faiblesse de la productivité (et constitue donc un frein au développement économique) et qu'elle va de pair avec des problèmes sociaux.

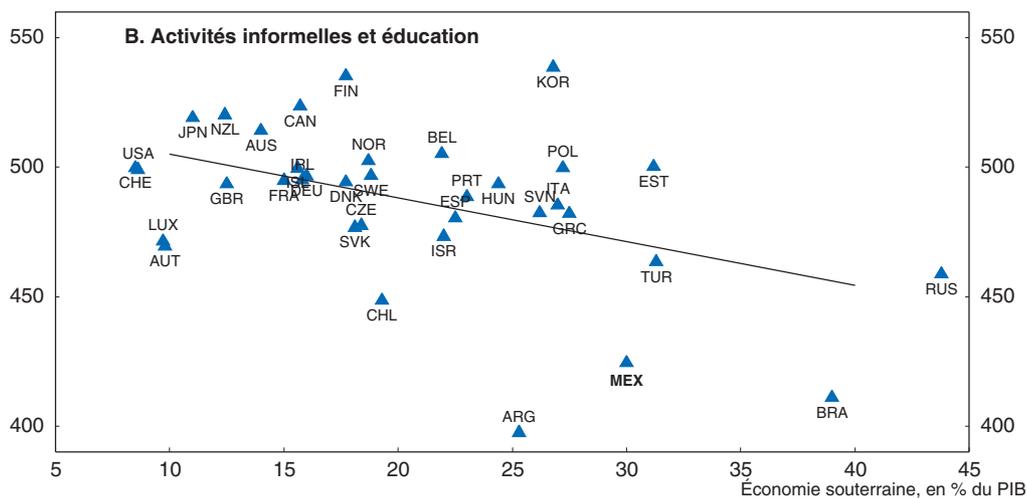
Les individus peuvent parfois préférer un emploi informel à un travail déclaré (encadré 4.1) et renoncer délibérément à toute couverture sociale, parce qu'ils estiment que les avantages qu'ils en retireraient sont insuffisants au regard des coûts induits, ou parce qu'ils n'ont pas les moyens financiers de s'assurer contre les risques de perte de revenu et de maladie, par exemple si leurs revenus d'activité couvrent à peine leurs besoins essentiels. Néanmoins, cela peut avoir des conséquences négatives d'un point de vue sociétal, telles qu'une pauvreté généralisée parmi les personnes âgées et une santé publique dégradée, ce qui nuit également à la productivité. Sans aide sociale ni dispositif efficace d'assurance-chômage, les travailleurs dépourvus d'épargne dont les revenus subissent un choc peuvent se sentir contraints de retirer leurs enfants de l'école, ce qui a

Graphique 4.2. **Activités informelles et développement économique**

PIB par habitant, PPA
(dollar international courant)



Score moyen²



1. La définition de Schneider de l'économie souterraine repose sur un modèle économétrique à indicateurs et causes multiples dit MIMIC (*Multiple Indicator Multiple Cause*), qui est utilisé pour estimer la taille de l'économie souterraine à l'aide d'une équation structurelle comportant une variable latente. Le but est d'estimer l'ensemble des activités marchandes légales de production de biens et services que des agents économiques dissimulent délibérément aux pouvoirs publics pour éviter le paiement des impôts sur le revenu et autres taxes ainsi que des cotisations de sécurité sociale, ou pour contourner certaines normes juridiques relatives au marché du travail ou procédures administratives. Il est clair que cette méthode repose sur des hypothèses hardies et que les résultats doivent donc être interprétés avec prudence, mais le modèle MIMIC offre le seul indicateur de l'économie informelle qui permette des comparaisons entre de nombreux pays.
2. Score moyen en compréhension de l'écrit, en culture mathématique et en culture scientifique.

Source : Banque mondiale (2009), *Indicateurs du développement dans le monde*, et Schneider, F., A. Buehn et C. Montenegro (2010), « New Estimates for the Shadow Economies all over the World », *International Economic Journal*, 24: 4, 443-461 ; OCDE, résultats de l'enquête du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932384040>

des effets négatifs sur leur formation et leur capacité à développer leur potentiel en matière de productivité. Une couverture limitée peut également alourdir le coût du système de sécurité sociale pour les cotisants, dans la mesure où ceux-ci doivent subvenir aux besoins des individus non couverts par le biais de programmes financés par l'impôt, ou

parce que le mécanisme de mutualisation des risques est fragilisé par la réduction du nombre de cotisants. Cela peut se traduire par une diminution des avantages nets retirés du système par les cotisants, et donc inciter davantage les travailleurs à rester dans le secteur informel de l'économie.

Encadré 4.1. **Les marchés formel et informel du travail au Mexique**

Les données empiriques disponibles sur le marché informel de l'emploi montrent que de nombreux travailleurs passent fréquemment du secteur formel au secteur informel et inversement, ce qui laisse à penser que certains peuvent choisir délibérément d'exercer des activités informelles du fait des contraintes financières auxquelles ils sont soumis et des possibilités qui s'offrent à eux (Maloney, 1999 ; Pagés et Stampini, 2009), bien que les informations disponibles ne soient pas concluantes quant à l'importance relative de l'activité informelle délibérée. L'expansion relative du secteur informel au cours des phases de récession s'explique de façon quasi intégrale par la baisse des taux d'accès à l'emploi dans le secteur formel, qui constitue dans le pays riches de l'OCDE la principale cause de l'augmentation du chômage en période de récession (Bosch et Maloney, 2008). En comparant les probabilités de passage entre différentes situations au regard de l'emploi et ces mêmes probabilités dans un scénario de référence caractérisé par l'absence de segmentation du marché du travail, Pagés et Stampini (2009) établissent, toutefois, que les travailleurs préfèrent les emplois formels aux emplois informels : la probabilité de passer du secteur informel au secteur formel est en effet supérieure à la valeur du scénario de référence, tandis qu'elle est proche de la valeur du scénario de référence pour les mouvements inverses.

Dans le cas du Mexique, certains éléments montrent que les travailleurs du secteur informel sont pénalisés en termes de rémunération, ce qui reflète peut-être dans une certaine mesure un écart de productivité. En observant les passages de travailleurs entre les secteurs formel et informel, Alcaraz *et al.* (2008) parviennent à la conclusion que les salaires dans le secteur formel sont supérieurs de 13 % en moyenne à ceux du secteur informel pour le même travailleur. Bargain et Kwenda (2010) mettent en évidence une pénalité très similaire en termes de rémunération pour les salariés, tandis que le travail indépendant va de pair avec un supplément de rémunération de l'ordre de 15 % en moyenne par rapport à l'emploi salarié dans le secteur formel suivant leurs conclusions, même si cet écart est inverse pour les 15 % inférieurs de la distribution des revenus d'activité. Pagés et Stampini (2009) mettent en évidence un écart de rémunération des salariés plus modeste entre secteurs formel et informel, de l'ordre de 5 % pour les travailleurs peu qualifiés et de 10 % pour les personnes hautement qualifiées, tandis que le travail indépendant ne bénéficie d'une prime en matière de rémunération que pour les individus peu qualifiés. Il convient de noter que la rémunération plus élevée des travailleurs indépendants n'implique pas nécessairement une productivité ou une utilité supérieure, dans la mesure où il faudrait prendre en compte la valeur des prestations de sécurité sociale auxquelles ont uniquement droit les salariés du secteur formel. Il existe peut-être également une prime de risque pour le travail indépendant. Inversement, étant donné que les éléments attestant l'existence d'un écart positif de rémunération du travail salarié entre les secteurs formel et informel sont assez robustes, on peut y voir dans une certaine mesure l'indication d'un écart de productivité entre les secteurs formel et informel, puisqu'il faudrait ajouter aux salaires plus élevés des travailleurs déclarés la valeur des prestations auxquelles ils ont droit et du moindre risque auquel ils sont exposés.

Les entreprises informelles utilisent etaturent les infrastructures publiques sans contribuer pour autant à leur construction ni à leur entretien, compte tenu de la fraude fiscale généralisée qui les caractérise. D'après les enquêtes auprès des entreprises de la Banque mondiale, les entreprises informelles de différents pays en développement estiment qu'en général, la part de ses obligations fiscales auxquelles se soustrait une entreprise du secteur informel en fraudant est d'environ 75 %, contre 22 % à 35 % suivant la taille de l'entreprise pour un échantillon d'entreprises du secteur formel (La Porta et Shleifer, 2008). La fraude fiscale limite la capacité des pouvoirs publics à investir dans les infrastructures et l'enseignement. Or, ces investissements sont nécessaires pour jeter les fondations d'une croissance plus vigoureuse de la productivité et, partant, renforcer la capacité des entreprises et des travailleurs à intégrer le secteur formel de l'économie et payer leurs impôts.

L'appartenance d'une entreprise au secteur informel peut constituer un frein à sa productivité. Premièrement, la nécessité de dissimuler ses activités limite son expansion, et peut empêcher une intégration verticale ou horizontale qui serait pourtant source de gains d'efficacité, ainsi que la croissance interne de l'entreprise. Dans les secteurs caractérisés par des rendements d'échelle croissants, cela peut entraver les gains de productivité. Néanmoins, les entreprises informelles sont susceptibles d'appartenir à des secteurs dans lesquels les pertes d'efficacité sont limitées, compte tenu de la relative faiblesse de la demande de biens à forte intensité de capital dans les pays peu développés (Banque mondiale, 2007). Ce qui est sans doute plus important, en revanche, c'est que la petite taille des entreprises considérées risque de limiter leur accès aux financements et donc leurs possibilités d'investir dans des équipements modernes. Des données mexicaines sur les micro- et petites entreprises montrent que pas plus de 10 % environ des petites entreprises mexicaines indiquent avoir bénéficié de crédits de la part d'un établissement financier formel ou de sources informelles (Fajnzylber *et al.*, 2006). Les petites entreprises sont également nettement moins susceptibles d'adopter de nouvelles technologies (López Acevedo, 2002) ou d'investir dans la formation de leur personnel que les entreprises de plus grande taille (Banque mondiale, 2006), ce qui a probablement un impact négatif sur leur productivité. Il a en effet été démontré que les investissements des entreprises mexicaines dans la formation de leurs salariés avaient un effet positif sur leur productivité (López Acevedo *et al.*, 2005). Cet effet est particulièrement marqué pour les formations externes structurées. La rareté relative des mesures de formation dans les petites entreprises est très probablement liée en partie au fait que les entreprises informelles, en particulier, ont un accès très limité aux formations financées par les pouvoirs publics ou par des associations professionnelles.

En outre, la capacité des entreprises informelles à interagir efficacement avec leurs fournisseurs, leurs clients et les pouvoirs publics est limitée par leur accès restreint non seulement aux financements mais aussi aux services rendus par les administrations publiques, tels que la protection des droits de propriété et les programmes publics de formation, qui devraient améliorer l'efficacité de la production. Bien que les ventes perdues pour cause de vol soient importantes dans les pays en développement par rapport aux pays industrialisés, les données de la Banque mondiale laissent à penser que les entreprises informelles versent des sommes considérables à des organisations criminelles à des fins de sécurité et de protection, tandis qu'elles ne recourent guère à la police, puisqu'elles signalent moins de 15 % des vols dont elles sont victimes. Ces plaintes augmentent cependant rapidement avec la taille des entreprises. Les entreprises du

secteur formel, en particulier les grandes, sont également beaucoup plus susceptibles que les entreprises informelles de recourir aux tribunaux pour régler des litiges en matière de paiement (La Porta et Shleifer, 2008).

L'économie informelle peut également porter préjudice à la croissance de la productivité globale via des effets de concurrence déloyale. Les entreprises informelles tendent à être de petite taille et moins productives, mais le fait de se soustraire à leurs obligations fiscales et réglementaires leur permet de réduire leurs coûts. Si leur handicap en matière de productivité s'en trouve largement compensé, cela leur permet de gagner des parts de marché au détriment de concurrents plus productifs du secteur formel (Farrell, 2004, et OCDE, 2007b) de manière inefficace, et ralentit le processus de destruction créatrice des entreprises improductives (Banque mondiale, 2007), réduisant du même coup la productivité globale. Selon les enquêtes auprès des entreprises de la Banque mondiale, près de 20 % entreprises mexicaines considèrent que les pratiques informelles et anticoncurrentielles constituent le principal obstacle à l'exercice de leurs activités (Banque mondiale, 2006). Ce pourcentage est plus élevé parmi les grandes entreprises, ce qui peut laisser penser que ce point de vue est en partie lié à l'exploitation par les entreprises informelles de l'avantage compétitif que leur confèrent la fraude fiscale et le contournement de la réglementation. Néanmoins, il convient de noter que ces préoccupations peuvent également renvoyer aux comportements anticoncurrentiels d'entreprises formelles, puisque la question posée à cet égard dans le cadre des enquêtes n'établit pas de distinction entre activités informelles et pratiques anticoncurrentielles des entreprises formelles. De plus, il n'est pas rare que des entreprises formelles et informelles soient liées, par exemple dans le cadre de relations de sous-traitance. Ce phénomène semble largement répandu au Mexique, et le gouvernement a récemment réagi en présentant un projet de loi destiné à lutter contre la pratique suivant laquelle les entreprises recourent à des sous-traitants pour contourner le droit du travail, comme indiqué ci-après. En raison de ces liens, il n'est pas toujours possible de distinguer les effets de l'économie informelle sur les entreprises formelles et informelles.

Les distorsions qui renforcent le secteur informel peuvent fausser la répartition du travail et du capital dans l'économie, et nuire à la productivité globale. Tel peut être le cas, par exemple, si les activités informelles trouvent notamment leur origine dans le fait que les travailleurs attachent aux prestations de sécurité sociale une valeur inférieure à leur coût (voir Levy, 2008). Cela introduit un écart entre le coût de la main-d'œuvre (salaires et prestations de sécurité sociale) et sa productivité marginale dans le secteur formel, les travailleurs s'efforçant de passer dans le secteur informel. En conséquence, les effectifs du secteur informel atteignent un niveau excessivement élevé, entraînant une baisse des salaires et de la productivité marginale dans ce secteur, conjuguée à une hausse dans le secteur formel. La productivité globale s'en trouve amoindrie par rapport au scénario de répartition efficiente des ressources, puisque la productivité marginale diffère entre les deux secteurs de l'économie. En outre, les salaires plus élevés dans le secteur formel réduisent la rentabilité du capital dans ce secteur, ce qui encourage des investissements excessivement élevés dans le secteur informel. Un argument similaire vaudrait si la valeur accordée à l'immatriculation d'une entreprise était considérée comme inférieure à son coût, par exemple parce que le système judiciaire est inefficace et que prévaut une corruption généralisée. Les entreprises et les travailleurs tentant de se soustraire aux coûts d'appartenance au secteur formel, une quantité excessive de ressources serait utilisée dans le secteur informel, alors qu'elles pourraient offrir des rendements plus élevés dans le secteur formel.

L'existence d'un lien entre l'ampleur des activités informelles et la faiblesse relative de la productivité a été solidement établie d'un point de vue empirique, bien que la relation de causalité ne soit pas toujours claire. Des estimations par entreprise montrent que celles qui indiquent avoir commencé à fonctionner sans s'être immatriculées affichent en moyenne une production par travailleur nettement plus modeste, même une fois pris en compte la taille de l'entreprise, son âge, son secteur et sa région (Banque mondiale, 2007). Au Mexique, cette différence atteint 30 %. En outre, chaque hausse de 10 points de pourcentage des taux de fraude fiscale et de fraude aux cotisations sociales dans un secteur donné ou une région donnée va de pair avec une réduction de 7 % de la productivité du travail et de 10 % de la productivité totale des facteurs dans un échantillon de pays d'Amérique latine et des Caraïbes (Banque mondiale, 2007). Selon Fajnzylber et al. (2006), les micro-entreprises qui s'acquittent de leurs obligations fiscales affichent des bénéfices plus élevés, même en tenant compte de leurs effectifs, de leur taille et de leur stock de capital.

Des réformes s'imposent pour faire reculer l'économie informelle et renforcer la productivité

Une stratégie globale à long terme est nécessaire pour lutter contre l'économie informelle. Un de ses éléments consistera à renforcer l'application des lois. Ce point est particulièrement important pour les travailleurs non déclarés qui sont employés par des entreprises formelles relativement performantes, par exemple dans le cadre de relations de sous-traitance ou parce qu'elles sous-déclarent leurs effectifs. Néanmoins, dans la mesure où nombre de travailleurs et entreprises du secteur informel sont particulièrement improductifs, il est possible qu'ils ne puissent survivre dans le secteur formel, compte tenu des coûts et avantages qui le caractérisent. Par conséquent, toute stratégie de lutte contre l'économie informelle doit également intégrer des mesures destinées à réduire les coûts de l'économie formelle, tels que ceux induits par le respect de la réglementation, et à renforcer ses avantages, notamment la qualité des services rendus par les administrations publiques en matière de protection des droits de propriété, mais aussi de santé et d'enseignement. Cela renforcerait les chances de survie des entreprises relativement improductives dans le secteur formel. En fait, nombre de ces mesures aideraient sans doute les entreprises et les travailleurs à devenir plus productifs tant dans le secteur formel que dans le secteur informel de l'économie. Si l'on y ajoute des mesures complémentaires visant à améliorer l'efficacité des petites entreprises improductives, telles qu'une assistance technique au respect de la législation fiscale et du droit du travail (encadré 4.2), ainsi que des dispositifs d'enseignement et de formation, cela devrait contribuer à renforcer les performances des entreprises et la productivité du travail dans l'ensemble de l'économie. Toute stratégie de lutte contre l'économie informelle doit également inclure des efforts déterminés en vue d'améliorer la qualité de l'enseignement et de la formation de base ainsi que de l'éducation et de la formation des adultes, étant donné qu'un des principaux déterminants de l'économie informelle réside dans la faible productivité de ses entreprises et de ses travailleurs.

Alléger les charges réglementaires et simplifier les procédures

En simplifiant la réglementation et en la rendant plus aisée à respecter, les autorités devraient aider l'ensemble des agents économiques à améliorer leur productivité, tout en faisant reculer l'économie informelle. Une réglementation excessivement pesante peut en

Encadré 4.2. Aider les petites entreprises à devenir plus productives

Grâce à la mise en place de centres d'aide aux entreprises, les plus petites d'entre elles peuvent bénéficier de conseils et de formations de base leur permettant d'améliorer leur productivité. Les éléments d'information disponibles laissent à penser que les associations professionnelles et la formation ont une influence positive sur la rentabilité des petites entreprises au Mexique (Fajnzylber et al., 2009).

Les dispositifs de formation et d'assistance technique, notamment en matière de respect de la législation fiscale et de la réglementation, peuvent favoriser la réduction du secteur informel. En Afrique du Sud, un programme de formation destiné aux petites entreprises informelles, coordonné par des producteurs de biens d'investissement, constitue à cet égard un exemple intéressant (Kenyon, 2007). Les organisateurs offrent des prestations de formation associées à des crédits, subordonnées à une régularisation des activités concernées, l'objectif étant d'élargir leur propre marché.

Les aides fournies par des associations professionnelles ont également favorisé la régularisation de la situation d'entreprises informelles dans le nord de l'Italie. Ces associations leur ont d'abord apporté une assistance technique au respect de la législation fiscale. Ensuite, l'aide fournie a concerné la certification des produits commercialisés et l'accès aux financements. Une assistance similaire est fournie par des associations professionnelles espagnoles en coordination avec l'administration des impôts. Ce programme vise les petites entreprises ayant opté pour un régime d'imposition spécial.

Le Mexique a mis en place des services de ce type par le biais de son programme Mexico *Emprende*, fondé sur la mise à disposition d'informations via Internet et un certain nombre de centres d'aide aux entreprises, qui offrent leurs services aussi bien aux micro-entreprises qu'aux petites et moyennes entreprises dans tout le pays.

effet rendre coûteuse la régularisation de la situation des entreprises informelles, mais elle peut en outre entraver le jeu de la concurrence et, partant, la croissance de la productivité dans l'ensemble de l'économie. Il peut s'agir là d'un facteur limitant la régularisation des activités économiques au Mexique, dans la mesure où le droit du travail ainsi que les procédures d'immatriculation des entreprises sont considérées comme assez restrictifs, malgré de récentes importantes améliorations.

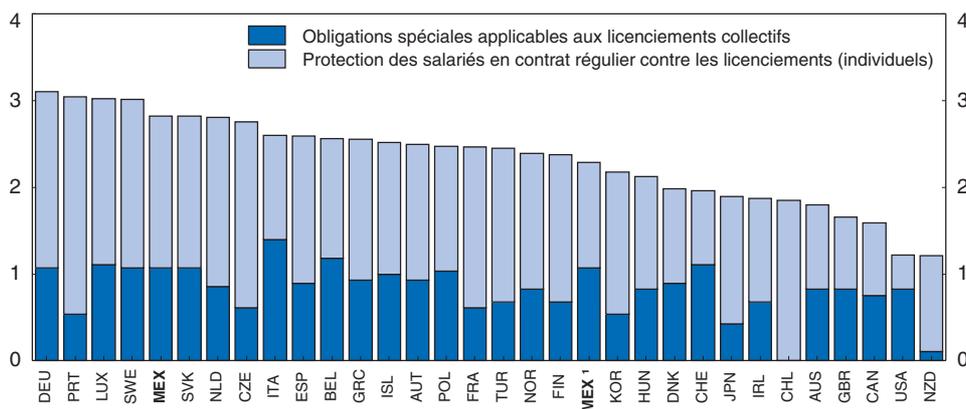
Les règles de licenciement applicables aux contrats réguliers sont relativement strictes au Mexique comparées à celles en vigueur dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Les procédures judiciaires relatives au droit du travail sont complexes, longues et coûteuses. Une situation de sureffectifs ou une performance médiocre est rarement reconnue par les tribunaux comme un motif valable de licenciement, ce qui conduit à des procédures pour licenciement abusif. Ces éléments, conjugués à des règles strictes en matière de licenciement collectif, peuvent inciter les entreprises à recourir à des travailleurs non déclarés, à des agences de travail temporaire ou à des travailleurs indépendants. C'est chose relativement facile, car les agences de travail temporaire sont dans une large mesure non réglementées. En fait, les entreprises qui ne dissimulent pas systématiquement leurs activités, et font donc partie en principe du secteur formel, utilisent souvent la sous-traitance et l'externalisation à des agences de travail temporaire pour pouvoir disposer d'une main-d'œuvre non déclarée moins coûteuse et plus facile à licencier. Assouplir quelque peu les dispositions relatives aux contrats réguliers, tout en renforçant celles qui s'appliquent aux contrats temporaires, devrait permettre de limiter ce

type de comportement, puisque les entreprises seraient davantage incitées à utiliser des travailleurs réguliers. Cela pourrait également rehausser la productivité globale, car les entreprises sont d'autant plus incitées à investir dans leur personnel que celui-ci est embauché dans le cadre de contrats de plus longue durée.

Un projet de réforme du droit du travail présenté récemment au Mexique permettrait de remédier à certains de ces problèmes. Il limiterait à 6 mois l'accumulation des arriérés de salaires pendant les procédures judiciaires relatives au droit du travail. Pour l'heure, cette accumulation n'est pas limitée, ce qui encourage les travailleurs licenciés et leurs avocats à faire traîner en longueur ces procès. Cela a même débouché sur des cas de corruption, des juges ayant accepté de prolonger la procédure en échange d'une partie des arriérés de salaires accumulés. Le délai moyen de règlement d'une affaire de licenciement injustifié en vertu de la juridiction fédérale est actuellement de 38 mois environ, et même plus long pour les affaires relevant de la juridiction des États. Les nouvelles dispositions proposées limiteraient le coût des licenciements et l'incertitude qui les entoure. Des données relatives à d'autres pays de l'OCDE laissent à penser que l'incertitude des procédures juridiques et administratives peut représenter une charge plus lourde en matière de licenciements que leurs coûts directs (OCDE, 2007a). Par conséquent, ces nouvelles règles pourraient inciter les employeurs à embaucher davantage de travailleurs déclarés. La loi créerait par ailleurs des contrats d'essai et de formation de courte durée, allant de un à six mois. Cela pourrait encourager davantage les employeurs à envisager le recrutement de travailleurs moins qualifiés et expérimentés, notamment des jeunes, dans des emplois formels. La réforme rendrait également plus aisée l'embauche de salariés pour des tâches intermittentes, telles que des travaux saisonniers ou qui ne correspondent pas à un emploi à temps complet sur la durée d'une semaine, d'un mois ou d'un an. Cette réforme est en train d'être examinée par le Congrès, mais si elle était mise en œuvre suivant la proposition initiale, elle allègerait très nettement la charge que représente la législation sur la protection de l'emploi (graphique 4.3) et permettrait de disposer d'une plus grande certitude juridique en matière d'embauche et de licenciement.

Graphique 4.3. **Législation sur la protection de l'emploi (LPE) applicable aux salariés en contrat régulier, 2008**

Indice variant sur une échelle de 0 à 6 (du degré de restriction le plus faible au plus élevé)



1. L'estimation tient compte de la réforme proposée.

Source : Base de données des indicateurs de protection de l'emploi de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932384059>

La concrétisation de ce projet de réforme constituerait une avancée dans la bonne direction. La diminution du coût des procédures judiciaires relatives aux licenciements abusifs est une initiative bienvenue. À moyen terme, le Mexique devrait aussi envisager de réduire la portée de ces procédures, en faisant en sorte qu'il soit plus facile d'avoir gain de cause en invoquant des situations de performances insuffisantes répétées et de sureffectifs comme motifs légaux de licenciement. Pour emporter l'adhésion nécessaire à cette réforme, les autorités mexicaines pourraient envisager de renforcer la protection des chômeurs, qui est très limitée et induit des effets secondaires indésirables sur les revenus des retraités (encadré 4.3). Dans cette optique, on pourrait encore accroître la contribution de l'État au renforcement de la composante chômage des comptes de retraite. En outre, une composante assurance financée par l'impôt pourrait être ajoutée au système, comme c'est le cas au Chili. Le financement par l'impôt éviterait qu'un renforcement de la composante chômage n'ampute le revenu à la retraite. Un dispositif plus solide d'indemnisation du chômage pourrait renforcer inciter davantage les travailleurs à rejoindre le secteur formel, même s'il doit être conçu avec soin pour éviter qu'un affaiblissement des incitations au travail ne conduise à une aggravation du chômage. Une autre solution pour renforcer la protection des chômeurs consisterait à mettre en place une prestation en espèces de type aide sociale, visée au chapitre 2, encore que cela implique une réforme compliquée s'accompagnant d'importants changements administratifs. Toutefois, avec un tel dispositif en place, il ne serait plus nécessaire de permettre aux chômeurs d'utiliser leur épargne-retraite, ce qui aurait des effets positifs sur leurs revenus à la retraite.

Encadré 4.3. Renforcer la protection des chômeurs au Mexique

Un système d'assurance-chômage fonctionnant bien peut aider les travailleurs à éviter de fortes baisses de consommation en période de chômage (Gruber, 1997). Il peut aussi avoir des effets positifs en termes de productivité, dans la mesure où le revenu de remplacement versé aux travailleurs leur laisse le temps chercher un emploi correspondant bien à leurs qualifications (Acemoglu et Shimer, 2000). Dans le cas du Mexique, il pourrait permettre aux travailleurs de prendre le temps de trouver un emploi dans le secteur formel, et donc d'éviter de passer dans le secteur informel de l'économie, où ils seront sans doute moins productifs, ainsi que le laissent à penser de récents travaux empiriques sur les individus qui basculent du secteur formel au secteur informel (Alcaraz et al., 2008). En revanche, un système d'allocations de chômage fondé sur le principe de l'assurance qui est trop généreux risque de réduire les incitations à la recherche d'emploi au point que ses coûts l'emportent sur ses avantages.

Le Mexique n'est pour le moment doté d'aucun système d'allocations de chômage à part entière, mais les travailleurs sont autorisés à prélever des fonds sur leurs comptes individuels d'épargne-retraite au cours de trois périodes de chômage au maximum, à condition qu'ils aient cotisé pendant au moins trois ans. Le gouvernement a assoupli les conditions auxquelles sont subordonnés ces retraits, et relevé le plafond de retrait autorisé au cours de la récente récession. Parallèlement, il a revu à la hausse l'abondement versé par l'État sur les comptes d'épargne-retraite, la *cuota social*, et l'a davantage ciblé sur les travailleurs aux revenus faibles ou moyens.

Encadré 4.3. Renforcer la protection des chômeurs au Mexique (suite)

Ce dispositif est similaire sur le principe à des comptes individuels d'épargne-chômage et présente les mêmes avantages par rapport au système classique d'assurance-chômage fondé sur une mutualisation des risques. Les coûts des allocations de chômage sont notamment internalisés, puisque les travailleurs puisent dans leur propre épargne, ce qui réduira ultérieurement le taux de remplacement de leur retraite (Hartley *et al.*, 2010 ; Stiglitz et Yun, 2002). Les effets négatifs induits sur les incitations à la recherche d'emploi, qui peuvent se produire dans les systèmes d'allocations de chômage fondés sur le principe de l'assurance, devraient par conséquent être limités, pourvu que les travailleurs n'aient pas la vue courte et qu'ils tiennent compte des répercussions de ce mécanisme sur leurs revenus à la retraite.

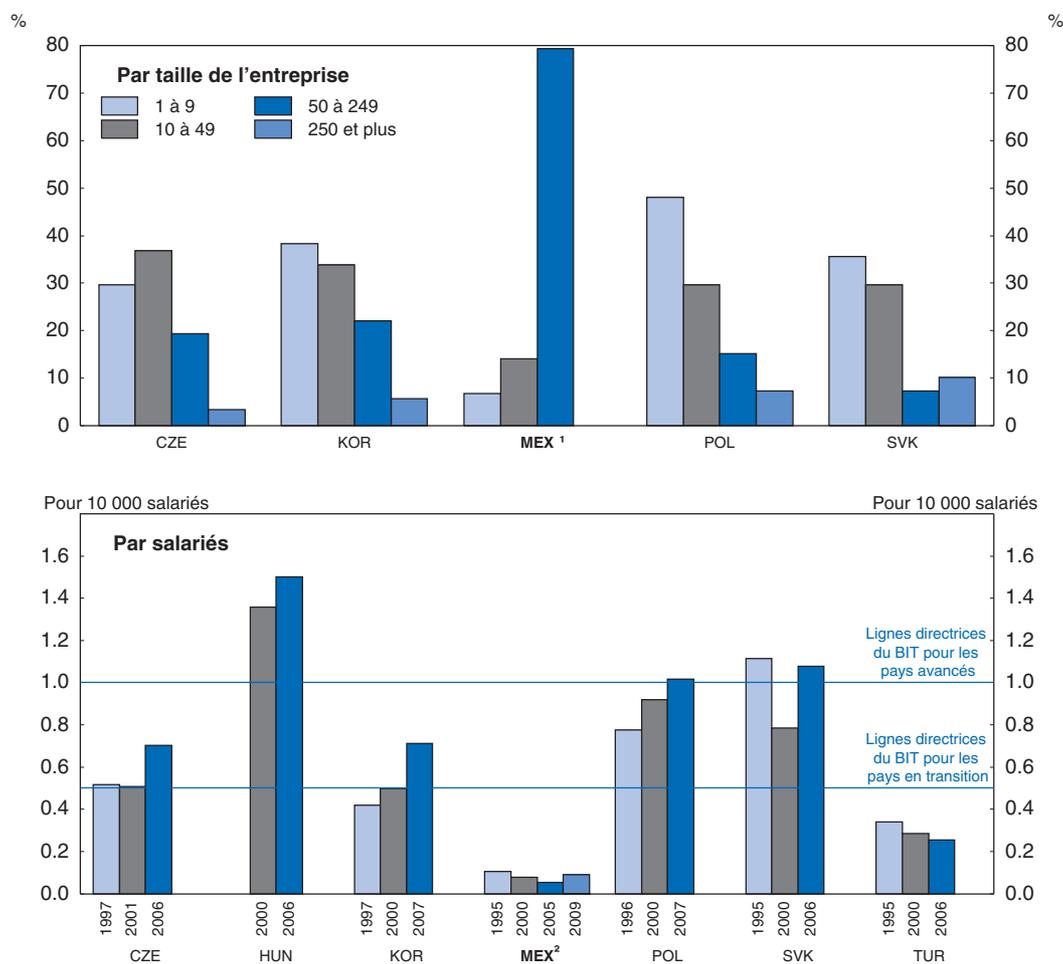
Néanmoins, ce système présente aussi sans doute les mêmes inconvénients que les dispositifs d'allocations de chômage fondés sur des comptes individuels, qui peuvent être particulièrement prononcés dans les économies caractérisées par d'amples secteurs informels et de fortes inégalités de salaires. L'expérience des comptes individuels chiliens a montré que les travailleurs les plus exposés au risque de chômage, en particulier les personnes qui ont des contrats de courte durée et qui entrent et sortent fréquemment du secteur formel, sont également ceux qui ont le moins de chances d'avoir accumulé sur leur compte individuel d'épargne-chômage des sommes suffisantes pour leur assurer une protection effective en cas de chômage. En fait, le solde de nombreux comptes individuels représentait moins d'un mois de salaire minimum en 2008 au Chili. C'est pourquoi les autorités de ce pays ont récemment assoupli les conditions d'accès au Fonds de solidarité, qui complète les comptes individuels par un système classique d'assurance-chômage fondé sur une mutualisation des risques. Stiglitz et Yun (2006) montrent que le complément optimal d'un système d'assurance-chômage fondé sur des ponctions de l'épargne-retraite réside dans un dispositif d'assurance financé par l'impôt, sauf dans le cas – peu probable – où les travailleurs affichent une neutralité totale à l'égard du risque. Le rôle joué par le dispositif d'assurance doit être d'autant plus important que le risque est prononcé, autrement dit que le rapport entre période de chômage et durée de vie active dans le secteur formel est élevé.

Au Mexique, comme au Chili, les travailleurs faiblement rémunérés risquent davantage que leurs homologues plus aisés d'avoir des relations d'emploi instables, marquées par de fréquentes entrées et sorties du secteur formel, et donc un solde modeste sur leur compte d'épargne-retraite. Or, toute ponction effectuée sur cette épargne risque fort de compromettre encore plus leurs revenus à la retraite. L'achèvement du processus de réforme des retraites initié par le Mexique sera nécessaire pour garantir des revenus suffisants à tous les retraités, mais il y aurait également lieu que le pays consacre davantage de fonds au système de comptes d'épargne destiné à financer à la fois les retraites et les allocations de chômage, en complétant éventuellement ces dernières par un dispositif d'assurance financé par l'impôt.

La réforme proposée imposerait en outre des règles plus strictes aux entreprises qui recourent à l'externalisation, mais il faudrait sans doute renforcer les capacités des services d'inspection du travail pour que ces nouvelles dispositions soient effectivement appliquées. Les entreprises recourant à l'externalisation ou à la sous-traitance sont tenues de vérifier que le sous-traitant respecte le droit du travail et la législation relative à la sécurité sociale. Cela complèterait des dispositions similaires qui avaient été intégrées dans la loi sur la sécurité sociale de 2009, avec des amendes revues à la hausse. De manière

plus générale, les amendes maximales prévues en cas d'infraction au droit du travail seraient multipliées pratiquement par seize aux termes de la réforme. Le nouveau projet de loi comprend également de nombreuses dispositions destinées à améliorer les conditions de travail des Mexicains, notamment en allongeant le temps de repos des employés de maison et en luttant contre la discrimination. Toutes ces mesures sont naturellement bienvenues, mais le Mexique devra sans doute renforcer les capacités de ses services d'inspection du travail pour garantir l'application de ces nouvelles règles. Le projet de réforme exigerait que les entreprises exerçant des activités à risque soient certifiées par des unités privées de vérification agréées par l'État. Cette option contribuerait à renforcer la capacité de l'inspection du travail au Mexique. Bien que le nombre d'inspecteurs du travail mexicains ait augmenté de plus de 70 % au cours des dernières années, le niveau des effectifs demeure nettement en deçà de celui observé dans d'autres pays de l'OCDE à bas revenu (graphique 4.4). L'essentiel des inspections du travail est réalisé dans des grandes entreprises, alors qu'elles sont moins susceptibles d'être informelles.

Graphique 4.4. Inspections du travail



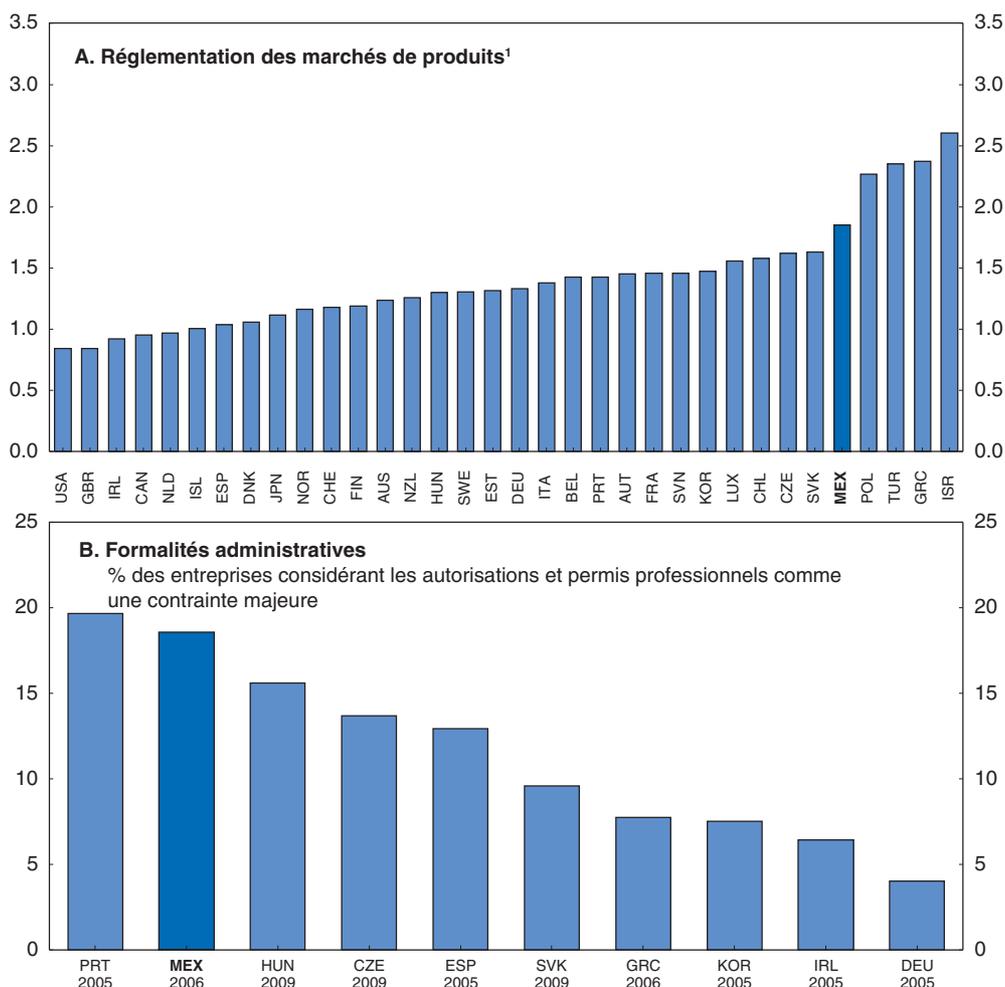
1. Ensemble des entreprises comptant au moins 50 travailleurs.
2. Inspections du travail fédérales uniquement.

Source : OCDE (2008), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris ; informations mises à jour fournies par le Mexique pour 2009.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932384078>

Le Mexique accomplit des progrès notables en matière de réduction de la durée et du coût des formalités d'immatriculation des nouvelles entreprises. Les charges administratives sont souvent jugées relativement lourdes au Mexique. Le pourcentage d'entreprises qui considèrent les autorisations et permis professionnels comme une contrainte majeure est élevé en termes de comparaison internationale, de même que la valeur de l'indicateur de réglementation des marchés de produits (RMP) de l'OCDE, ce qui laisse entrevoir une réglementation relativement restrictive et des procédures assez lourdes (graphique 4.5). Néanmoins, la situation s'améliore à cet égard. La récente mise en place d'un guichet unique en ligne permettant de se conformer à la réglementation fédérale lors de la création d'une entreprise est évoquée dans le chapitre 3. D'après une analyse des efforts déployés précédemment au Mexique dans le cadre de la procédure accélérée de création d'entreprises (SARE, *Sistema de Apertura Rápida de Empresas*) pour réduire le temps nécessaire à l'accomplissement des formalités prévues à cet égard au niveau des communes, ce type de démarche peut contribuer au renforcement du secteur formel de l'économie. La diminution de 30 à 1.4 du nombre de jours nécessaires pour immatriculer une entreprise a allégé le coût de régularisation des activités économiques. Certains éléments laissent à penser que cela a entraîné une progression modeste mais solide du nombre d'immatriculation d'entreprises. À partir de données provenant de l'Institut mexicain de sécurité sociale (IMSS, *Instituto Mexicano del Seguro Social*), Kaplan *et al.* (2007) estiment que l'augmentation du flux de nouvelles entreprises immatriculées a été de l'ordre de 4 % à 8 %, soit environ 12 à 19 créations d'emplois formels par commune et par mois grâce au dispositif SARE. Bruhn (2008) met en évidence un effet plus marqué à partir d'enquêtes sur l'emploi, qui incluent des données non seulement sur les salariés mais aussi sur les entrepreneurs. L'effet estimé correspond à une augmentation de 6 % du stock d'entreprises immatriculées.

Néanmoins, cette réforme semble n'avoir guère contribué à promouvoir la régularisation d'entreprises informelles qui existaient déjà. L'effet observé est imputable pour l'essentiel aux créations d'entreprises. Cela pourrait s'expliquer par le fait que les coûts de l'appartenance au secteur formel, tels que les cotisations de sécurité sociale et les impôts, sont plus importants que les coûts d'immatriculation. Les entreprises improductives seraient donc toujours incitées à ne pas régulariser leur situation. En fait, les deux études évoquées ici montrent que les propriétaires d'entreprises informelles ont des compétences plus limitées que les propriétaires d'entreprises formelles ou les salariés du secteur formel.

La corruption risque de limiter les avantages induits par l'allégement des formalités d'immatriculation des entreprises. Si la corruption est généralisée, les entreprises peuvent préférer dissimuler leurs activités uniquement pour éviter tout contact avec des représentants de l'État susceptibles de leur demander des pots-de-vin. En outre, les avantages d'une régularisation pourraient être moins importants qu'escomptés, dans la mesure où elle ne déboucherait pas sur une amélioration de l'exécution des contrats aussi marquée qu'on pourrait s'y attendre en l'absence de corruption. Kaplan *et al.* (2007) mettent en avant des observations ponctuelles indiquant que les règles relatives à la santé et à la sécurité sont souvent utilisées pour obtenir des pots-de-vin par des agents de l'État, qui recherchent activement à cet effet la moindre infraction. Selon les mêmes auteurs, le programme SARE a eu moins de succès dans les communes davantage affectées par la corruption. Par conséquent, la lutte contre la corruption constituera un élément crucial de tout programme destiné à promouvoir la régularisation des activités économiques. Les

Graphique 4.5. **Réglementation des marchés de produits et charges administratives**

1. Indicateur global, variant sur une échelle de 0 à 6 (du degré de restriction de la concurrence le plus faible au plus élevé).
Source : Base de données de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits et Données sur les entreprises de la Banque mondiale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932384097>

données de la Banque mondiale laissent à penser que le Mexique doit redoubler d'efforts pour combattre la corruption et améliorer l'efficacité des pouvoirs publics, afin de renforcer les avantages induits par l'entrée dans le secteur formel de l'économie (graphique 4.6).

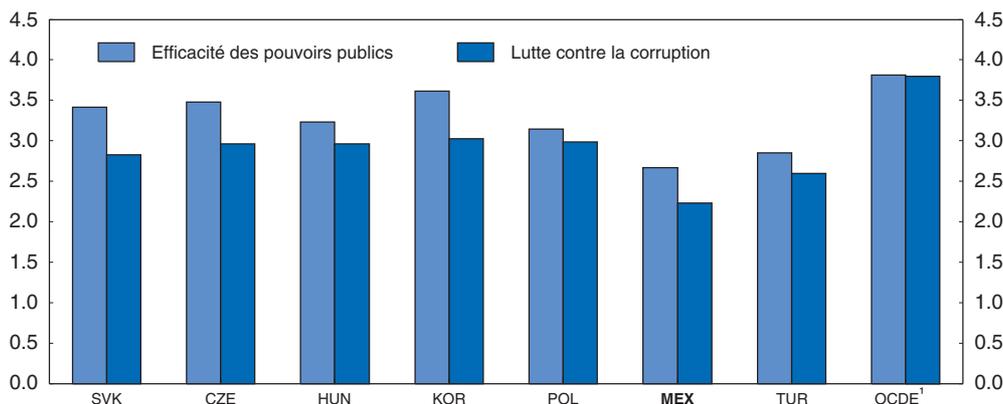
Néanmoins, même si la diminution des coûts de l'enregistrement n'a un impact que sur les nouvelles entreprises, elle devrait aussi, à terme, réduire le poids relatif des entreprises informelles. Les efforts faits par le Mexique pour faire baisser de manière plus générale les coûts de l'activité d'entreprise, qui sont examinés au chapitre 3, devrait aussi contribuer au redéploiement des ressources vers des entreprises formelles plus productives dont les coûts sont réduits.

Remédier aux effets des cotisations de sécurité sociale sur l'économie informelle

Globalement, la pression fiscale sur le travail est modérée au Mexique, mais il existe probablement des moyens plus simples d'atteindre le même objectif. Le coin fiscal sur les

Graphique 4.6. **Efficacité des pouvoirs publics et lutte contre la corruption**

Indice variant sur une échelle de 0 à 5 (du pire au meilleur résultat), 2009



1. Moyenne non pondérée.

Source : Banque mondiale, Base de données des indicateurs de la gouvernance dans le monde.

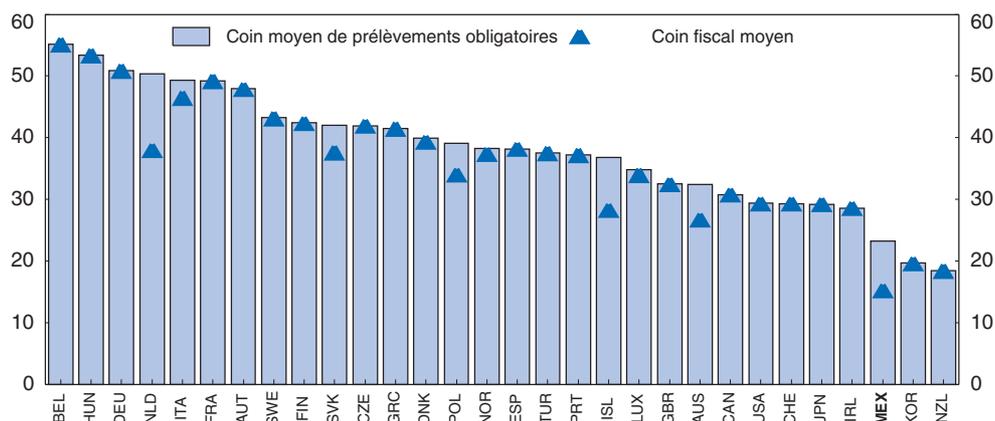
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932384116>

salaires moyens, qui inclut non seulement les impôts mais aussi les versements obligatoires aux organismes privés de retraite, est relativement faible au Mexique (graphique 4.7), puisque seules la Nouvelle-Zélande et la Corée affichent des coins moyens de prélèvements obligatoires inférieurs. Néanmoins, les cotisations sociales à elles seules représentent une proportion plus élevée des revenus d'activités des travailleurs les moins bien rémunérés. Dans la mesure où ces cotisations sociales sont régressives, essentiellement du fait d'une cotisation à assiette fixe que les employeurs doivent verser au système de santé, leur poids relatif en pourcentage du revenu d'activité est maximal au niveau du salaire minimum, où il s'établit aux alentours de 40 % (graphique 4.8). La proportion d'entreprises mexicaines qui citent l'assurance-maladie en tant que principal obstacle à la régularisation de leurs travailleurs lié au droit du travail est particulièrement élevée par rapport à d'autres pays d'Amérique latine (Banque mondiale, 2007). Dans la mesure où il est rare que les cotisations sociales diminuent parallèlement à l'augmentation des revenus au bas de l'échelle des salaires, les cotisations sociales sur les bas salaires sont en fait élevées au Mexique par rapport aux autres pays. Cet effet est compensé par un crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi, le *subsidio para el empleo*, qui est supérieur à la cotisation forfaitaire d'assurance-maladie pour les salaires les plus bas. Le Mexique a récemment introduit de nouveaux allègements d'impôt pour les entreprises embauchant des travailleurs s'enregistrant pour la première fois à l'organisme de sécurité sociale (*Programa de Primer Empleo*). Les coûts afférents à ces travailleurs devraient se trouver ainsi encore réduits. Globalement, du fait de la conjugaison du faible coin fiscal, du niveau élevé des cotisations sociales, du *subsidio para el empleo* et, maintenant, du *Programa de Primer Empleo*, le coin incorporant tous ces facteurs est modéré, mais compenser des charges sociales élevées par des crédits et des allègements d'impôt pour les travailleurs et les employeurs est un moyen relativement compliqué d'alléger la charge fiscale au titre des travailleurs à bas salaires. Il serait plus facile et plus transparent de renforcer la progressivité des charges sociales.

Les autorités pourraient réduire les charges sociales sur les bas salaires en mettant en place une cotisation d'assurance-maladie qui soit proportionnelle au salaire effectif, ce qui allègerait les prélèvements au bas de l'échelle des salaires tout en les augmentant aux

Graphique 4.7. **Coin moyen de prélèvements obligatoires et coin fiscal moyen**

En pourcentage des coûts totaux majorés de main-d'œuvre, 2009

Source : OCDE, Base de données de la publication *Les impôts sur les salaires*.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932384135>

niveaux de rémunération plus élevés. L'application de taux réduits aux travailleurs les plus faiblement rémunérés pourrait également être envisagée. Ces mesures pourraient être mises en œuvre de manière à rester sans incidence sur les recettes publiques. Elles permettraient de réduire encore plus la charge fiscale sur les bas salaires. Autrement, les crédits et les allègements d'impôts pourraient être limités pour élargir la base d'imposition, notamment si le Mexique souhaitait maintenir une charge fiscale faible, mais positive, sur les bas salaires pour des raisons d'équité. En tout état de cause, pour pouvoir prendre ces décisions, l'incidence et l'efficacité du *subsidio para el empleo* et du *Programa de Primer Empleo* doivent être évaluées, de même que les effets de cotisations sociales plus progressives.

Bien que la charge fiscale qui pèse sur le travail ne semble pas très lourde au Mexique, un certain nombre d'éléments laissent à penser que l'impact des cotisations sociales sur la place du secteur formel dans l'économie pourrait être plus important que le seul coin fiscal sur le travail ne l'indique :

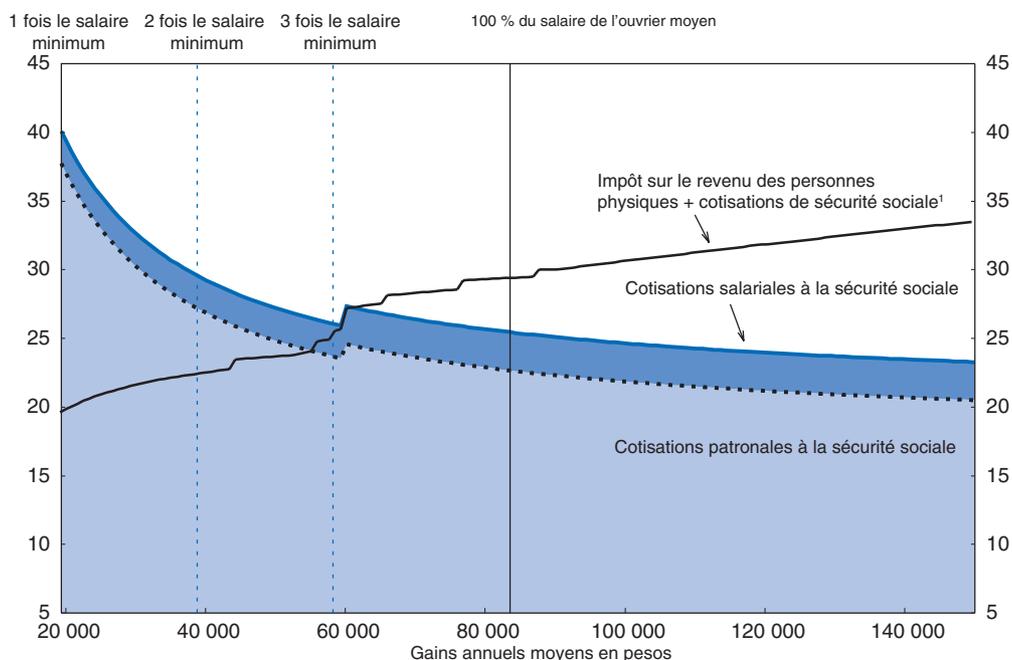
- Premièrement, les cotisations de sécurité sociale sont élevées par rapport à la charge fiscale qui pèse sur les petites entreprises. Les cotisations sociales doivent être payées sur le premier peso gagné, alors que le revenu des petites entreprises est exonéré d'impôt jusqu'à concurrence de quatre fois le salaire minimum. Le *subsidio para el empleo* et le *Programa de Primer Empleo* diminuent la charge fiscale pesant sur les travailleurs à bas salaires et, dans certains cas, sur leurs employeurs. Néanmoins, la structure des cotisations sociales et des impôts sur les petites entreprises alourdit la charge fiscale globale qui pèse sur les petites entreprises déclarant leurs travailleurs, car le bénéfice de la déductibilité des cotisations sociales est d'autant plus faible que la base d'imposition est plus étroite. Cela incite en outre les individus à préférer le travail indépendant à l'emploi salarié, dans la mesure où ils n'apprécient pas pleinement l'intérêt des prestations de sécurité sociale. Il serait donc sans doute judicieux d'envisager de restructurer les prélèvements fiscaux, en allégeant la charge qui pèse sur les bas salaires tout en augmentant d'autres impôts, notamment ceux appliqués aux petites entreprises (OCDE, 2008).
- Certains travailleurs à bas salaire peuvent estimer que plusieurs prestations incluses dans le système obligatoire de sécurité sociale représentent un avantage inférieur à leur

coût. Cela les dissuade de cotiser à ce système. Moins de la moitié des travailleurs à bas salaire parviennent à rester employés dans le secteur formel pendant 25 années au cours de leur vie active, alors qu'il s'agit de la condition nécessaire pour leur garantir une pension minimum approximativement équivalente au salaire minimum (Casal et Hoyo, 2007). En outre, l'épargne accumulée par les travailleurs à revenu moyen est souvent trop modeste pour qu'ils en retirent un revenu adéquat à la retraite. Le Mexique se caractérise par un secteur de la santé dont les capacités sont faibles, que ce soit à l'aune du nombre d'infirmiers et de médecins pour mille habitants ou du nombre de lits d'hôpitaux, par rapport aux autres pays de l'OCDE, même la Turquie. La fragmentation du système entre les secteurs formel et informel, ainsi qu'entre les secteurs public et privé, se traduit par des pertes de qualité et d'efficacité, liées par exemple à la difficulté de mettre en commun les capacités disponibles. Enfin, l'accès aux prêts au logement de l'organisme de sécurité sociale spécialisé dans ce domaine, aux services de garde d'enfants et aux activités récréatives est très limité, en particulier pour les travailleurs à bas salaire qui ne vivent pas en zone urbaine.

- De plus, la faiblesse de la capacité d'application des lois doit être prise en compte. Les travailleurs à bas salaire sont abondants au Mexique, et le système d'application des lois demeure relativement inefficace, malgré de récentes améliorations, en particulier du fait de l'insuffisance des effectifs de l'inspection du travail. Cela facilite la fraude aux cotisations sociales (OCDE, 2008).

Graphique 4.8. Les charges sociales au Mexique

En pourcentage des revenus d'activité, 2009



1. Inclut les cotisations versées par les employeurs au Système d'épargne-retraite (SAR, Sistema de Ahorro para el Retiro) et à l'Institut du fonds national pour le logement des travailleurs (INFONAVIT, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) ainsi que les cotisations d'assurance-licenciement et d'assurance-vieillesse.

Source : OCDE (2010), *Les impôts sur les salaires 2008-2009*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932384154>

Exclure du système de sécurité sociale certaines prestations, qui seraient mieux financées à partir des recettes fiscales générales, contribuerait à le rendre plus attractif pour les travailleurs pauvres et ruraux. Certaines prestations relevant de la sécurité sociale sont en effet quasiment inaccessibles aux travailleurs pauvres et ruraux, qui n'en doivent pas moins contribuer à leur financement par le biais des charges sociales. Ces prestations pourraient sans doute être fournies de manière plus efficiente si elles étaient intégrées avec les programmes équivalents financés par l'impôt destinés aux travailleurs informels. Cela vaut notamment pour les allocations de logement, les services de garde d'enfants et les activités récréatives. Les structures de garde d'enfant relevant de la sécurité sociale sont limitées et se trouvent essentiellement dans les zones urbaines. Les équipements sportifs et autres infrastructures destinées aux activités récréatives sont également situés dans les zones urbaines, et ne sont donc guère accessibles aux travailleurs ruraux. Des crédits hypothécaires subventionnés sont accordés sur la base d'un système de points favorable aux personnes ayant des revenus d'activité élevés, même si le gouvernement a déployé des efforts au cours des dernières années pour permettre aux travailleurs faiblement rémunérés d'accéder plus facilement aux prêts hypothécaires subventionnés du fond pour le logement de la sécurité sociale. Il serait judicieux d'exclure les allocations de logement, les services de garde d'enfants et les activités récréatives du système de sécurité sociale, pour les intégrer avec les programmes équivalents financés par l'impôt. Cela permettrait de réduire les cotisations sociales, et d'éliminer du même coup des facteurs qui dissuadent les travailleurs pauvres et ruraux de régulariser leur situation, puisque ceux-ci doivent aujourd'hui payer pour des services auxquels ils n'ont qu'un accès limité lorsqu'ils exercent un emploi formel. Les travailleurs faiblement rémunérés devraient sans doute encore contribuer au financement de ces services s'ils étaient financés par l'impôt, mais cela ne dépendrait plus de leur situation au regard du marché du travail. Les contre-incitations à la régularisation s'en trouveraient donc amoindries. Le gouvernement a déjà créé une possibilité d'exonération partielle de charges sociales pour les journaliers agricoles et les travailleurs de la construction, afin de compenser leur accès limité à certaines des prestations considérées. Néanmoins, il semble préférable d'extraire purement et simplement ces services du système de sécurité sociale, car le groupe des individus ayant un accès restreint à ces services ne se limite pas aux travailleurs de la construction et aux journaliers agricoles. Cela permettrait d'intégrer ces services avec les programmes équivalents financés par l'impôt qui existent déjà pour les travailleurs informels, tout en offrant la possibilité d'améliorer la planification stratégique et donc l'efficacité des programmes.

Il serait également judicieux d'envisager de passer à un système intégré de soins de santé de base. Il existe actuellement en matière de santé deux systèmes de sécurité sociale différents financés par les charges sociales, l'Institut mexicain de sécurité sociale (IMSS, *Instituto Mexicano del Seguro Social*) pour le secteur privé et l'Institut de sécurité sociale et de services sociaux des fonctionnaires (ISSSTE, *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*). S'y ajoute pour les travailleurs n'ayant pas accès à la sécurité sociale et les membres de la famille à charge un nouveau régime d'Assurance populaire (*Seguro Popular*), financé en grande partie par l'impôt. Le Mexique a introduit ce système pour assurer une couverture d'assurance-maladie universelle en tant que première étape vers un système unifié et universel. Il a réalisé des progrès notables en matière d'assurance-maladie de base, dont la couverture a été élargie aux travailleurs informels grâce à la création en 2003 du régime d'Assurance populaire, dont devraient bénéficier près

de 50 millions de personnes en 2011. Il s'agit là d'une évolution bienvenue dans la perspective de la santé publique, mais s'employer à instaurer un système de soins de santé plus intégré améliorerait l'efficacité et éviterait toute contre-incitation à l'entrée dans l'activité formelle pouvant découler de différences dans les systèmes de financement. Il convient de noter, toutefois, que jusqu'ici la plupart des études n'ont décelé aucun élément laissant à penser que la mise en place de l'Assurance populaire ait pu entraîner un développement du secteur informel (Knox, 2008 et Barros, 2009 et Heckman et Villareal, 2010), même si les auteurs d'une étude sont parvenus à la conclusion que ce dispositif avait eu un léger effet négatif sur la création d'emplois formels (Bosch et Campos-Vásquez, 2010). Le Mexique devrait continuer de suivre étroitement cette question. Quoi qu'il en soit, l'intégration des différents systèmes de santé mexicains pourrait également contribuer à améliorer leur qualité, ce qui inciterait davantage les travailleurs à régulariser leur situation. Chaque système de santé dispose actuellement de sa propre infrastructure et de ses propres prestataires. Le partage de ces capacités est difficile, ce qui est une source de pertes d'efficacité. Ainsi, certaines capacités sont sous-utilisées, tandis que d'autres sont caractérisées par des goulets d'étranglement, souvent dans la même ville.

Le Mexique s'emploie déjà à intégrer ses différents systèmes de santé pour réaliser des gains d'efficacité. Les différents systèmes de santé ont commencé à mutualiser leurs achats de médicaments brevetés. Cela s'est traduit par des économies de l'ordre de 9 milliards de pesos par an, d'après les estimations du gouvernement. Grâce à une nouvelle base de données intégrée, les données sur la santé peuvent maintenant être transférées plus rapidement entre les différents systèmes de soins. Le ministère de la Santé est en train d'élaborer des recommandations de pratique clinique concernant 400 maladies pour chacun des trois systèmes de santé, afin de garantir la concordance de ces normes. Enfin, le ministère a mis en place un dispositif tarifaire commun aux trois systèmes de santé. Cela facilitera le partage des capacités, et permettra des gains d'efficacité. Au bout du compte, chaque système de santé devrait pouvoir acheter des services à n'importe quel prestataire. La poursuite de ce processus d'intégration suivant ces orientations devrait contribuer à la réalisation de gains d'efficacité.

Le passage à un financement par l'impôt ou à d'autres dispositifs de financement intégré pour un système universel de soins de base pourrait réduire sensiblement les charges sociales. À la limite, la mise en place d'un financement intégral par l'impôt du système de santé réduirait les charges sociales pour les travailleurs rémunérés au salaire minimum de près de 40 % du salaire à un peu plus de 16 %, et de 28 % à 16 % pour les travailleurs gagnant le double du salaire minimum. Suivant la façon dont ce financement serait assuré, cela pourrait également contribuer à réduire encore plus le coïncidence fiscale sur les bas salaires, augmentant la demande de cette catégorie de travailleurs, pour autant que le poids des prélèvements supprimés eût été assumé par l'employeur. Cependant, le Mexique pourrait vouloir maintenir un taux d'imposition légèrement positif sur les bas salaires pour qu'ils puissent continuer à contribuer aux services publics qu'ils utilisent. Il est clair qu'un financement du système de santé par des impôts sur le revenu progressifs – grâce à un relèvement de leurs taux ou un élargissement de leur assiette – réduirait le coïncidence fiscale sur les bas salaires, mais d'autres possibilités de financement pourraient avoir des effets similaires. Supprimer les exonérations et les taux zéro de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), comme indiqué dans le chapitre 2, tout en compensant l'effet de ces mesures sur les déciles inférieurs de revenu par des transferts ciblés, permettrait également d'alléger la charge de financement qui pèse sur les travailleurs faiblement rémunérés du secteur

formel. Néanmoins, cette solution exigerait une réforme en profondeur de la fiscalité. Étant donné la difficulté d'une telle entreprise, d'autres possibilités de financement pourraient être étudiées. Ainsi, le Mexique pourrait limiter le financement par l'impôt aux soins de santé de base les plus élémentaires pour tous les citoyens. Une autre solution consisterait à financer cet ensemble de prestations par des honoraires facturés aux patients, dont pourraient être dispensés les ménages aux revenus les plus modestes. Cet ensemble de prestations pourrait être relativement restreint, et ne couvrir que des affections dont le traitement est extrêmement coûteux, comme cela était prévu à l'origine pour le régime d'Assurance populaire. Les services situés en dehors de ce périmètre pourraient être financés par des charges sociales pour les travailleurs du secteur formel. Une autre possibilité consisterait à permettre aux individus de choisir entre diverses assurances complémentaires payantes. Les efforts déployés par les autorités mexicaines pour élargir la couverture de l'assurance-maladie de base sont tout à fait bienvenus, mais il faut garantir un financement solide du système.

En Espagne, l'unification des systèmes de santé, conjuguée à la mise en place d'un financement par l'impôt doublée d'un renforcement de l'application des lois fiscales, a contribué à accroître considérablement les recettes fiscales au fil du temps, ainsi que nous l'évoquons dans le chapitre 2. Cela a également permis d'améliorer la couverture du système de santé (Banque mondiale, 2007 ; Zubiri, 2006). La réduction connexe des cotisations sociales a été utilisée pour financer les retraites et le système d'allocations de chômage, ce qui a pu contribuer à améliorer le respect des règles fiscales et du droit du travail. Des recherches ont montré qu'une élévation de la qualité des services publics pouvait contribuer à renforcer le consentement à payer l'impôt, ainsi que nous l'expliquons dans le chapitre 2. Le chômage structurel s'est accru fortement en Espagne à l'issue de ces réformes, mais cela n'est probablement dû à aucune d'entre elles. Cette évolution s'explique davantage par différents chocs, notamment ceux liés aux prix du pétrole et à l'ouverture de l'économie au marché commun européen, dans le contexte de lois du travail relativement rigides et, donc, d'une flexibilité limitée des salaires. Plusieurs pays de l'OCDE enregistrant de faibles taux de chômage offrent des prestations beaucoup plus généreuses que l'Espagne.

Au Mexique, il serait possible de consacrer une plus ample proportion des charges sociales aux retraites ou aux allocations de chômage, et ce serait une bonne chose. Cela pourrait contribuer à rendre le système de sécurité sociale plus attractif pour les travailleurs, les incitant du même coup à régulariser leur situation. Le taux de remplacement assuré par les retraites peut être assez bas, en particulier pour les personnes ayant des revenus d'activité moyens. Les travailleurs faiblement rémunérés, dont le parcours professionnel est souvent irrégulier et caractérisé par des allers-retours entre secteurs formel et informel, ont fréquemment du mal à parvenir à 25 années d'emploi formel, qui constituent la condition à satisfaire pour recevoir une pension minimum juste supérieure au salaire minimum, que le solde du compte d'épargne-retraite de la personne considérée soit suffisant ou non pour couvrir cette pension. En ce sens, il serait bon d'accroître les fonds versés sur les comptes d'épargne-retraite des travailleurs. Cela renforcerait l'intérêt que présente le système de sécurité sociale pour les personnes ayant de faibles revenus d'activité. Il serait également judicieux d'étoffer le financement des allocations de chômage.

Le gouvernement a présenté au Congrès des dispositions en vertu desquelles des ressources seraient redéployées du fonds pour le logement vers le système de retraite, et

c'est une initiative bienvenue. Pour l'heure, 5 % des salaires bruts sont versés au fonds pour le logement, qui est administré par l'Institut du fonds national pour le logement des travailleurs (INFONAVIT, *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*), tandis que les comptes d'épargne-retraite sont alimentés par une cotisation de 6.5 %, abondée par l'État (*cuota social*). Suivant le projet du gouvernement, des ressources seraient progressivement transférées de l'INFONAVIT à un compte subsidiaire du système de retraite à usages multiples, jusqu'à ce que les cotisations versées sur celui-ci atteignent 10.5 % des salaires. À compter de 2018, l'INFONAVIT ne recevrait plus que 1 % des salaires bruts. Les ressources accumulées sur le compte subsidiaire à usages multiples pourraient toujours être utilisées par les travailleurs pour financer leur logement. Par ailleurs, l'application des dispositions proposées permettrait de renforcer la capacité d'épargne-retraite des travailleurs. L'idée sous-jacente est que l'INFONAVIT a réalisé des gains d'efficience, et qu'il peut désormais se refinancer sur le marché. En l'absence de réforme, cet organisme devrait accumuler un ample excédent à long terme. Dans la mesure où l'épargne-retraite de nombreux travailleurs est insuffisante pour leur assurer un revenu adéquat à la retraite, il serait bon de renforcer le financement de leurs comptes d'épargne-retraite.

Toutefois, une réforme des retraites plus approfondie serait nécessaire pour garantir un accès universel effectif à une retraite de base, tout en préservant les incitations à épargner. Cette réforme devrait probablement mettre en place une pension de base non contributive soumise à condition de ressources, ainsi que des retraites complémentaires pour les personnes ne parvenant pas à épargner suffisamment, comme au Chili. Une telle réforme devrait cependant être soigneusement calibrée, afin d'inciter suffisamment les travailleurs faiblement rémunérés à épargner. Par conséquent, une réforme globale tenant compte de ces problèmes de conception serait préférable aux réformes fragmentaires et non coordonnées mises en œuvre actuellement, puisque différentes pensions non contributives ont été mises en place dans certains États fédérés, dont Mexico. Or, cela pourrait déboucher sur une dangereuse course au mieux-disant, qui pourrait rapidement se traduire par des problèmes de financement. Il est également important que le Mexique achève la transition de ses régimes de retraite à prestations définies vers un système de retraite par capitalisation à cotisations définies, avant de mettre en place une pension de base non contributive, afin d'assurer la coordination des différents piliers du système de retraite. Des efforts de réforme très importants ont été faits, qui ont transformé le régime national de retraite des salariés du secteur privé (IMSS), celui des fonctionnaires fédéraux (ISSSTE) et ceux de plusieurs entreprises publiques, de sorte que la majorité des travailleurs sont désormais affiliés à un régime à cotisations définies. Cependant, le régime de retraite de la PEMEX et plusieurs régimes gravement sous-capitalisés d'entreprises publiques et de fonctionnaires d'État fédéré doivent encore être réformés. Le gouvernement fédéral devrait travailler avec les États fédérés pour favoriser cette transition, et concevoir avec eux un dispositif de pension de base non contributive une fois qu'un système national de retraite par capitalisation sera en place.

Enfin, élargir aux travailleurs indépendants le champ d'application des cotisations obligatoires de sécurité sociale pourrait améliorer leur couverture, tout en limitant les incitations à rester dans le secteur informel par le biais du travail indépendant. Toutefois, cette option poserait des problèmes importants de mise en œuvre. Pourtant, elle devrait être envisagée au moins pour les travailleurs les mieux rémunérés. La proportion de travailleurs indépendants est forte au Mexique, et l'instauration d'une couverture universelle constituerait un objectif important pour certaines des prestations fournies dans

le cadre du système de sécurité social mexicain, notamment les retraites et les soins de santé. Cela se traduirait sans doute par un allongement des durées de cotisation pour les travailleurs qui entrent et sortent fréquemment du secteur formel, ce qui leur garantirait des revenus plus élevés à la retraite. De plus, cela réduirait les incitations des entreprises à recourir à des travailleurs indépendants plutôt qu'à des salariés. Les travailleurs seraient en outre moins encouragés à éviter de régulariser leur situation. Ce type de réforme du système de retraite a donné de bons résultats au Royaume-Uni ainsi qu'à Hong-Kong, Chine (Hu et Stewart, 2009). Le Chili s'emploie également à élargir aux travailleurs indépendants le champ d'application de l'obligation d'acquiescer une assurance-retraite.

La lutte contre le secteur informel exige une stratégie globale à long terme, qui ne sera pas facile à mettre en œuvre et qui prendra du temps à se concrétiser. Les nombreux travailleurs mexicains peu productifs qui ont du mal à prospérer dans le secteur formel de l'économie ne pourront pas améliorer suffisamment leurs qualifications en peu de temps. Néanmoins, les autorités peuvent prendre diverses mesures pour réduire les coûts et accroître les avantages liés à l'intégration dans le secteur formel. Cela aura sans doute un impact positif sur la productivité globale de l'économie, indépendamment de la capacité de ces travailleurs à améliorer leurs qualifications.

Encadré 4.4. **Principales recommandations en vue de réduire le secteur informel de l'économie**

- Adopter et mettre en œuvre le projet de réforme du droit du travail.
- Envisager d'assouplir les procédures de licenciement des travailleurs pour performance médiocre et situation de sureffectifs.
- Déterminer si les services de l'inspection du travail ont besoin d'effectifs supplémentaires pour assurer l'application du droit du travail.
- Poursuivre les efforts déployés pour alléger la charge réglementaire qui pèse sur les entreprises, pour lutter contre la corruption, et pour renforcer l'efficacité des pouvoirs publics.
- Envisager d'exclure les services de garde d'enfants, les allocations de logement et les activités récréatives du système de sécurité sociale obligatoire, pour les intégrer avec les programmes équivalents financés par l'impôt destinés à l'ensemble de la population.
- Poursuivre les efforts accomplis pour intégrer les différents systèmes de santé, afin de réaliser des gains d'efficacité. Envisager de mettre en place un système universel de soins de santé de base à financement intégré.
- Adopter et mettre en œuvre le projet de réforme suivant lequel des ressources seraient transférées du fonds pour le logement de la sécurité sociale vers les comptes d'épargne-retraite.
- Travailler avec les États fédérés pour achever la transition des régimes de retraite à prestations définies vers un système de retraite par capitalisation à cotisations définies, et envisager de mettre en place un régime national de pension non contributive, ainsi que des dispositifs de retraite complémentaire pour les travailleurs dont les comptes d'épargne-retraite ont un solde modeste, conçus de manière à préserver les incitations à l'épargne.
- Envisager d'élargir aux travailleurs indépendants le champ d'application des cotisations obligatoires de sécurité sociale.

Bibliographie

- Acemoglu, D. et R. Shimer (2000), « Productivity Gains from Unemployment Insurance », *European Economic Review*, n° 44, Elsevier Science B.V., Amsterdam, pp. 1195-1224.
- Alcaraz, C., D. Chiquiar et M. Ramos-Francia (2008), « Diferenciales Salariales Intersectoriales y el Cambio en la Composición del Empleo Urbano de la Economía Mexicana en 2001-2004 », *Banco de México Working Papers*, n° 6, Banque du Mexique (Banco de México), Mexico.
- Banque mondiale (2006), *Enterprise Surveys – Mexico Country Profile*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2007), *Informality: Exit and Exclusion. Latin American and Caribbean Region*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Bargain, O. et P. Kwenda (2010), « Is Informality Bad? Evidence from Brazil, Mexico and South Africa », *IZA Discussion Papers*, n° 4711, IZA, Bonn.
- Barros, R. (2009), « Wealthier, but not much Healthier: Effects of a Health Insurance Program for the Poor in Mexico », *Stanford Institute for Economic Policy Research Working Paper*, n° 2, Université de Stanford, Stanford, CA.
- Bosch, M. et R. Campos-Vasquez (2010), « The Trade-Offs of Social Assistance Programs in the Labour Market: The Case of the Seguro Popular Programme in Mexico », *Centro de Estudios Económicos Documento de Trabajo*, n° 12, El Colegio de México, Mexico.
- Bosch, M. et W. Maloney (2008), « Cyclical Movements in Unemployment and Informality in Developing Countries », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 4648, Banque mondiale, Washington, DC.
- Bruhn, M. (2008), « License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico », *Policy Research Working Paper*, n° 4538, Banque mondiale, Washington, DC.
- Casal, J.-A. et C. Hoyo (2007), « Costo Fiscal de la Reforma a la Ley del Seguro Social », *Coordinación General de Estudios Económicos Documento del Trabajo*, n° 2, Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro, Mexico.
- Fajnzylber, P., W. Maloney et G. Monets-Rojas (2006), « Releasing Constraints to Growth or Pushing on a String? The Impact of Credit, Training, Business Associations and Taxes on the Performance of Mexican Micro-Firms », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3807, Banque mondiale, Washington, DC.
- Fajnzylber, P., W. Maloney et G. Monets-Rojas (2009), « Does Formality Improve Micro-Firm Performance? Quasi-Experimental Evidence from the Brazilian SIMPLES Program », *IZA Discussion Paper Series*, n° 4531, IZA, Bonn.
- Farrell, D. (2004), « The Hidden Dangers of the Informal Economy », *McKinsey Quarterly*, n° 3, McKinsey & Company, New York, NY, pp. 26-37.
- Gruber, J. (1997), « The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance », *The American Economic Review*, vol. 87, n° 1, American Economic Association, Pittsburgh, PA, pp. 192-205.
- Hartley, G.R., J.C. van Ours et M. Vodopivec (2010), « Incentive Effects of Unemployment Insurance Savings Accounts: Evidence from Chile », *IZA Discussion Paper Series*, n° 4681, IZA, Bonn.
- Hu, Y. et F. Stewart (2009), « Pension Coverage and Informal Sector Workers: International Experiences », *OECD Working Paper on Insurance and Private Pensions*, n° 31, OCDE, Paris.
- Kaplan, D., E. Piedra et E. Seira (2007), « Entry Regulation and Business Start-Ups: Evidence from Mexico », *Policy Research Working Paper Series*, n° 4322, Banque mondiale, Washington, DC.
- Kenyon, T. (2007), « A Framework for Thinking about Enterprise Formalization Policies in Developing Countries », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 4235, Banque mondiale, Washington, DC.
- Knox, M. (2008), « Health Insurance for All: An Evaluation of Mexico's Seguro Popular Program », document présenté au cours du UC Berkeley Development Lunch organisé par la Faculté d'Économie de l'Université de Californie, à Berkeley, CA.
- La Porta, R. et A. Shleifer (2008), « The Unofficial Economy and Economic Development », *Brookings Papers on Economic Activity*, The Brookings Press, Washington, DC, pp. 275-352.
- Levy, S. (2008), « Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico », The Brookings Press, Washington, DC.
- López Acevedo, G., M. Tinajero et M. Rubio (2005), « Mexico: Human Capital Effects on Wages and Productivity », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3791, Banque mondiale, Washington, DC.

- López Acevedo, G. (2002), « Determinants of Technology Adoption in Mexico », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2780, Banque mondiale, Washington, DC.
- Maloney, W. (1999), « Does Informality Imply Segmentation in Urban Labour Markets? Evidence from Sectoral Transitions in Mexico », *World Bank Economic Review*, vol. 13, n° 3, Banque mondiale, Washington, DC, pp. 275-302.
- OCDE (2007a), *Getting it right – OECD Perspectives on Policy Challenges in Mexico*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), « Competition Policy and the Informal Economy », *Tables rondes sur la politique de la concurrence*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- Pagés, C. et M. Stampini (2009), « No Education, no Good Jobs? Evidence on the Relationship between Education and Labour Market Segmentation », *Journal of Comparative Economics*, vol. 37, n° 3, Elsevier, Amsterdam, pp. 387-401.
- Schneider, F., A. Buehn et C. Montenegro (2010), « New Estimates for the Shadow Economies all over the World », *International Economic Journal*, vol. 24, n° 4, Routledge Press, Abingdon, Oxon, pp. 443 - 461.
- Stiglitz, J. et J. Yun (2002), « Integration of Unemployment Insurance within Retirement Insurance », *NBER Working Paper Series*, n° 9199, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Zubiri, I. (2006), « Social Protection and Social Security Contributions in Spain », *International Studies Program Working Paper Series*, n° 6-8, Andrew Young School of Policy Studies, Université de l'État de Géorgie, Atlanta, GA.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

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

Études économiques de l'OCDE

MEXIQUE

THÈME SPÉCIAL : UNE RÉFORME BUDGÉTAIRE POUR UNE ÉCONOMIE MEXICAINE PLUS FORTE, PLUS JUSTE ET PLUS SAIN

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010
Allemagne, mars 2010
Australie, novembre 2010
Autriche, juillet 2011
Belgique, juillet 2011
Brésil, octobre 2011
Canada, septembre 2010
Chili, janvier 2010
Chine, février 2010
Corée, juin 2010
Danemark, novembre 2009
Espagne, décembre 2010
Estonie, avril 2011
États-Unis, septembre 2010
Fédération de Russie, décembre 2011
Finlande, avril 2010
France, mars 2011
Grèce, août 2011
Hongrie, février 2010
Inde, juin 2011
Indonésie, novembre 2010
Irlande, octobre 2011
Islande, juin 2011

Israël, janvier 2010
Italie, mai 2011
Japon, avril 2011
Luxembourg, mai 2010
Mexique, mai 2011
Norvège, mars 2010
Nouvelle-Zélande, avril 2011
Pays-Bas, juin 2010
Pologne, avril 2010
Portugal, septembre 2010
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003
République slovaque, novembre 2010
République tchèque, novembre 2011
Roumanie, octobre 2002
Royaume-Uni, mars 2011
Slovénie, février 2011
Suède, janvier 2011
Suisse, décembre 2009
Turquie, septembre 2010
Ukraine, septembre 2007
Union européenne, septembre 2009
Zone euro, décembre 2010

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Mexique 2011*, Éditions OCDE.

http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2011-fr

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

Volume 2011/8
Mai 2011

éditions **OCDE**
www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2011 (18 NUMÉROS)
ISSN 1995-3674
ABONNEMENT PAR PAYS

ISSN 978-92-64-09310-2
10 2011 07 2 P 9



789264 093102