



Études économiques de l'OCDE MEXIQUE

MAI 2013



Études économiques de l'OCDE : Mexique 2013

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice 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 (2013), *Études économiques de l'OCDE : Mexique 2013*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2013-fr

ISBN 978-92-64-18335-3 (imprimé)
ISBN 978-92-64-18336-0 (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 1995-0731 (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 2013

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	9
Évaluation et recommandations	13
Mettre en œuvre les réformes	13
Politiques macroéconomiques à court et moyen termes	13
Croissance économique à long terme	18
Protection de l'environnement et politique énergétique	25
Politique énergétique	31
Réforme budgétaire	33
Bibliographie	47
Annexe A1. Progrès de la réforme structurelle	48
Chapitre 1. Nouvelles constatations sur les obstacles à la croissance économique ..	51
Croissance économique	52
Économie informelle	56
Le système juridique et la primauté du droit	64
Bibliographie	69
Chapitre 2. Les enjeux de la croissance verte et la nécessité de réformer le secteur de l'énergie	71
Les enjeux de la croissance verte	72
Réformer le secteur de l'énergie afin d'accroître la productivité de PEMEX	90
Bibliographie	93
Chapitre 3. Améliorer les relations budgétaires fédérales pour renforcer l'économie mexicaine	95
La décentralisation budgétaire mexicaine : principaux aspects et tendances récentes	99
Questions concernant la répartition inter-administrations des dépenses	101
Problèmes posés par la répartition inter-administrations des recettes publiques	110
Mesures destinées à réduire la procyclicité des recettes infranationales	124
Améliorer la gestion des finances publiques	126
La dette des administrations infranationales a augmenté et les engagements relatifs aux retraites sont importants	128
Conclusions	134
Notes	135
Bibliographie	135
Annexe 3.A1.	139

Encadrés

1. Principales recommandations de politique structurelle propres à stimuler la croissance	26
2. Principales recommandations pour la protection de l'environnement et la politique énergétique	32
3. Principales recommandations pour améliorer le cadre budgétaire et le fédéralisme budgétaire	40
4. Principales recommandations concernant la politique fiscale et les transferts sociaux	46
1.1. Commission australienne de la productivité	56
1.2. Comment expliquer l'emploi informel au Mexique	57
1.3. Principales recommandations de politique structurelle propres à stimuler la croissance	68
2.1. Attirer l'investissement privé vers les infrastructures écologiques via des produits structurés (CKD)	89
2.2. Principales recommandations en matière de croissance verte et de politique énergétique	92
3.1. Comment se caractérise une bonne organisation budgétaire interadministrations ?	97
3.2. Réforme réalisée en 2007 par le Mexique pour renforcer le cadre budgétaire fédéral	105
3.3. Le système norvégien KOSTRA : l'amélioration par la mesure	119
3.4. Une évaluation du caractère stabilisateur du système mexicain de transferts entre les administrations	125
3.5. Recommandations en vue d'améliorer les relations budgétaires entre les différents échelons publics	134

Tableaux

1. Demande, production et prix	15
2. Indicateurs financiers du système bancaire	16
1.1. Estimation de l'équation du taux d'emploi informel dans les États et les secteurs d'activité	58
1.2. Application d'un nouveau code pénal	67
2.1. Eau, services d'hygiène et traitement des eaux usées	84
3.1. Répartition des responsabilités des principaux services publics	102
3.A1.1. Transferts non affectés (Participaciones federales, Ramo 28)	139
3.A1.2. Transferts affectés (Aportaciones federales, Ramo 33)	140
3.A1.3. Distribution des impôts aux administrations infranationales	141
3.A1.4. Plafonds d'endettement par État	142

Graphiques

1. Indicateurs macroéconomiques	14
2. Crédit au secteur privé en pourcentage du PIB	17
3. Contributions à la croissance du PIB par habitant	19
4. Rigueur de la législation de protection de l'emploi	20
5. Répartition des entreprises manufacturières, par taille	21
6. Résultats PISA pour le Mexique	22

7. Délai et coûts pour la création d'une entreprise	23
8. Pollution atmosphérique et stress hydrique	27
9. Énergie, PIB et émissions de carbone	28
10. Prix de l'essence et recettes fiscales	29
11. Prix unitaires des services d'alimentation en eau et d'assainissement fournis aux ménages	31
12. Recettes de la PEMEX par salarié par rapport à d'autres compagnies pétrolières d'État	32
13. Solde budgétaire et dette publique	34
14. Dette nationale brute en pourcentage des recettes fiscales des administrations publiques	34
15. Recettes infranationales en pourcentage des dépenses infranationales	36
16. Impôts récurrents sur les biens immobiliers	38
17. Recettes de la TVA en pourcentage des recettes potentielles de la consommation finale	41
18. Pauvreté relative à la fin des années 2000	43
19. Indicateurs de pauvreté	45
1.1. Les écarts de PIB par habitant et de productivité sont importants et persistants	53
1.2. Les coûts unitaires de main-d'œuvre ont reculé à mesure que la productivité du travail a augmenté dans le secteur manufacturier ...	54
1.3. Analyse sectorielle-résiduelle de l'évolution de la productivité du travail ...	55
1.4. Les très petites entreprises et très grandes entreprises dominent l'emploi ..	57
1.5. Les résultats de l'éducation, mesurés d'après les scores PISA, sont faibles à tous les niveaux	60
1.6. Les délais requis pour créer une entreprise ont été réduits dans pratiquement tous les États et dans la ville de Mexico	61
1.7. Concentration dans certains secteurs sélectionnés	62
1.8. Les droits de douane moyens et pondérés par les échanges ont baissé au Mexique	64
1.9. L'amélioration du système juridique aurait un effet à la hausse sur la taille moyenne des entreprises	65
1.10. La sécurité en tant que dimension de l'indicateur du vivre mieux de l'OCDE	66
1.11. Le Mexique est mal classé aux indicateurs d'État de droit et la corruption ...	67
2.1. Pollution atmosphérique et stress hydrique	73
2.2. Énergie, PIB et émissions de carbone	74
2.3. Distribution des subventions par groupe de revenu	75
2.4. Impact sur les émissions de GES de la suppression des subventions aux combustibles fossiles	75
2.5. Prix de l'essence et recettes fiscales	76
2.6. Recettes des écotaxes	77
2.7. Pertes liées au transport et à la distribution de l'électricité	78
2.8. Émissions de CO ₂ par secteur	81
2.9. Budget de la Commission nationale de l'eau et recettes tirées des redevances de prélèvement de l'eau	83
2.10. Tarifs de l'eau et tarifs des communes	85

2.11. Investissements nécessaires jusqu'en 2030 dans des interventions sobres en carbone au Mexique par secteur	87
2.12. Investissements nécessaires pour mettre en œuvre l'Action pour l'eau à l'horizon 2030	87
2.13. Production de pétrole de PEMEX par champs	90
2.14. Profil financier de PEMEX	91
3.1. Aperçu des dépenses infranationales	99
3.2. Sources des recettes des administrations infranationales	100
3.3. Recettes et dépenses infranationales, 2010	101
3.4. Résultats des États en matière de santé	107
3.5. Dépenses de santé des États	108
3.6. Dépenses de santé affectées, par État	109
3.7. La plupart des communes dépendent de financements externes	111
3.8. Recettes fiscales des États et des communes	113
3.9. Impôts récurrents sur les biens immobiliers	114
3.10. Prix unitaire de l'eau et des services d'assainissement aux ménages, taxes comprises	117
3.11. Les transferts ne contribuent pas l'égalité et ont peu de rapports avec les efforts fiscaux locaux	120
3.12. Le fonds pour les infrastructures sociales cible bien la marginalisation	122
3.13. Disparités régionales de revenus dans les pays de l'OCDE	123
3.14. Endettement des administrations infranationales, 2009	128
3.15. Écarts budgétaires	129
3.16. Engagements au titre des retraites, par État	131

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 13 février 2013. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière des débats et définitivement approuvé par le Comité plénier le 8 mars 2013.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Sean Dougherty, Aida Caldera Sanchez et Carla Valdivia de Richter, avec le concours statistique de Roselyne Jamin et sous la supervision de Patrick Lenain.

La précédente Étude du Mexique a été publiée en mai 2011.

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/ocddlibrary>



<http://www.oecd.org/ocddirect/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas 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>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

STATISTIQUES DE BASE DU MEXIQUE, 2011
(Les chiffres entre parenthèses indiquent la moyenne de l'OCDE)¹

LE PAYS, LA POPULATION ET LE CYCLE ÉLECTORAL

Population (en millions)	115.6	Densité de la population par km ²	58.6 (34.3)
Moins de 15 ans (%)	29.02 (18.4)	Espérance de vie (années, 2010)	74.0 (79.7)
Plus de 65 ans (%)	5.8 (14.9)	Hommes	71.1 (76.9)
Née à l'étranger (% , 2010)	0.9	Femmes	77.0 (82.5)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	1.3 (0.5)	Dernière élection générale	Juillet 2012

L'ÉCONOMIE

Produit intérieur brut (PIB)		Part dans la valeur ajoutée (%) aux prix courants	
Aux prix courants (milliards USD)	1 157.3	Secteur primaire	3.7 (2.5)
Aux prix courants (milliards MXN)	14 395.8	Industrie y compris construction et FISIM	35.6 (27.8)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	1.5 (0.8)	Services	60.7 (69.3)
Par habitant, PPA (milliers USD)	15.2 (35.4)		

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	En pourcentage du PIB		
Dépenses (2010)	23.2 (44.0)	Recettes (2010)	21.7 (36.1)

LE COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Taux de change (MXN par USD)	12.393	Principales exportations	
Taux de change PPA (USA = 1)	8.184	(% du total des exportations de marchandises)	
En pourcentage du PIB		Machines et matériel de transport	52.6
Exportations de biens et services	31.6 (52.7)	Combustibles minéraux, lubrifiants	
Importations de biens et services	32.8 (49.7)	et produits connexes	15.9
Solde de la balance courante	-0.8 (-0.7)	Articles manufacturés	8.1
Position d'investissements internationaux nette (2010)	39.6	Principales importations	
		(% du total des importations de marchandises)	
		Machines et matériel de transport	45.3
		Articles manufacturés	13.6
		Produits chimiques et produits connexes	11.3

LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES QUALIFICATIONS ET L'INNOVATION

Taux d'emploi (%) des 15-64 ans	60.0 (64.8)	Taux de chômage (%)	5.2 (7.9)
Hommes	78.0 (73.0)	Chômage des jeunes (%)	9.9 (16.2)
Femmes	43.7 (56.8)	Chômage de longue durée (%)	0.1 (2.6)
Nombre d'heures annuelles travaillées en moyenne	2 250 (1 776)	Niveau d'instruction supérieure des 25-64 ans	
Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB, 2009) ²	0.4 (2.4)	(%, 2010)	17.4 (30.7)

L'ENVIRONNEMENT

Offre d'énergie primaire par habitant (toe)	1.7 (4.3)	Émissions de CO ₂ par habitant	
Énergies renouvelables (%)	9.3 (8.2)	dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2010)	3.8 (10.1)
Concentration en particules fines		Prélèvements d'eau par habitant (1 000 ³ , 2010)	0.7
(secteur urbain, PM10, µg/m ³ , 2008)	32.7 (22.0)	Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2010) ³	0.4 (0.5)

LA SOCIÉTÉ

Inégalité de revenus		Résultats de l'éducation (score PISA, 2009)	
(coefficient de Gini, fin des années 2000)	0.466 (0.314)	Compréhension de l'écrit	425 (493)
Taux de pauvreté relative (% , fin des années 2000)	26.7 (17.9)	Mathématiques	419 (496)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)		Sciences	416 (501)
Soins de santé (2010)	6.2 (9.7)	Part des femmes au Parlement (% , octobre 2012)	36.0 (25.3)
Retraites (2009)	1.7 (8.2)		
Éducation (2009, excl. tertiaire)	4.0 (4.0)		

Indicateur du vivre mieux www.oecdbetterlifeindex.org/fr/

1. Lorsque l'agrégat OCDE n'existe pas dans la base de données d'origine, une moyenne simple a été calculée des dernières données disponibles si des données existent pour au moins 29 pays membres.
2. 2010 pour l'OCDE.
3. 2009 pour l'OCDE.

Source : Calculs à partir des données extraites des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence internationale de l'énergie, Banque mondiale, Fonds monétaire international et Union interparlementaire.

Résumé

Principales conclusions

Le nouveau gouvernement a arrêté un programme ambitieux de réformes économiques et sociales (dont l'un des principaux éléments est son récent *Pacto por México*), pour lequel il a obtenu un large soutien politique. Les politiques menées ces quelques dernières années ont permis au pays d'enregistrer des performances macroéconomiques et financières satisfaisantes, mais la croissance économique reste insuffisante et il faut faire davantage pour améliorer le bien-être. La présente *Étude économique* expose les réformes destinées à relever les niveaux de revenu et à améliorer les conditions sociales au Mexique.

Afin de renforcer la **croissance économique à long terme** en améliorant la productivité et l'accumulation des facteurs, des réformes structurelles seront requises dans de multiples domaines institutionnels, car nombre des problèmes sont interdépendants. Il faudra notamment donner suite aux réformes déjà adoptées, qui doivent être mises en œuvre – notamment dans les domaines clés du marché du travail, de la concurrence et de l'éducation. Toutefois, l'effet de ces réformes est fortement atténué par un emploi informel généralisé et des institutions juridiques déficientes, qui diminuent l'efficacité des politiques et font obstacle aux gains de productivité. De nouvelles législations et réformes réglementaires sont requises pour supprimer les obstacles à l'entrée aux marchés, réduire la corruption et rendre plus efficace le système de justice civile.

Les pressions s'exerçant sur les **ressources naturelles et l'environnement** doivent être prises en compte, à l'heure où le Mexique cherche à stimuler sa croissance économique. Les coûts de la dégradation de l'environnement ont représenté 5 % du PIB en 2011 et le pays a fait moins de progrès que les autres pays de l'OCDE dans le découplage des émissions de CO₂ et de la croissance économique. Les pouvoirs publics ont fixé des objectifs ambitieux de réduction des émissions, dont la réalisation exigera de nouveaux instruments d'action. La suppression des subventions aux combustibles fossiles et l'introduction d'une tarification du carbone seraient les moyens les plus efficaces par rapport aux coûts d'atteindre ces objectifs, alors que des normes d'émissions plus strictes ont aussi un rôle à jouer pour diminuer les émissions dans le secteur des transports.

Si la **politique budgétaire** reste prudente, l'endettement public s'est accru durant la récession, comme dans les autres pays, et le budget public est trop tributaire du pétrole. Le risque d'une baisse de la production de pétrole, sans une réforme de l'énergie, représente une menace pour la stabilité budgétaire. Des amortisseurs budgétaires devraient être reconstitués au fil du temps pour protéger l'économie contre d'éventuels imprévus. Le passage à une nouvelle règle budgétaire est aussi souhaitable pour réduire le caractère partiellement procyclique du cadre actuel. En outre, l'efficacité du régime fiscal, qui ne lève pas suffisamment de recettes pour lutter contre la pauvreté, développer le capital humain et construire des infrastructures, pourrait être renforcée en élargissant l'assiette d'imposition. Il est indispensable d'évaluer et de supprimer les dépenses fiscales et les régimes spéciaux d'imposition, notamment ceux qui érodent la base de l'impôt sur le revenu des sociétés, comme celui applicable aux *maquiladoras*. En outre, le système de fédéralisme budgétaire, tel qu'il fonctionne actuellement au Mexique, comporte des lacunes importantes, les États et les municipalités étant trop tributaires des transferts fédéraux pour financer leurs dépenses. L'administration fédérale devrait durcir les contraintes budgétaires pesant sur les administrations infranationales en limitant les nouvelles augmentations des transferts et en évitant des transferts extraordinaires. En outre, des plafonds d'endettement et une restriction des déficits devraient être instaurés pour empêcher des emprunts non tenables par les administrations locales.

Des progrès remarquables ont été réalisés dans la réduction de la **pauvreté et de l'inégalité** au cours des quinze dernières années. Pourtant, les indicateurs sociaux restent peu favorables par rapport aux autres pays et la pauvreté s'est de nouveau accrue durant la récession. Le Mexique doit renforcer ses politiques sociales pour parvenir à une distribution du revenu moins inégale. Il importe de tirer parti des programmes existants, car *Oportunidades*, *Seguro Popular* et *70 y más* ont généralement atteint leurs objectifs et devraient être élargis. Cependant, un renforcement sensible du filet de sécurité sociale sera coûteux, de sorte que l'amélioration de l'efficacité du système actuel par la réduction des chevauchements entre les nombreux programmes et l'évaluation de leur efficacité sera essentielle. Il serait aussi utile de mettre en place un système d'indemnisation du chômage.

Principales recommandations

Politiques structurelles propres à stimuler la croissance

- Encourager la réforme réglementaire et supprimer les obstacles à l'entrée, à tous les niveaux et en particulier au niveau infranational, en tirant parti des progrès réalisés à l'échelon fédéral. Confier à une instance interministérielle de haut niveau centrée sur la productivité la tâche d'examiner et de défendre les réformes structurelles.
- S'employer à réduire l'activité informelle par un large ensemble de mesures : renforcement de l'éducation et des compétences, réduction des réglementations faisant obstacle à la concurrence entre entreprises, amélioration de l'environnement juridique et lutte contre la corruption.
- Mener à terme les réformes judiciaires au niveau des États de façon à passer à des procédures plus rapides et plus transparentes dans les affaires pénales. Habilitier un organisme d'exécution à encourager une transition analogue pour les affaires civiles.
- Établir des tribunaux économiques spécialisés où siègeraient des juges aptes à statuer sur les problèmes de réglementation économique et contribuer ainsi à une action efficace de la Commission de la concurrence.
- Supprimer les obstacles à l'investissement étranger dans les secteurs encore concernés, en s'appuyant sur la libéralisation tarifaire unilatérale.

Protection de l'environnement et politique énergétique

- Pour assurer de bons signaux de prix, continuer à supprimer les subventions aux combustibles fossiles, puis passer à la tarification du carbone.
- De même, encourager l'efficacité énergétique des opérations de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), de façon à réduire les subventions publiques et les émissions de carbone. Réduire l'empreinte environnementale de la PEMEX.
- Augmenter les tarifs des services d'alimentation en eau pour refléter les coûts de fonctionnement et de maintenance.

Réforme budgétaire

- Passer à une règle budgétaire structurelle pour réduire le caractère partiellement procyclique du cadre actuel.
- La loi de stabilité budgétaire devrait être réformée de façon à accentuer la constitution de coussins d'actifs liquides pouvant être utilisés en cas d'imprévu ou d'évolution négative du sentiment des marchés.
- Réévaluer et supprimer les régimes fiscaux spéciaux, tels que celui en vigueur pour les *maquiladoras*.
- Améliorer l'efficacité opérationnelle et environnementale de la PEMEX, ainsi que sa gouvernance, de façon à permettre aux entreprises privées de jouer un bien plus grand rôle dans le secteur pétrolier et gazier, ce qui devrait se traduire par un accroissement de la production et générer des recettes pour le budget fédéral.
- Durcir les contraintes budgétaires applicables aux administrations infranationales afin qu'elles améliorent le montant des recettes recouvrées, en limitant les nouvelles augmentations des transferts, en évitant les transferts extraordinaires et en encourageant l'instauration d'un plafonnement des déficits et de la dette.

- Mettre pleinement en œuvre la nouvelle loi sur la comptabilité des administrations publiques afin d'assurer une plus grande transparence et une plus grande responsabilisation des autorités budgétaires locales.

Programmes de lutte contre la pauvreté

- Étendre la couverture et accroître le montant des transferts monétaires d'*Oportunidades* aux pauvres, achever de mettre en œuvre *Seguro Popular* et élargir la couverture du régime de pensions de vieillesse *70 y más*.
- Évaluer et rationaliser les programmes de prestations sociales.
- Créer un système d'assurance chômage efficace par rapport au coût et renforcer les programmes de formation pour aider les chômeurs à trouver un emploi.

Évaluation et recommandations

Mettre en œuvre les réformes

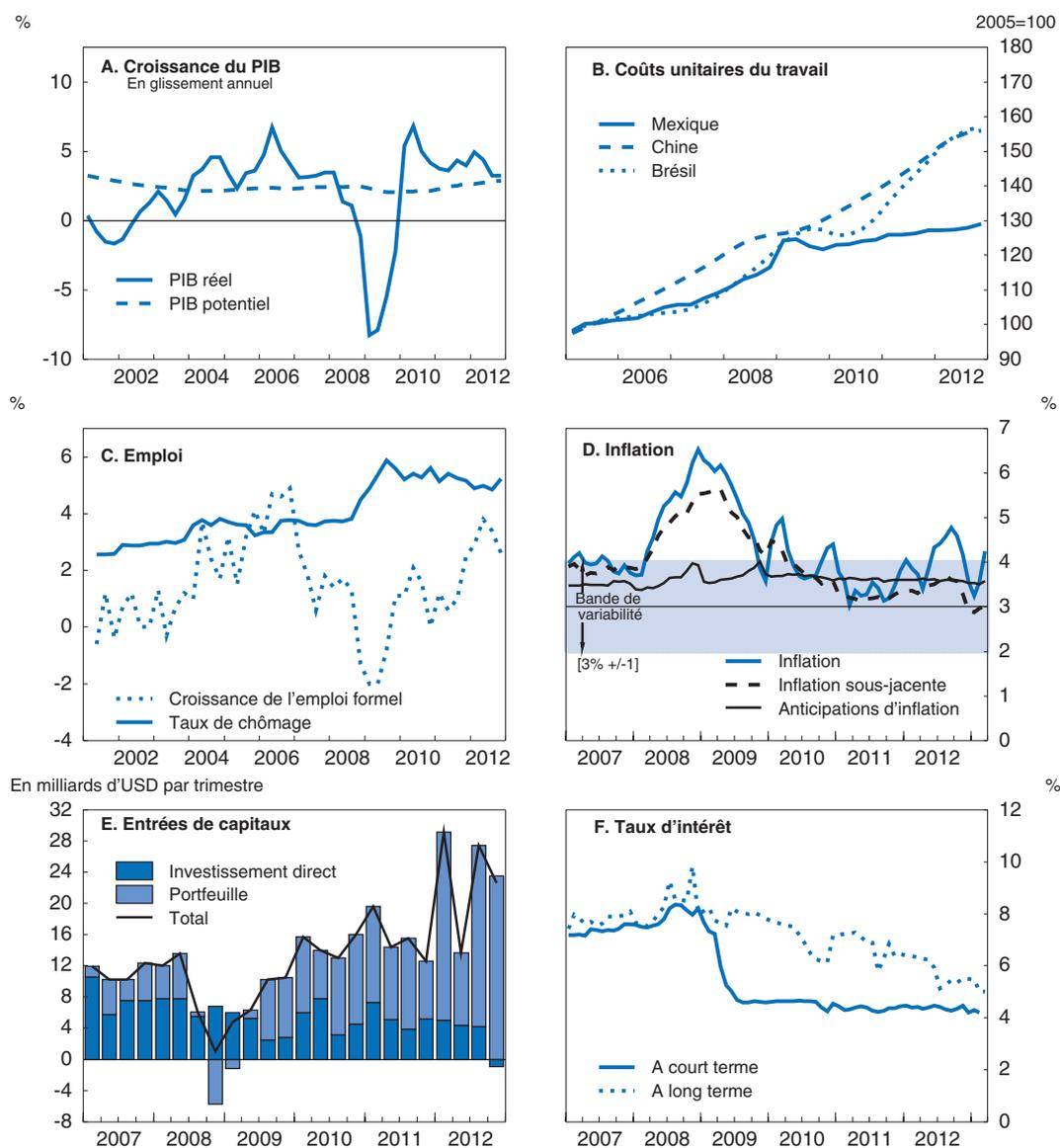
Les importantes réformes structurelles qui ont été réalisées ces quelques dernières années ont amélioré la performance économique du Mexique et renforcé sa capacité de résistance face aux chocs extérieurs. Cependant, d'importantes possibilités de nouvelles réformes existent dans plusieurs domaines institutionnels clés, à la fois pour mettre pleinement en œuvre les mesures déjà adoptées et pour en adopter de nouvelles, afin d'accélérer le rythme de convergence vers des niveaux de vie plus élevés et pour améliorer la situation sociale du grand nombre de ménages vivant dans la pauvreté. Le *Pacto por México* (« Pacte ») est un accord multipartite comportant 95 engagements majeurs de réformes qui a été signé par la nouvelle administration et les représentants des principaux partis politiques. Parmi ces engagements figurent les priorités d'action indispensables pour assurer une croissance plus forte et une amélioration du bien-être matériel ainsi que pour encourager la durabilité. Qui plus est, le Pacte est soutenu par des conseils de coordination législative et technique ayant un pouvoir de décision, qui sont tenus de respecter des mécanismes de contrôle et des calendriers, ce qui devrait contribuer à assurer que les engagements pris sont bien suivis d'effet. Nombre des mesures juridiques et relevant de l'action publique proposées dans le Pacte ont été identifiées comme des priorités dans les précédentes *Études économiques du Mexique*, et couvrent presque tous les domaines visés dans les recommandations de l'OCDE encore à mettre en œuvre (voir annexe A.1, Progrès de la réforme structurelle).

Bien que les réformes définies dans le Pacte soient ambitieuses et que, dans plusieurs domaines, elles n'aillent pas assez loin elles représentent pourtant des pas importants dans la bonne direction. Les principaux domaines où les réformes pourraient aller plus loin sont notamment une suppression plus complète des obstacles à la concurrence, la mise en œuvre de réformes de grande ampleur dans le système de justice civile, la promotion d'un cadre plus complet de croissance verte et la réalisation de larges réformes en matière de fédéralisme budgétaire. Ces domaines sont examinés plus en détail dans la présente Étude.

Politiques macroéconomiques à court et moyen termes

Les politiques macroéconomiques du Mexique sont saines et leur crédibilité auprès des marchés a aidé le pays à éviter des conséquences prolongées de la crise financière mondiale. L'économie a progressé à un rythme supérieur à son taux potentiel depuis 2010 (graphique 1, partie A), grâce à une reprise rapide après la crise financière de 2008-09 qui s'est soldée par une importante sous-utilisation des capacités. La croissance a été soutenue par une expansion de la demande intérieure et une pénétration plus soutenue des marchés à l'exportation, en plus d'améliorations sensibles des coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre, sous l'impulsion de hausses salariales modérées (partie B). Ces

Graphique 1. Indicateurs macroéconomiques



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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932802952>

évolutions se sont accompagnées de gains de l'emploi formel (partie C). La croissance se ralentira en 2013 sous l'effet de la faiblesse de la reprise aux États-Unis, pays destinataire de plus de 75 % des exportations non pétrolières du Mexique et du manque de dynamisme dont fait toujours l'objet la demande mondiale, qui exercera un effet de freinage sur les exportations et les investissements du Mexique. Cependant, la croissance du PIB devrait se renforcer peu à peu pour se situer à plus de 3½ pour cent d'ici à 2014 (voir tableau 1), à mesure que la demande mondiale, et en particulier la demande des États-Unis, est appelée à se redresser à la fin de 2013 et en 2014.

L'inflation générale a dépassé la limite supérieure de la marge de variation fixée par la banque centrale pendant quelques mois l'an passé (graphique 1, partie D), mais cela n'est imputable qu'à des chocs temporaires, en particulier un épisode de grippe aviaire, une

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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Prix courants milliards de MXN	Pourcentages de variation, en volume (prix de 2003)				
PIB	11 930.2	5.3	3.9	3.9	3.4	3.7
Consommation privée	7 841.9	5.0	4.4	3.4	3.7	3.6
Consommation publique	1 426.1	2.3	2.1	1.5	1.5	1.3
Formation brute de capital fixe	2 540.5	0.3	8.3	5.8	2.4	4.7
Demande intérieure finale	11 808.4	3.6	4.9	3.7	3.2	3.6
Formation de stocks ¹	295.7	1.5	-1.0	0.4	0.4	0.0
Demande intérieure totale	12 104.2	5.0	3.8	3.8	3.4	3.5
Exportations de biens et de services	3 295.5	21.7	7.6	4.6	4.7	6.2
Importations de biens et de services	3 469.5	19.7	7.1	4.1	4.8	5.3
Exportations nettes ¹	-174.0	0.3	0.1	0.1	-0.1	0.2
<i>Pour mémoire</i>						
Indice des prix à la consommation		4.2	3.4	4.1	3.4	3.2
Taux de chômage ²		5.4	5.2	5.0	4.9	4.8
Besoin d'emprunt du secteur public ^{3, 4}		-4.3	-3.4	-2.9	-2.3	-1.9
Balance des opérations courantes ⁴		-0.2	-0.8	-0.8	-1.1	-0.5

1. Contributions aux variations du PIB réel, montant effectif dans la première colonne.

2. Sur la base d'une enquête nationale sur l'emploi.

3. Y compris l'administration centrale et les entreprises publiques. Le besoin d'emprunt du secteur public diffère de la définition du déficit retenu par l'État en ce sens qu'il ne tient pas compte des recettes non récurrentes et des opérations de financement pures, comme les retraits sur le Fonds de stabilisation des recettes pétrolières.

4. En pourcentage du PIB.

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

sécheresse régionale et des chocs de l'offre au plan international. L'inflation sous-jacente n'a augmenté que marginalement et est déjà revenue juste en dessous de la cible de 3 % fixée par la Banque centrale, alors que les anticipations d'inflation à moyen et à long terme sont restées fermement ancrées. Dans ce contexte, la Banque centrale a baissé d'un demi-point des pourcentages son taux directeur en mars dans la perspective d'une convergence vers la cible d'inflation avec un taux d'intérêt plus bas. Cependant l'inflation générale reste volatile – en particulier du fait des prix de l'alimentation – et la Banque centrale aura besoin de surveiller étroitement l'évolution de l'inflation. Sous-jacente ainsi que ses communications publiques pour s'assurer que les anticipations inflationnistes ne soient pas affectées.

La politique budgétaire a été menée avec prudence et le déficit a été progressivement réduit depuis la fin de la crise financière, ce qui a encore renforcé la crédibilité du cadre de politique macroéconomique du Mexique. Les pouvoirs publics visent à revenir à un budget équilibré cette année – selon une définition excluant les investissements dans la compagnie pétrolière d'État en améliorant – l'efficacité des dépenses et en dopant les recettes grâce au report de la réduction prévue des taux supérieurs de l'impôt sur le revenu des sociétés et des personnes physiques. Cependant, les besoins d'emprunt du secteur public, mesure du déficit conjugué de l'administration fédérale et de ses entreprises, se situeront toujours à 2.4 % du PIB.

Les risques à court et moyen termes concernent principalement plusieurs chocs ou répercussions des évolutions à l'étranger qui pourraient affecter le Mexique. Il s'agit notamment de la possibilité d'un ralentissement plus prononcé aux États-Unis, d'une aggravation de la crise de la dette souveraine dans la zone euro et de la volatilité des prix du pétrole et du gaz, bien que le Mexique dispose d'une marge de manœuvre monétaire et budgétaire pour faire face à ces risques si nécessaire. La forte dépendance commerciale du

pays vis-à-vis de l'économie américaine, bien que plus limitée ces dernières années, rend le pays particulièrement vulnérable face aux évolutions conjoncturelles que connaît son voisin du Nord. Le rôle très important du pétrole dans les recettes publiques du Mexique expose les finances publiques du pays à un risque à court et moyen termes, le risque à court terme étant couvert au moyen d'options à coût fixe sur produits dérivés. Les fonds de stabilisation, la couverture des prix du pétrole à l'exportation, et une structure d'endettement prudente procurent une certaine protection. La stratégie de gestion des risques du Mexique repose en outre notamment sur l'existence d'un fonds pour les catastrophes naturelles, l'émission d'obligations-catastrophe et des assurances sur les excédents de sinistres pour faire face aux événements imprévus.

Les entrées d'investissements de portefeuille sont beaucoup plus dynamiques, notamment les investissements dans les titres à revenu fixe (graphique 1, partie E), compte tenu de l'abondance de la liquidité mondiale et de la moindre perception du risque souverain, qui a fait nettement baisser les taux d'intérêt à long terme du Mexique (graphique 1, partie F). Ces entrées d'investissements de portefeuille se sont particulièrement intensifiées au cours de l'année écoulée, d'autres économies émergentes ayant également bénéficié d'entrées de capitaux massives. Ces entrées financières pourraient stopper et s'inverser soudainement si l'aversion au risque revient ou s'il est mis fin à l'assouplissement quantitatif dans les économies avancées, ce qui pèserait sur le taux de change et la croissance. Soutenue par la grande souplesse du taux de change et l'accès à la ligne de crédit modulable du FMI, la Banque centrale dispose d'importantes réserves en devises, ce qui contribue à couvrir ces risques négatifs, même si les politiques macroprudentielles doivent néanmoins rester particulièrement circonspectes pour faire face à un éventuel retournement majeur des flux de capitaux et s'il convient de réexaminer les règles relatives à la constitution des fonds de stabilisation à l'avenir.

Surveillance financière

Le secteur bancaire apparaît sain, rentable, bien capitalisé et avec un bon niveau de liquidités, d'après les indicateurs types (tableau 2). La mise en œuvre des règles de capitalisation de Bâle III vient de commencer et la plupart des banques devraient être en mesure de se conformer sans problème à ces nouvelles obligations. Par ailleurs, le pays utilisera bientôt les ratios de levier pour suivre un ensemble plus large de risques bancaires systémiques. Il s'agit là d'une évolution bienvenue. Les règles étant mises en œuvre de façon progressive, certaines banques petites et moyennes, qui pourraient avoir du mal à se conformer aux obligations de liquidité, auront le temps de s'ajuster.

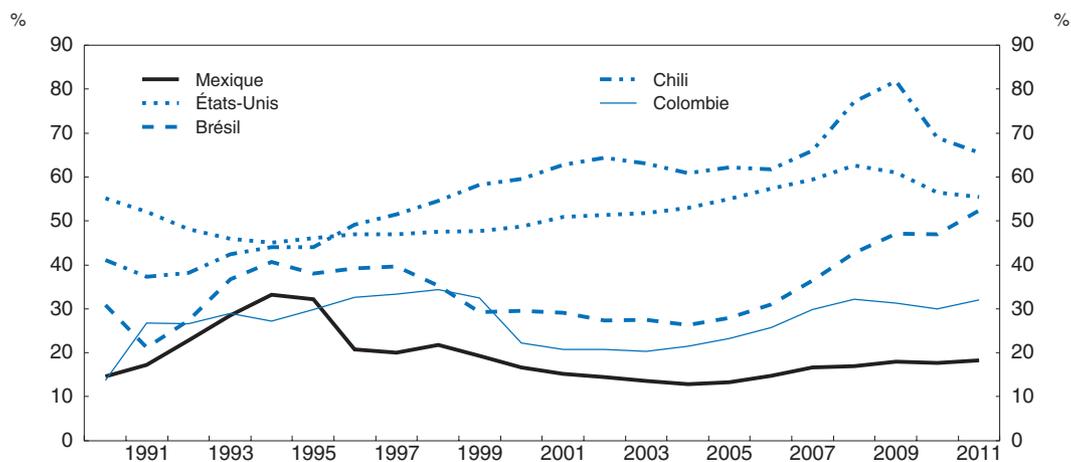
Tableau 2. Indicateurs financiers du système bancaire

	Pourcentage				
	2008	2009	2010	2011	2012
Rendement des actifs (ROA)	1.3	1.3	1.5	1.3	1.5
Retour sur capitaux propres (ROE)	13.0	12.8	13.5	12.6	14.0
Adéquation des fonds propres (capital réglementaire/ actifs pondérés par les risques)	15.3	16.5	16.8	15.7	15.9
Liquidité (dépôts/prêts)	127.1	125.4	129.2	120.5	117.0
Ratio des prêts non performants aux prêts totaux	3.2	3.1	2.3	2.5	2.5
Ratio ajusté des prêts non performants (y compris les annulations)	6.9	8.1	5.7	4.7	4.7
Provisions/prêts non performants	161.2	173.3	200.0	191.0	185.2

Source : Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Bien que le système bancaire soit un peu moins concentré, sept des 43 banques détiennent encore 80 % des actifs totaux. Cette situation risque d'entraver la concurrence, ce qui pourrait à son tour expliquer la pénétration relativement faible du crédit, même par rapport aux autres pays d'Amérique latine (graphique 2). Le crédit à la consommation reste peu développé et les déficiences du régime juridique rendent difficile l'exécution des contrats, limitant les possibilités d'utilisation de sûretés par les PME. L'un des engagements pris dans le Pacte, et qui devrait être présenté au Congrès bientôt, est de modifier le cadre juridique de façon à diminuer le coût du crédit, réduire les prix des services financiers et améliorer le traitement des prêts non performants. Cela permettrait d'atténuer les problèmes relatifs à l'offre de crédit, même si des mesures complémentaires visant à promouvoir l'inclusion financière pourraient contribuer à améliorer l'accès au crédit. En outre, des efforts ont été faits pour mettre en place un mécanisme consolidé, fondé sur les risques, pour surveiller les conglomerats financiers, encore qu'une réforme juridique soit nécessaire. La nouvelle administration devrait faire progresser ces initiatives.

Graphique 2. **Crédit au secteur privé en pourcentage du PIB¹**



1. Crédit au secteur privé par les banques de dépôt.

Source : Banque mondiale (2013), *Base de données sur la structure financière*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932802971>

Des efforts plus soutenus sont requis pour renforcer les politiques réglementaires et de surveillance. L'indépendance des principaux organismes supervisant le système financier devrait être renforcée, par la mise en œuvre de principes de gestion des questions budgétaires et de personnel fondés sur des règles. Le code de déontologie du secteur bancaire devrait être encore amélioré, eu égard en particulier à la forte concentration du système. La nouvelle réglementation adoptée en novembre dernier est un pas dans cette direction, car elle couvre la plupart des problèmes identifiés dans ce domaine. À moyen terme, l'architecture réglementaire devrait être réexaminée pour éliminer les chevauchements des responsabilités et assurer une surveillance efficace et plus intégrée, alors que l'introduction d'une loi sur les faillites devrait être envisagée. En outre, les outils d'intervention macroprudentielle doivent être diversifiés de façon à assurer la réalisation efficace et efficiente des objectifs et à renforcer le cadre juridique du Conseil de stabilité du système financier, qui a pour tâche d'améliorer la communication et l'échange d'informations entre les diverses autorités de surveillance, devrait être précisée et a besoin d'être renforcée.

La performance des banques de développement est satisfaisante et ces banques sont bien capitalisées. La réglementation bancaire leur est applicable dans la plupart des domaines, même si le périmètre de leurs activités devrait être mieux défini. Cet aspect est particulièrement pertinent car ces banques sont restées très actives, bien que leurs niveaux de crédit restent limités par rapport à celui des banques commerciales depuis la récession de 2008-09, période au cours de laquelle elles ont octroyé des crédits à des fins contracycliques afin d'atténuer les effets pervers de la crise. Ce type d'intervention est sans doute politiquement attrayant mais est très difficile à supprimer une fois que l'on y a eu recours, ce qui risque de nuire à la concurrence étant donné que les institutions en question ont de faibles coûts de financement grâce aux garanties fournies par l'État. Les banques de développement devraient privilégier la fourniture de produits complémentaires à ceux du système financier privé, comme le financement de l'infrastructure et l'octroi de garanties financières. La nouvelle administration s'est engagée à renforcer les banques de développement dans ces domaines ainsi que dans d'autres, comme l'innovation et la délivrance de brevets. D'autres institutions financières publiques devraient aussi se voir attribuer des règles et objectifs clairs. Un exemple est Infonavit, le principal organisme de crédit hypothécaire, qui finance ses opérations essentiellement à l'aide des impôts prélevés sur la masse salariale. Bien que les résultats aient été satisfaisants jusqu'ici, le portefeuille d'Infonavit s'est accru rapidement, ce qui pourrait devenir une source de vulnérabilité.

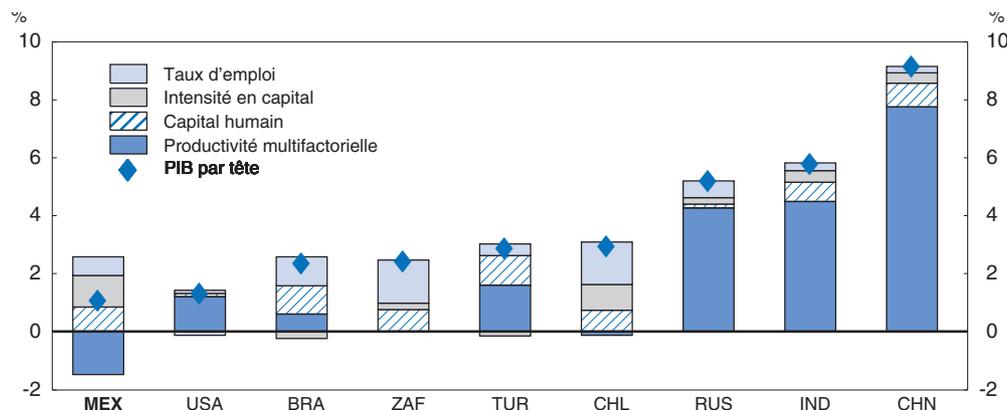
Croissance économique à long terme

La croissance économique a été lente au cours de la dernière décennie. Cette performance économique peu impressionnante est confirmée quel que soit le type de concept de bien-être matériel utilisé – production, revenu ou consommation. Elle reflète la faiblesse persistante de la productivité multifactorielle, qui neutralise les contributions autrement positives à la croissance de la population active et de l'accumulation de capital humain (graphique 3). Alors que ces derniers facteurs ont contribué à la croissance dans la même mesure que dans les autres économies de marché émergentes – même si leur contribution est loin d'égaliser celle enregistrée en Russie, en Inde et en Chine, le Mexique est néanmoins le seul de ces pays où la croissance tendancielle de la productivité est négative. Le Pacte appelle à une augmentation du taux potentiel de croissance du PIB, qui devrait passer d'un peu plus de 3 % à près de 5 %, mais cet objectif ne pourra être atteint sans une accélération majeure des gains de productivité et un taux plus rapide d'accumulation du capital, ce qui exige des réformes structurelles majeures, notamment dans les domaines des marchés du travail, de l'éducation, de la concurrence et des institutions juridiques. Compte tenu de l'ambition de la nouvelle administration et de l'ampleur des réformes nécessaires dans de multiples domaines, une instance interministérielle de haut niveau centrée sur la productivité devrait être établie pour analyser les obstacles et les risques pour la croissance et défendre les réformes.

Outre les risques considérables à court et moyen termes évoqués plus haut, le Mexique est confronté à long terme à un risque non négligeable de stagnation des revenus, s'il ne mène pas à bien des réformes suffisantes et ne stimule pas la croissance de sa productivité. Ce risque est particulièrement important compte tenu de la pyramide des âges de sa population, la contribution de la démographie à son taux de croissance potentielle étant bientôt appelée à régresser (OCDE, 2013a). En outre, certains risques sont

liés à la concentration des exportations du Mexique sur certaines destinations et à la structure de sa production, quand bien même le pays n'a eu de cesse de se diversifier pour réduire sa dépendance à l'égard des États-Unis et, de manière plus générale, vis-à-vis du secteur manufacturier.

Graphique 3. **Contributions à la croissance du PIB par habitant¹**
2000-11



1. La contribution du capital immatériel est intégrée dans la croissance de la productivité multifactorielle tendancielle.
Source : Base de données des scénarios de croissance à long terme (OCDE, 2012a).

Comment interpréter ce graphique : Les contributions au PIB par habitant sont fondées sur une ventilation de la croissance du PIB entre les contributions du taux d'emploi (fondé sur la population d'âge actif), du rapport capital-production, du capital humain par travailleur et de la productivité multifactorielle. L'axe vertical correspond à la croissance annuelle moyenne en points de pourcentage du PIB par habitant. Pour plus de précisions, voir l'annexe 1 de Johansson et al. (2013), « Long-Term Growth Scenarios », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 100.

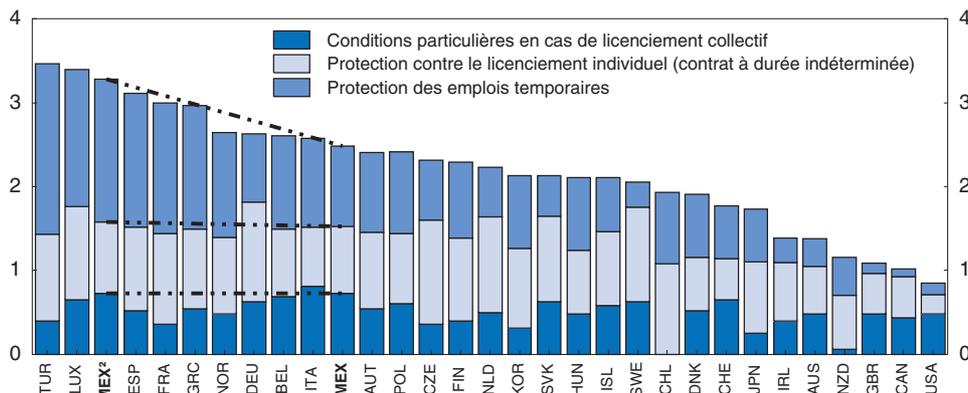
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932802990>

Marchés du travail et activité informelle

La réforme du marché du travail, qui a fait l'objet d'une loi à la fin de 2012, représente une avancée majeure dans l'amélioration du fonctionnement de ce marché. En particulier, elle contribue à la réduction de la rigueur de la protection de l'emploi formel, qui pèse sur les taux d'activité, notamment ceux des femmes. Cette loi devrait contribuer à stimuler la création d'emplois dans le secteur formel, ainsi que la croissance de la productivité, en permettant aux employeurs de moduler leurs effectifs à un coût moindre et avec moins d'incertitude judiciaire. Cette évolution devrait être particulièrement bénéfique dans les secteurs dynamiques ou instables, qui sont ouverts à la concurrence internationale et dont les besoins en main-d'œuvre sont plus variables. S'il est encore difficile d'évaluer avec exactitude l'impact de la nouvelle loi, il ressort des estimations réalisées par l'OCDE, fondées sur les variations de la rigueur de la protection de l'emploi dans le secteur formel (graphique 4), que cette réforme pourraient augmenter la croissance potentielle de 0.1 point de pourcentage ou plus.

Il importe de mettre en œuvre rapidement la nouvelle loi afin que ses effets positifs puissent se concrétiser rapidement. Plusieurs aspects de la loi sont novateurs dans le contexte mexicain : i) de nouveaux contrats de formation à court terme de trois mois pour les travailleurs de l'industrie et de six mois pour les employés de bureau sont désormais autorisés, ce qui devrait contribuer à améliorer l'adéquation de l'offre et de la demande et faciliter une augmentation du pourcentage de jeunes et de travailleurs moins qualifiés occupant un emploi formel ; ii) de nouveaux motifs de licenciement pour faute grave, donc

Graphique 4. **Rigueur de la législation de protection de l'emploi**
Échelle allant de 0 (la moins restrictive) à 6 (la plus restrictive), 2008¹



1. Pour tous les pays, 2013 pour le Mexique.
 2. Avant la réforme de la loi fédérale sur le travail, mise en application le 19 décembre 2012.
- Source : Base de données de l'OCDE sur les indicateurs de la protection de l'emploi.

Comment interpréter ce graphique : Les indicateurs de l'OCDE mesurent la rigueur de la législation de protection de l'emploi sur une échelle allant de 0 à 6, 0 correspondant à la loi la moins restrictive du point de vue de l'employeur et 6 à la plus restrictive. Grâce à la réforme, la législation de l'emploi du Mexique est devenue beaucoup moins restrictive. Sa restrictivité a été atténuée pour ce qui est de la protection de l'emploi temporaire et la protection des travailleurs réguliers contre le licenciement, mais non pour ce qui est des règles spécifiques de licenciement collectif.

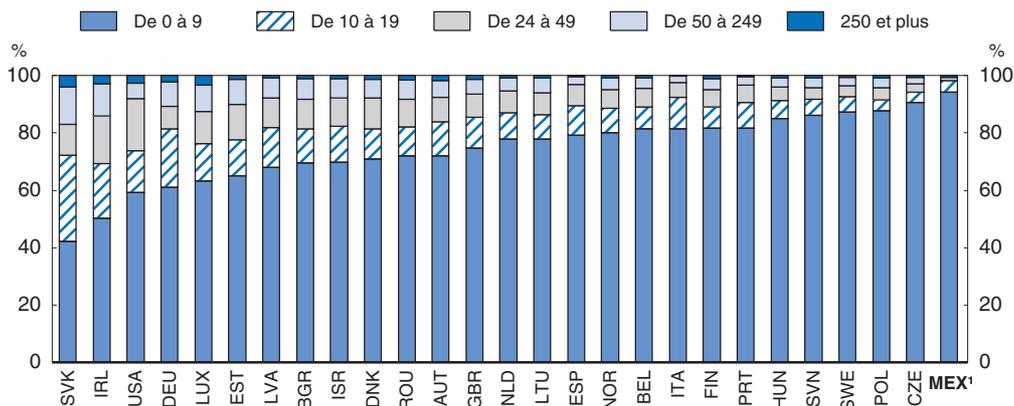
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803009>

sans responsabilité patronale, sont maintenant prévus, notamment le harcèlement ; et iii) l'accumulation des arriérés de salaires en cas de prolongation d'un conflit du travail ne peut maintenant plus dépasser 12 mois, ce qui réduit l'incertitude pour l'employeur (puisque la durée était illimitée auparavant).

Pourtant l'activité informelle généralisée reste un enjeu majeur, limitant les économies d'échelle et réduisant l'efficacité économique. La part des petites entreprises manufacturières (ainsi que celle représentée par leur emploi et leur production) est importante (graphique 5). En outre, la majeure partie du secteur informel mexicain concerne des « microentreprises » qui comptent 10 salariés ou moins, ou des travailleurs indépendants. La prépondérance des petites entreprises et le caractère informel de l'activité limitent considérablement les économies d'échelle qui peuvent être réalisées et témoignent de distorsions structurelles qui pèsent sur la productivité moyenne et font obstacle à la croissance (Hsieh et Klenow, 2012 ; Dougherty, 2013).

Il n'y a pas de solution miracle pour faire face au problème de l'activité informelle. À long terme, la hausse des revenus réduira ce secteur. Cependant, de nouvelles données empiriques montrent que, pour promouvoir une augmentation de la part des entreprises et de l'emploi formels, il faudra un large ensemble de politiques pour améliorer les résultats de l'enseignement, réformer la réglementation des entreprises, renforcer les institutions juridiques et réduire la corruption (Dougherty et Escobar, 2013). D'après certains signes, l'accès au financement est aussi un obstacle important. On pense souvent que les impôts sont un problème essentiel, mais les données disponibles amènent à penser qu'ils ne sont pas le facteur dominant de l'activité informelle au Mexique, même s'ils influent sans doute sur les choix de certains travailleurs indépendants à haut revenu, dont la majeure partie possède leurs propres entreprises. Dans l'ensemble, les déficits de compétences prédominent parmi les travailleurs salariés informels et un écart moyen de

Graphique 5. Répartition des entreprises manufacturières, par taille
2008



1. Au Mexique, les tailles 10-19 et 20-49 sont regroupées, la classification exacte des tailles est la suivante : 0-10, 11-50, 51-250, 251 et plus

Source : Base de données de l'OCDE sur l'entrepreneuriat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803028>

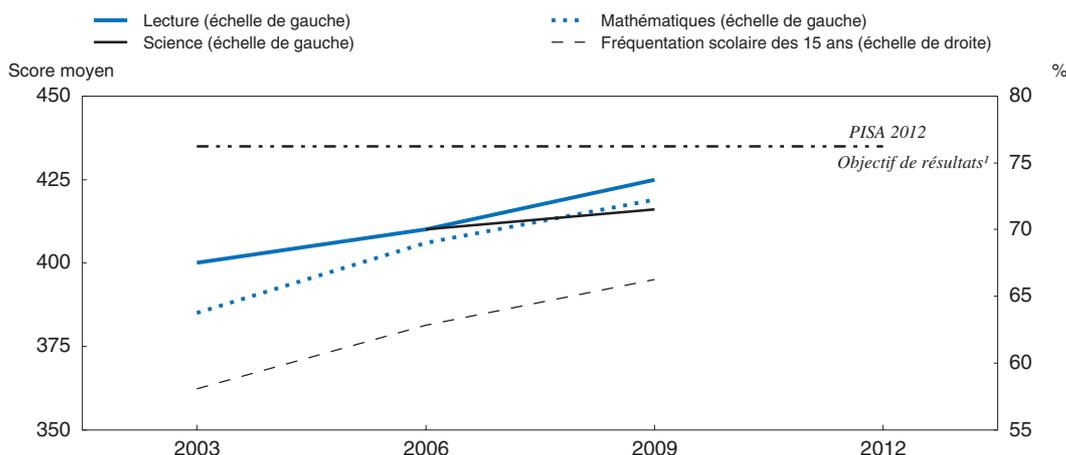
salaires d'environ 15 % existe avec les travailleurs salariés formels (Bargain et Kwenda, 2010). Ces déficits de compétences, qui limitent l'emploi dans le secteur formel, témoignent des médiocres résultats de l'éducation et de la faible qualité de l'enseignement.

Les résultats en matière d'éducation sont considérablement inférieurs à la moyenne de l'OCDE, même s'ils ont rattrapé du terrain au cours de la dernière décennie, alors que les mesures de la qualité de l'éducation font apparaître une amélioration modérée (graphique 6). Cela est d'autant plus remarquable que presque tous les enfants de 4 à 14 ans sont maintenant scolarisés, encore que la scolarisation au-delà de 14 ans soit moindre et que des efforts plus soutenus soient requis pour ce qui est du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Les réformes de l'enseignement et de la direction des établissements scolaires, du système de financement et des programmes, ainsi que des stratégies d'évaluation, devront être poussées plus loin (OCDE, 2012b). La loi adoptée en janvier de cette année est une mesure importante et devrait permettre une plus grande professionnalisation du système d'embauche, d'évaluation et de promotion des enseignants, car elle fait table rase des critères discrétionnaires qui ont parfois permis que les postes d'enseignant soient achetés ou transmis en héritage.

Concurrence et réglementation

Le Mexique a beaucoup progressé dans l'assouplissement des formalités à remplir pour créer une entreprise. Le délai nécessaire en jours, le coût moyen et les exigences de fonds propres minimums pour ouvrir une entreprise ont été réduits progressivement au cours de la dernière décennie, l'apport de capital requis pour ouvrir une entreprise à faible risque étant égal à zéro cette année (graphique 7). En outre, la Commission fédérale sur l'amélioration de la réglementation (COFEMER) a appliqué des analyses d'impact réglementaire aux nouvelles réglementations et aux réglementations existantes au cours de la dernière décennie, et a récemment réformé son système pour l'aligner avec les meilleures pratiques au sein de la zone de l'OCDE. Les analyses d'impact réglementaire sont toutes rendues publiques, compte tenu des exigences de transparence, et il ressort

Graphique 6. Résultats PISA pour le Mexique



1. L'objectif de performance fixé à 435 points par le gouvernement mexicain pour 2012 représente une moyenne des scores moyens par pays, tels qu'ils ressortent des résultats de l'exercice PISA de 2003, le score de référence de départ étant 392.

Source : OCDE (2011b), *Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA 2009 for Mexico*.

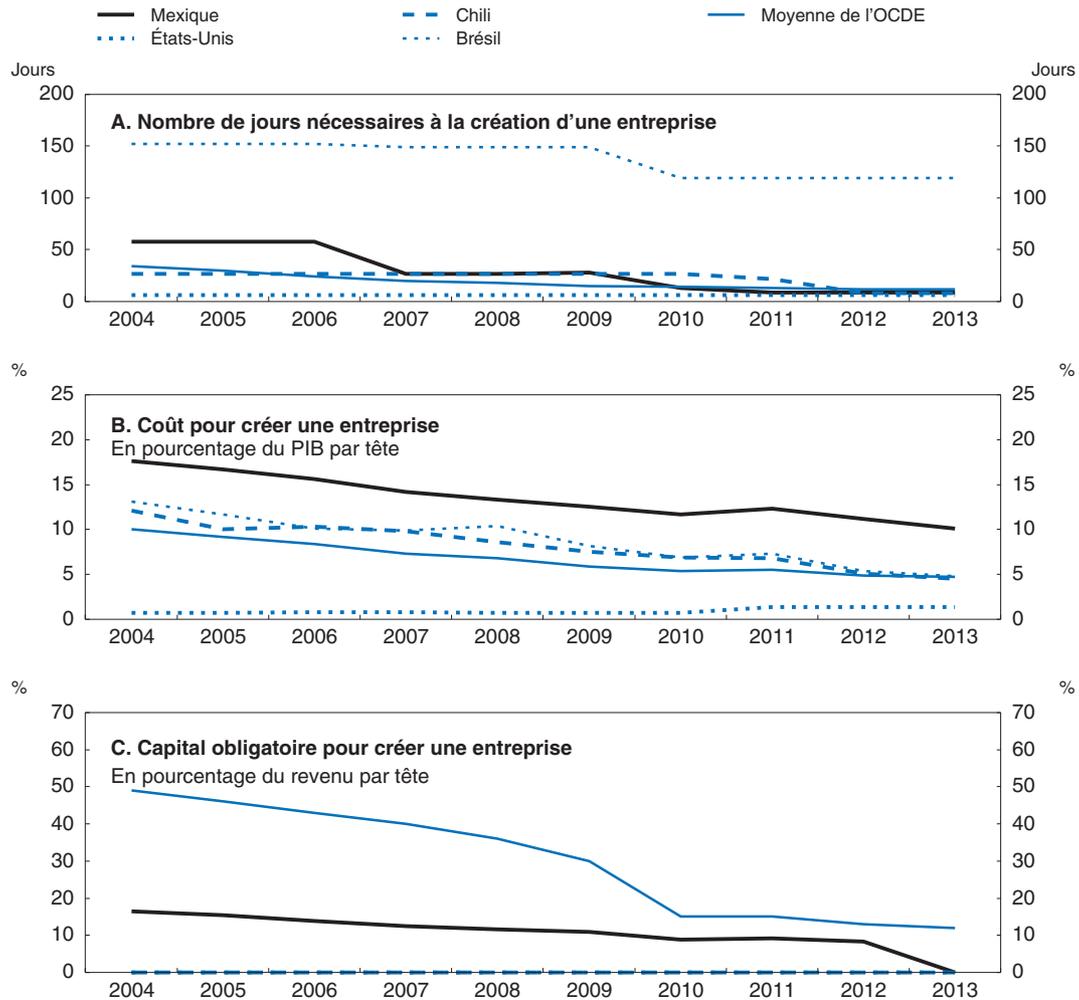
Comment interpréter ce graphique : Les indicateurs PISA de l'OCDE évaluent les systèmes d'éducation de tous les pays du monde tous les trois ans en mesurant les compétences des jeunes de 15 ans dans les principales disciplines : compréhension de l'écrit, culture mathématique et culture scientifique. Dans chacune des disciplines testées, le score de chaque pays participant est la moyenne d'un échantillon représentatif d'étudiants du pays considéré. Le score moyen des pays de l'OCDE est de 500 points et l'écart type est de 100 points. Environ les deux tiers des étudiants des pays de l'OCDE obtiennent des scores compris entre 400 et 600 points.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803047>

d'une évaluation récente de l'OCDE (2012c) que les ministères de tutelle et les organismes de réglementation se conforment vraisemblablement à leurs recommandations non contraignantes. Cependant, la COFEMER devrait être renforcée afin d'avoir un statut juridique lui permettant de s'attaquer à la réglementation dans une optique pangouvernementale.

Les règles administratives varient sensiblement au niveau des États et un travail considérable doit encore être entrepris pour réduire les coûts de mise en conformité au niveau local (IMCO, 2012 ; OCDE, 2012c). Une option utile serait d'intégrer le portail fédéral simplifié d'enregistrement en ligne des entreprises, *tuempresa.gob.mx*, avec les portails d'enregistrement et d'information des États. Certains États, comme Nuevo León et Zacatecas, ont opté pour un réexamen dynamique de l'ensemble des réglementations par rapport aux besoins et à l'impératif d'efficacité, et ont appelé cette approche la « guillotine réglementaire ». Environ une douzaine d'États et de municipalités ont participé à une initiative conjointe de l'OCDE et du ministère de l'Économie qui a contribué à améliorer les politiques de réglementation au niveau des États et au niveau municipal, en utilisant une panoplie d'instruments mis au point par l'OCDE.

Des restrictions explicites et implicites s'appliquent à l'investissement privé et étranger dans plusieurs industries de réseau, ce qui limite le rôle que peut jouer la concurrence internationale. Ces restrictions sur la participation étrangère au capital sont parmi les plus rigoureuses de la zone OCDE et revêtent notamment la forme de monopoles d'État dans les secteurs de l'électricité, du gaz et du pétrole, ainsi que de contraintes supplémentaires à la propriété étrangère dans l'agriculture, les télécommunications, les

Graphique 7. **Délai et coûts pour la création d'une entreprise**

Source : Banque mondiale (2013), Doing Business Indicators.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803066>

médias, les transports et les services financiers, secteurs où l'on observe un très fort degré de concentration du marché (CIDAC, 2011 ; OCDE, 2013a).

La loi sur la concurrence de 2011 a marqué une percée dans la promotion de la concurrence et joue déjà un rôle important dans le contrôle des pratiques abusives. L'aptitude de la Commission de la concurrence a imposé de larges amendes, pouvant représenter jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires total d'une entreprise au niveau national – ce qu'elle a d'ailleurs déjà fait dans plusieurs cas – ainsi que les sanctions pénales prévues vont vraisemblablement contribuer dans une large mesure à dissuader ces pratiques. Cependant, les retards dans la procédure judiciaire restent un problème. Les tribunaux spécialisés composés de juges experts prévus lorsque la loi sur la concurrence a été adoptée en 2011 n'ont toujours pas été établis. S'ils sont bien conçus, ces tribunaux pourraient jouer un rôle très bénéfique, mais ils doivent avoir un large mandat, avec la possibilité d'examiner en référé tous les problèmes de réglementation économique, y compris les problèmes de concurrence.

Un projet de loi concernant les télécommunications, qui ferait les changements constitutionnelles requis pour traiter des problèmes de concurrence a été approuvée par le Congrès en avril 2013. Une majorité des assemblées législatives de États devront maintenant voter pour approuver ce texte. Ce projet de loi vise à créer un organisme autonome de régulation qui serait à même de scinder des entreprises dominantes qui contrôlent plus de 50 % de leur marché, d'appliquer des régulations unilatérales à ces firmes et de leur imposer un dégroupage de leur services. Il mettrait aussi un terme à la limite actuelle de 49 % sur les investissements étrangers dans la téléphonie fixe et augmenterait le plafond des participations étrangères dans la télévision. En outre, le projet de loi créerait des cours spécialisées pour traiter les affaires liées aux questions de télécommunication et, plus généralement, de concurrence.

Commerce

La modération des pressions salariales, la libéralisation tarifaire unilatérale en cours et la proximité géographique des États-Unis, ainsi que les accords bilatéraux d'investissement ont amélioré la part de marché des exportations mexicaines en Amérique du Nord. Le Mexique a parallèlement diversifié les destinations de ses exportations, réduisant sa dépendance vis-à-vis des États-Unis. Si la médiocrité des résultats en matière de productivité a touché un grand nombre de secteurs d'activité ces dernières années, il semblerait que quelques secteurs équipementiers, où la concurrence est plus vive et la concentration du marché plus faible, s'en sont mieux sortis, y compris ceux fabriquant des pièces détachées automobiles, des machines et matériels et des instruments audiovisuels (Banda et Bernal, 2011). Ces secteurs ont aussi permis au Mexique de participer plus directement aux réseaux mondiaux de production.

Une plus grande libéralisation de l'investissement et des droits à l'importation, en particulier dans les services, contribuera à une intégration plus forte du Mexique dans les réseaux de production et l'aidera à se caler sur des créneaux à plus forte valeur ajoutée. La suppression parallèle des obstacles nationaux et internationaux à la concurrence pourrait même avoir des effets complémentaires propres à accroître encore les gains globaux de la réforme, en raison de ses retombées particulièrement positives pour les entreprises les plus productives (Ben Yahmed et Dougherty, 2012). Dans cette optique, des améliorations pourraient être apportées aux conditions de financement et d'innovation, qui ne sont actuellement pas propices au développement des jeunes pousses.

Le système juridique

Pour stimuler la productivité et réaliser l'éventail de réformes de la concurrence prévues par les autorités, il faudra des institutions judiciaires plus fortes à même de faire appliquer les lois et de statuer sur les différends. L'efficacité du pouvoir judiciaire dépend non seulement des bases légales, mais aussi du bon fonctionnement des tribunaux, de la qualité de l'administration, de la nature des codes juridiques et de la rationalité des procédures. D'après les estimations empiriques réalisées dans le contexte de la présente Étude, il semble qu'un pouvoir judiciaire de faible qualité rende problématique l'exécution des contrats, réduisant la taille moyenne des entreprises et leur intensité de capital et diminuant par là-même la productivité globale en raison de moindres économies d'échelle. Si les institutions judiciaires des États à la traîne étaient mises à niveau avec celles de l'État situé dans la moyenne dans ce domaine, la production globale pourrait s'accroître de plusieurs points de PIB (Dougherty, 2013).

La justice pénale pose aussi problème, avec des taux extrêmement élevés d'impunité, pour partie en raison de l'inefficacité d'un système juridique qui n'engage que peu de poursuites, mais aussi du fait de la corruption que le système ne permet pas de contrer adéquatement. Une meilleure coordination, intégration et formation des forces de police est aussi nécessaires car de telles réformes contribueraient aussi à améliorer le climat des affaires (OCDE-IMCO, 2012).

Des réformes majeures du système de justice pénale du Mexique sont en cours depuis un amendement constitutionnel de 2008, qui a donné aux États jusqu'en 2016 pour passer d'une procédure inquisitoire écrite, qui était excessivement lente et manquait de crédibilité, à une procédure accusatoire orale, qui s'est révélée plus efficace et offre aussi la possibilité d'un contre-interrogatoire des témoins et de la contestation des éléments de preuve. Ces réformes prennent du temps, mais, d'après le ministère de l'Intérieur (SEGOB), une douzaine d'États ont déjà commencé à instruire de nouvelles affaires sur la base du nouveau système, dans certains, voire la totalité, de leurs districts. Dix autres États sont en train de mettre en œuvre le nouveau système, alors que les dix États restants ont seulement commencé à élaborer la législation nécessaire. Une commission spéciale (SETEC) a été établie au niveau fédéral pour soutenir la transition, bien qu'elle n'ait qu'un rôle consultatif et de soutien et qu'elle n'ait aucune autorité pour faire avancer les réformes. L'harmonisation des codes juridiques dans tous les États serait aussi utile.

Les procès civils fonctionnent toujours selon la procédure écrite, bien qu'une réforme ait été adoptée en 2011, qui prévoit un passage rapide à la procédure orale dans les affaires civiles également. L'administration fédérale est passée à la nouvelle forme de procès et certains États (comme le District fédéral) expérimentent le nouveau système. Ces réformes pourraient améliorer sensiblement la qualité du pouvoir judiciaire et la fiabilité de l'exécution des contrats. Cependant, aucun organisme n'a été chargé de la mise en œuvre ou du suivi des réformes des procédures civiles.

Un autre domaine essentiel où une réforme juridique s'impose concerne la nécessité de contrer le recours abusif à la procédure d'amparo dans les domaines économique et fiscal, ou requête d'« habeas corpus », qui a pour effet de bloquer les actions engagées par les organismes de réglementation à l'égard de certaines entreprises. Une réforme majeure pour les amparos dans les secteurs économiques, axée sur le domaine des concessions publiques, a été approuvée. Elle devrait limiter la capacité de certains acteurs de bloquer les actions engagées par les organismes de réglementation avant qu'ils ne rendent leurs décisions définitives. Plus généralement, la Cour suprême a commencé d'invoquer un principe d'intérêt public dans sa jurisprudence à l'égard des amparos, même si une modification législative serait plus efficace et juste et empêcherait que soient portées devant les tribunaux des affaires sans fondement. La création de tribunaux économiques spécialisés avec des juges qualifiés faciliterait des jugements plus équilibrés.

Protection de l'environnement et politique énergétique

Croissance verte

À l'heure où le Mexique cherche à stimuler sa croissance économique, les pressions s'exerçant sur ses ressources naturelles doivent être prises en compte. Les coûts de la dégradation environnementale se situaient, selon les estimations, à environ 5 % du PIB en 2011 (INEGI, 2013), essentiellement en raison de la pollution atmosphérique. Bien que ces coûts aient diminué, l'impact est considérable. La qualité de l'air s'est généralement

Encadré 1. Principales recommandations de politique structurelle propres à stimuler la croissance

Stabilité financière

- Renforcer encore la concurrence dans le secteur bancaire pour soutenir un développement sain des marchés des capitaux, eu égard en particulier aux problèmes de stabilité financière.
- Renforcer l'autonomie en matière budgétaire et de gestion du personnel des principaux organismes du secteur financier, préciser le statut juridique au Conseil de stabilité financière et élargir la gamme des instruments d'intervention macroprudentielle pour assurer la réalisation efficace et efficiente des objectifs dans ce domaine.

Activité informelle et marchés du travail

- Chercher à réduire l'activité informelle grâce à un large ensemble de politiques : renforcer l'éducation et les compétences, réduire la réglementation faisant obstacle à la concurrence, améliorer l'environnement juridique et s'attaquer à la corruption.
- Augmenter les taux d'activité et les taux d'emploi, notamment pour les femmes.
- Améliorer les résultats de l'éducation en poursuivant les réformes systémiques touchant les mesures d'incitation à l'égard des enseignants ainsi que la direction des établissements scolaires, les modalités de financement et les programmes d'études, ainsi que les stratégies d'évaluation.

Concurrence et réglementation

- Encourager la réforme réglementaire et supprimer les obstacles à l'entrée à tous les niveaux et en particulier au niveau infranational, en tirant parti des progrès réalisés au niveau fédéral. Confier à une instance interministérielle de haut niveau centrée sur la productivité la tâche d'examiner et de défendre les réformes structurelles.
- La structure institutionnelle de la COFEMER devrait être revue de façon à améliorer son statut juridique et à renforcer son impact.

Obstacles commerciaux

- Supprimer les obstacles à l'investissement étranger dans les secteurs où il en existe encore, en tirant parti des progrès de la libéralisation tarifaire unilatérale.

Système juridique

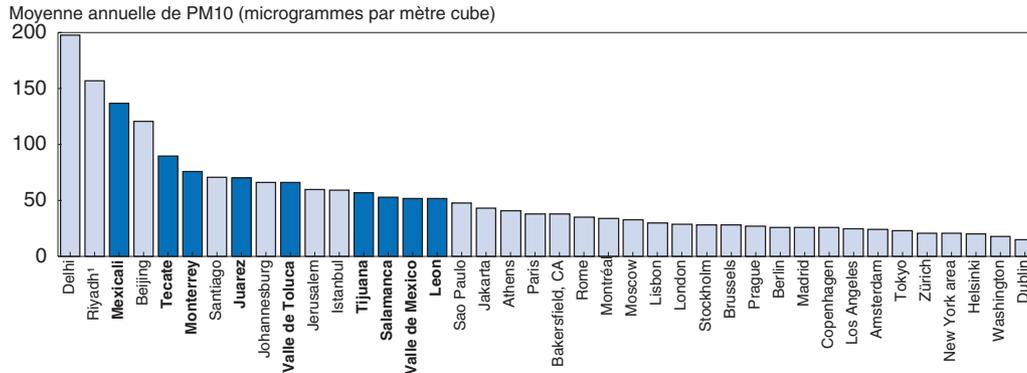
- Mener à terme les réformes judiciaires au niveau des États et passer à des procédures accusatoires orales dans les affaires pénales. Habilitier un organisme d'exécution à encourager une transition du même type pour les affaires civiles.
- Harmoniser le code pénal et la procédure pénale dans les différents États. Renforcer la coordination, l'intégration et la formation des forces de police.
- Établir des tribunaux économiques spécialisés où siègeraient des juges aptes à statuer sur les problèmes de réglementation économique et contribuer ainsi à une action efficace de la Commission de la concurrence.
- Continuer à réformer la procédure d'amparo permettant d'interjeter appel afin de limiter les possibilités de recours abusif, notamment dans le domaine fiscal.

améliorée au cours de la dernière décennie, mais la pollution atmosphérique représente encore les trois quarts des coûts de la dégradation environnementale, et les maladies respiratoires restent parmi les principales causes de la mortalité infantile. Certaines villes mexicaines figurent parmi les villes les plus polluées du monde (graphique 8, partie A). En outre, la consommation d'eau du pays n'est pas durable et 101 des 653 aquifères sont

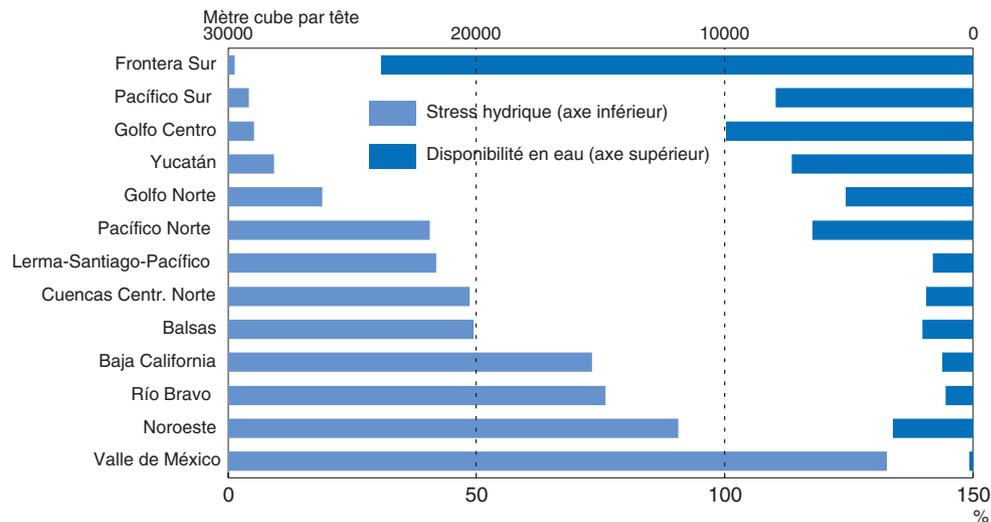
surexploités, notamment dans les régions du Nord et du Nord-Ouest, où vivent les trois quarts de la population, et la qualité de l'eau de surface comme de l'eau souterraine est menacée par la pollution (graphique 8, partie B).

Graphique 8. **Pollution atmosphérique et stress hydrique**

A. Pollution de l'air, concentration annuelle de PM10 dans certaines villes, 2008-09



B. Stress hydrique et disponibilité en eau par bassin fluvial



1. Dernières données disponibles, 2003.

Source : WHO, *Urban Outdoor Air Pollution Database*; CONAGUA.

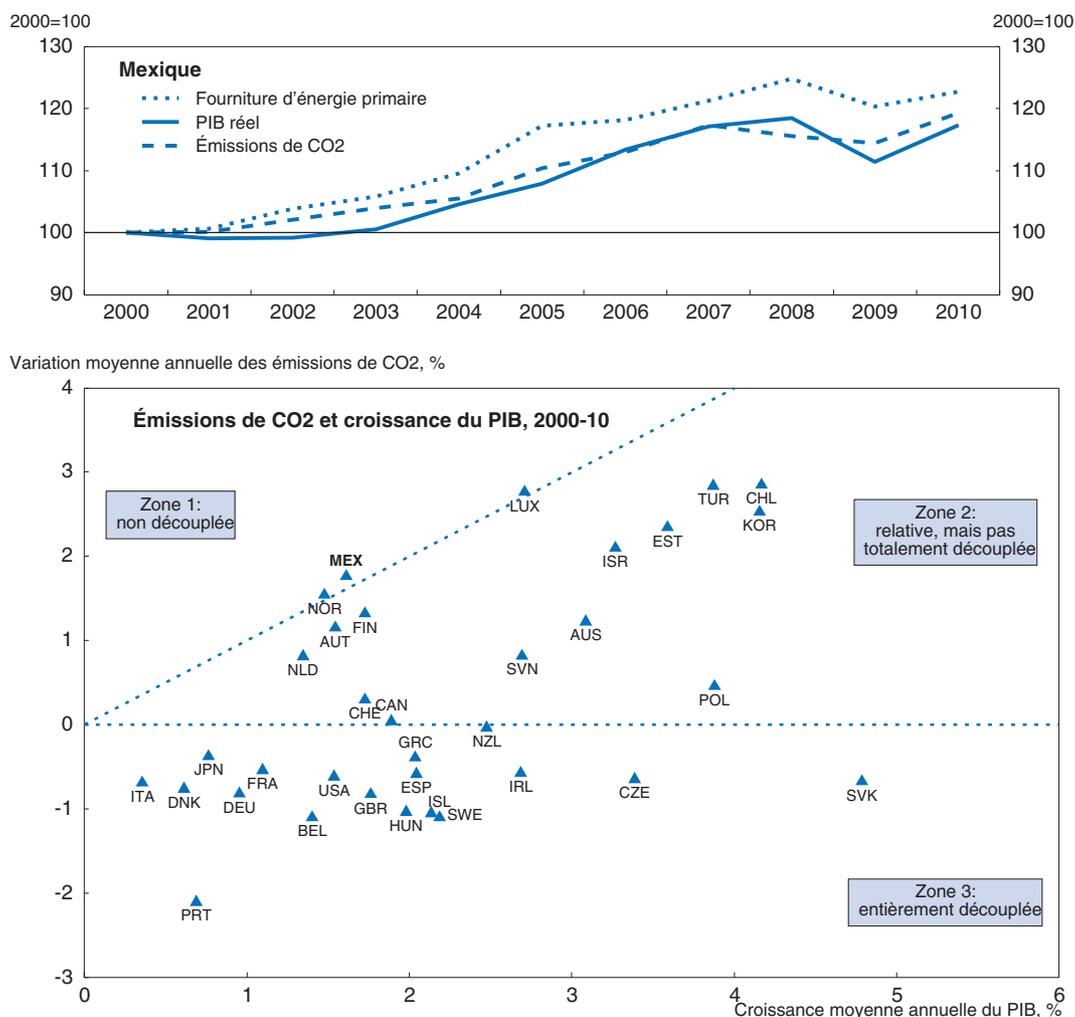
Comment interpréter ce graphique (partie A) : Les PM10 sont des particules en suspension dont le diamètre est à peu égal ou inférieur à 10 microns et qui en raison de leur petite taille peuvent pénétrer au plus profond des poumons et menacer ainsi la santé humaine et réduire l'espérance de vie. Les concentrations en PM10 sont particulièrement élevées dans les villes mexicaines, supérieures à celles relevées dans d'autres capitales, et bien au-dessus de la limite actuelle de 20 microgrammes par m³ fixée comme directive par l'Organisation mondiale de la santé.

Comment interpréter ce graphique (partie B) : L'indicateur du stress hydrique de l'OCDE est fondé sur le rapport entre les prélèvements annuels d'eau et les disponibilités annuelles en eau. Un stress hydrique inférieur à 10 % est faible ; la fourchette 10-20 % correspond à un stress modéré et un stress supérieur à 20 % est un stress moyen. Lorsque les prélèvements annuels dépassent 40 % de la disponibilité annuelle en eau, le stress est grave. La plupart des bassins hydrographiques mexicains souffrent d'un stress moyen ou grave. La disponibilité en eau désigne les ressources en eau renouvelables par habitant. On considère généralement qu'un pays ou une région souffre d'un stress hydrique, si cette valeur est inférieure à 1 700.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803085>

La réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) reste un enjeu majeur. Le Mexique est le treizième plus gros émetteur de GES au niveau mondial et le pays qui a réalisé le moins de progrès dans la zone de l'OCDE au niveau du découplage des émissions de CO₂ et de la croissance économique (graphique 9). La majeure partie de la production énergétique dépend des combustibles fossiles et les secteurs liés à l'énergie représentent près des trois quarts des émissions totales. La consommation d'électricité dans les secteurs agricole et résidentiel est subventionnée par des tarifs réduits, alors que l'essence et le gazole sont indirectement subventionnés par un mécanisme de lissage des prix. Globalement, les subventions aux combustibles fossiles (notamment pour les transports et la production d'électricité) ont représenté en moyenne 1.7 % du PIB durant la période 2006-12,

Graphique 9. **Énergie, PIB et émissions de carbone**¹



1. Émissions de CO₂ venant de la combustion de carburants. Approche sectorielle.

Source : OCDE (2013a) ; AIE.

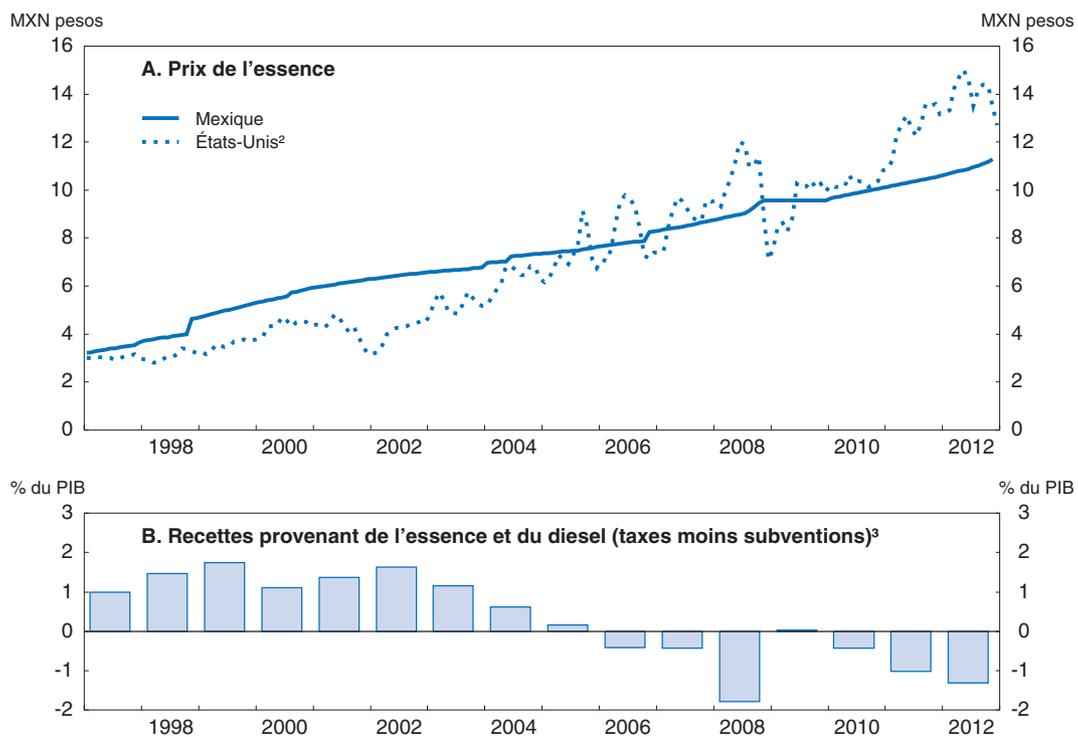
Comment interpréter ce graphique : Le découplage concerne la rupture du lien entre les pressions environnementales et la croissance économique. Le Mexique n'a enregistré aucun découplage entre les émissions de CO₂ et la croissance du PIB au cours de la dernière décennie, car ses émissions ont augmenté plus rapidement que son PIB.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803104>

ce qui encourage une consommation d'énergie inefficace et excessive et pèse sur les finances publiques. Bien que prévues au départ pour faire face à des problèmes sociaux, ces subventions bénéficient de façon disproportionnée aux groupes de population les plus nantis (OCDE, 2013c).

Le Mexique a adopté un objectif ambitieux de réduction de 30 % de ses émissions de GES par rapport à un scénario du statu quo d'ici à 2020 et de 50 % d'ici à 2050 par rapport au niveau de 2000, sous réserve qu'un appui financier international lui soit fourni à cet effet. La suppression totale des subventions et l'introduction de la tarification du carbone sont les moyens les plus efficaces par rapport aux coûts d'atteindre ces objectifs, car ils encouragent les ménages, les industries et les agriculteurs à tirer parti des stratégies à moindre coût pour réduire les émissions. La politique actuelle visant à accroître les prix de l'essence de 11 cents par mois est une mesure importante vers la réduction de l'écart entre les prix du carburant au Mexique et aux États-Unis (graphique 10). Cependant, il en résulte encore actuellement une importante subvention implicite. Dans ces conditions, une action plus déterminée est nécessaire. Une fois éliminée la subvention, l'instauration d'une taxe d'accise positive et le passage à un prix de l'essence déterminé par le marché seraient une mesure positive, qui pourrait être mise en place graduellement au moyen d'un mécanisme transitoire de lissage fondé sur une règle.

Graphique 10. **Prix de l'essence et recettes fiscales**



1. Prix de l'essence premium, fin de période.
2. Prix au détail de l'essence premium reformulée aux États-Unis.
3. La taxe sur l'essence et le diesel (*IEPS de gasolinas y diesel*) devient négative lorsque les prix internationaux sont élevés ou en hausse (ce qui équivaut à une subvention) car l'État applique un mécanisme de lissage aux prix locaux. Les données de 2012 sont préliminaires.

Source : INEGI ; SHCP ; Energy Information Administration des États-Unis ; OCDE, *Base de données sur les principaux indicateurs économiques*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803123>

Les producteurs mexicains de gaz et de pétrole (PEMEX) et d'électricité (CFE) peuvent faire davantage pour réduire leurs émissions. Des mesures de lutte contre la pollution, comme la réduction du brûlage du gaz à la torche, l'amélioration de l'efficacité des installations et le recours à la cogénération, ont été mises en œuvre ces dernières années. Des résultats positifs ont été obtenus et les cibles ont été atteintes, mais il faut faire davantage. Encourager plus énergiquement le développement des énergies renouvelables pourrait réduire sensiblement les émissions de GES, d'autant que le Mexique dispose d'un large potentiel dans ce domaine, grâce à ses conditions géographiques et climatiques. Il faut notamment dans cette optique assurer l'application en bonne et due forme de la nouvelle méthodologie de la CFE qui tient compte des externalités sociales et environnementales lors de l'achat de l'électricité à moindre prix.

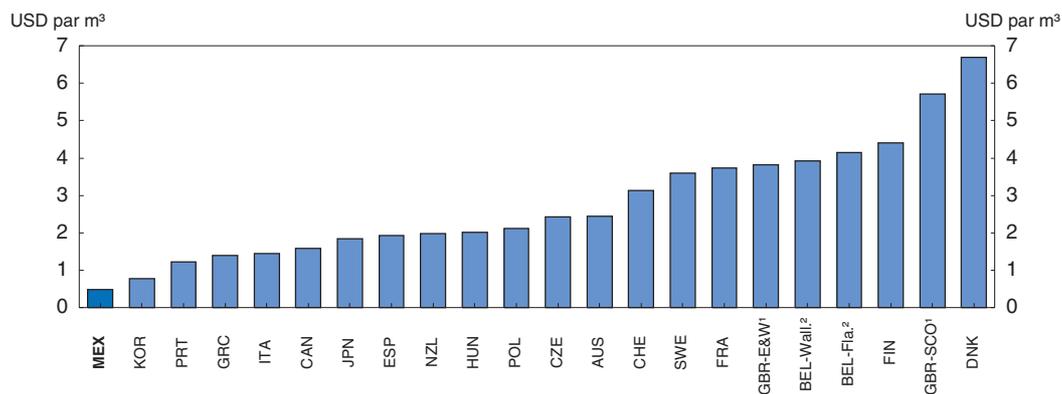
La restructuration des taxes sur les véhicules de façon à tenir compte de la performance environnementale pourrait inciter à l'utilisation de véhicules plus éco-énergétiques, même si le moyen le plus efficace de réduire les émissions consiste à instaurer une taxe d'accise positive sur la consommation de carburants. En outre, orienter efficacement les investissements publics et privés vers l'infrastructure de transport de façon à encourager le transport de masse pourrait réduire les incidences du point de vue des changements climatiques. La mise en place de services de transport rapide par autocars dans plus de dix villes, y compris Mexico, et les autres projets de transport de masse menés au titre du programme fédéral PROTRAM, sont de bons exemples d'actions allant dans ce sens.

Dans le secteur de l'eau, les subventions à l'agriculture, essentiellement sous la forme de bas tarifs de l'électricité pour le pompage de l'eau d'irrigation et du faible niveau ou de l'absence de redevances d'utilisation d'eau, limitent les possibilités d'encourager l'efficacité et de réduire les pertes d'eau. Ces distorsions, associées à la consommation illégale d'eau du fait des difficultés à faire respecter la loi, se traduisent par la surexploitation des eaux souterraines et découragent l'investissement dans des technologies d'irrigation plus efficaces. En outre, les subventions agricoles se sont révélées régressives, bénéficiant essentiellement aux 10 % des agriculteurs les plus riches (OCDE, 2013c). La suppression graduelle des subventions à l'électricité pour le pompage de l'eau d'irrigation et le remplacement de ces subventions par des transferts monétaires, indépendants de la consommation d'eau, comme cela a été fait dans le cadre de certains programmes pilotes, favoriseraient une consommation plus durable des ressources hydriques.

L'amélioration de l'accès aux services de base d'alimentation en eau et d'assainissement est une priorité depuis dix ans, d'importants investissements d'infrastructure ayant été réalisés grâce à des transferts fédéraux et des États. Bien que la couverture des services d'alimentation en eau et d'assainissement se soit considérablement développée, 11 millions de Mexicains n'ont pas encore accès à l'eau courante et 14.8 millions n'ont toujours pas accès à des services d'assainissement. En outre, les recettes tirées des redevances d'utilisation sont très faibles en raison du bas niveau des tarifs et du faible taux de recouvrement des factures (graphique 11). Un relèvement des tarifs est possible dans certaines zones (OCDE, 2013b). Les tarifs des services d'approvisionnement en eau doivent refléter les coûts d'exploitation et de maintenance. Cependant, une approche graduelle impliquant un meilleur recouvrement des factures permettrait de consolider les bilans des services d'utilité publique et de susciter un renforcement de la confiance des consommateurs, indispensable à une hausse des tarifs (OCDE, 2012f).

Graphique 11. **Prix unitaires des services d'alimentation en eau et d'assainissement fournis aux ménages**

2008



1. GBR-E&W pour Angleterre et pays de Galles et GBR-SCOT pour Écosse.

2. BEL-Wall pour la région wallonne et BEL-Fla. pour la région flamande de la Belgique.

Source : OCDE (2010), *Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803142>

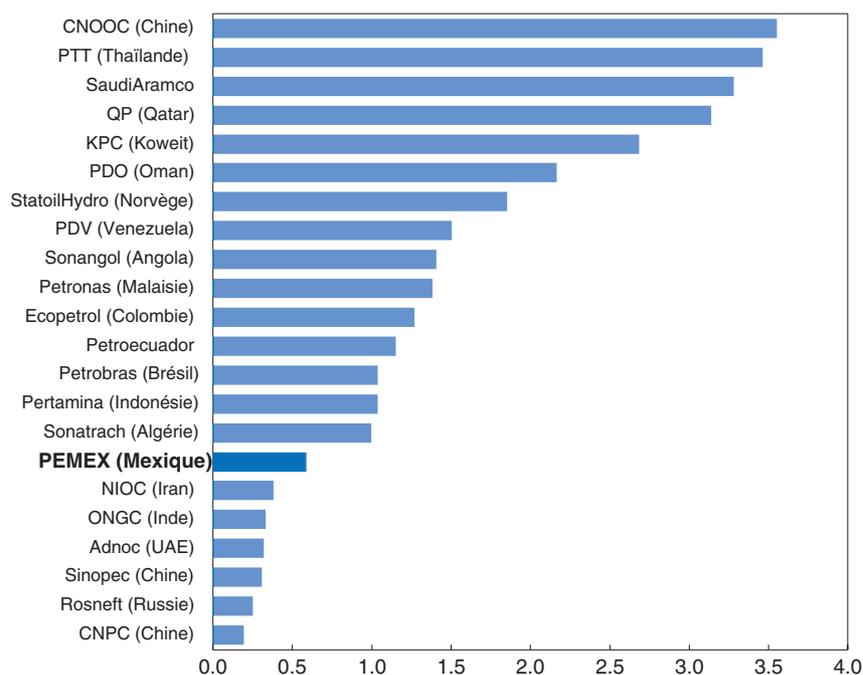
Politique énergétique

Le secteur du pétrole et du gaz, par la voie de l'entreprise publique PEMEX, joue un rôle essentiel au Mexique. La PEMEX est confrontée à des enjeux complexes en matière de gouvernance et à des difficultés opérationnelles, notamment la faible productivité de la main-d'œuvre (graphique 12). Trois de ses quatre filiales sont de ce fait largement et constamment déficitaires. Renforcer l'efficacité de la PEMEX est d'autant plus importante qu'elle joue un rôle essentiel dans les finances publiques, les coûts de l'énergie et, plus généralement, l'économie du pays. La production de pétrole brut a nettement reculé entre le milieu des années 2000 et 2009 en raison de la baisse de production du gisement de Cantarell, le plus important champ pétrolifère de la PEMEX, qui n'est qu'en partie compensée par l'accroissement de la production d'autres gisements, notamment celui de Ku-Maloob-Zaap.

La réforme énergétique de 2008 n'a pas changé les principes constitutionnels applicables à la PEMEX mais a permis des modifications juridiques et structurelles. Elle a précisé les objectifs de la société, élargi les possibilités de réforme de la gouvernance interne, amélioré l'autonomie opérationnelle en matière de financement et créé un régime contractuel spécial pour l'achat de biens et de services (OCDE, 2010). La réforme a aussi donné à la PEMEX plus d'autonomie et de flexibilité s'agissant des modèles de contrat, et certaines améliorations sont intervenues. Pourtant, il faut aller encore plus loin dans cette voie, notamment grâce à des modifications constitutionnelles qui permettraient un partage des risques et des bénéfices avec le secteur privé. Si la PEMEX était soumise à plus de concurrence, elle serait dûment incitée par le jeu des mécanismes du marché à améliorer son efficacité, bien que la régulation doive aussi être élargie pour couvrir la surveillance des nouveaux acteurs. Cependant, une plus grande implication du secteur privé est encore possible, en modifiant les règles d'appel à la concurrence et les systèmes de passation de contrats et en mettant en place des incitations contractuelles pour encourager des partenaires qualifiés et dotés des capacités techniques voulues à participer à l'exploitation des possibilités offertes.

Graphique 12. **Recettes de la PEMEX par salarié par rapport à d'autres compagnies pétrolières d'État**

Moyenne 2001-09, millions de dollars



Source : Hartley et Medlock (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803161>

Encadré 2. Principales recommandations pour la protection de l'environnement et la politique énergétique

Protection de l'environnement

- Pour assurer de bons signaux de prix, continuer à supprimer les subventions aux combustibles fossiles puis passer à la tarification du carbone.
- Passer à un prix de l'essence déterminé par le marché auquel est appliquée une taxe d'accise positive, tout en utilisant un mécanisme transitoire de lissage automatique.
- Restructurer les taxes sur les véhicules pour tenir compte des performances environnementales. Mettre en œuvre les normes environnementales pour encourager l'utilisation de véhicules plus éco-énergétiques. Orienter efficacement les investissements publics et privés vers les infrastructures qui favorisent le transport de masse.
- Améliorer encore l'efficacité énergétique et promouvoir le développement des énergies renouvelables, en tenant compte des externalités sociales et environnementales dans la méthodologie du SFE pour l'achat de l'électricité au moindre prix.
- Supprimer progressivement les subventions à l'électricité pour le pompage de l'eau d'irrigation dans l'agriculture et faciliter l'investissement dans des pratiques économes en eau, notamment par le biais de transferts monétaires indépendants de la consommation.
- Relever les tarifs des services d'alimentation en eau pour tenir compte des coûts d'exploitation et de maintenance.

Encadré 2. Principales recommandations pour la protection de l'environnement et la politique énergétique (suite)

Politique énergétique

- Améliorer le gouvernance l'efficacité opérationnelle et environnementale de la PEMEX, pour que les entreprises privées puissent intervenir beaucoup plus dans le secteur pétrolier. De même, encourager l'efficacité énergétique des opérations de la CFE, de façon à réduire les subventions publiques et les émissions de carbone.
- Faire en sorte que l'on puisse mieux tirer parti de l'expertise du secteur privé dans les activités pétrolières et gazières, dans l'idéal en adoptant un amendement constitutionnel permettant le partage des risques ou, à tout le moins, en modifiant les règles d'appel à la concurrence et en modifiant les incitations contractuelles pour encourager des partenaires qualifiés dotés des capacités voulues à participer à l'exploitation des possibilités offertes.
- Améliorer encore la gouvernance interne, la transparence et l'autonomie de la PEMEX. Renforcer le pouvoir de surveillance technique de la Commission nationale sur les hydrocarbures.

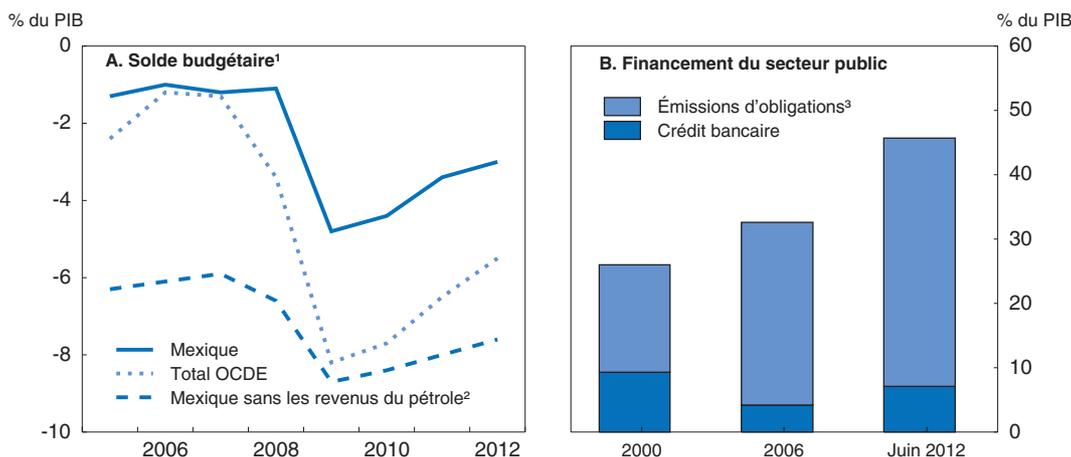
Réforme budgétaire

Le cadre budgétaire

L'actuel cadre budgétaire du Mexique a contribué à assurer la discipline budgétaire et la viabilité des finances publiques à long terme. Suite à la crise financière de 2008-09, une exception à la règle d'équilibre budgétaire a permis aux pouvoirs publics d'engager une action de relance budgétaire peu marquée mais utile (graphique 13, partie A). En outre, le mécanisme de couverture des prix du pétrole sur une base annuelle a généré des recettes supplémentaires lorsque ces prix se sont effondrés durant la crise. Compte tenu de la gravité de la récession de 2008-09, les actifs financiers des administrations publiques sont tombés de 10 % environ du PIB à moins de 6 % du PIB, et ils doivent maintenant être reconstitués. En outre, la dette publique s'est accrue, bien que moins fortement que dans nombre d'autres pays, et doit aujourd'hui être abaissée (graphique 13, partie B). Si les niveaux d'endettement en pourcentage du PIB sont faibles par rapport aux autres pays de l'OCDE, lorsqu'on compare la dette aux recettes fiscales, le Mexique est proche de la moyenne de l'OCDE (graphique 14).

Le Mexique doit reconstituer des coussins financiers suffisants dans le secteur public pour faire face à d'éventuels imprévus, comme une forte baisse des recettes pétrolières, une autre crise financière ou une évolution subitement négative de la confiance des marchés des capitaux. Si de tels événements sont actuellement peu probables, il faut néanmoins s'y préparer. Le Mexique a été confronté à plusieurs reprises à des crises financières ces quelques dernières décennies et sa géographie l'expose à un risque supérieur à la moyenne de catastrophes naturelles, notamment des tremblements de terre et des ouragans. Le pays a beaucoup progressé dans le renforcement du système de protection civile et s'est montré novateur dans la mise au point de mécanismes de financement ciblés, comme l'émission d'obligations pour catastrophes naturelles (OCDE, 2013d), mais si une autre crise financière ou une catastrophe venait à se produire, il serait prudent d'être encore mieux préparé sur le plan budgétaire. Un risque important pour le Mexique tient au fait qu'en cas de crise majeure, il peut être coupé des marchés

Graphique 13. Solde budgétaire et dette publique

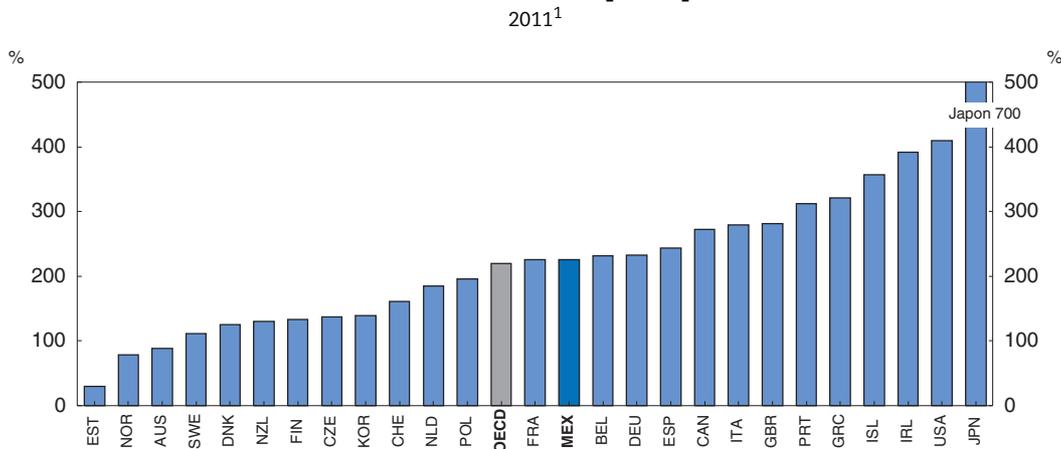


1. Pour le Mexique, le solde budgétaire inclut les besoins de financement des administrations centrales et des entreprises publiques.
2. Le postulat du « Mexique sans pétrole » n'est qu'une illustration hypothétique et ne sert qu'à faire apparaître la forte dépendance des recettes publiques vis-à-vis du pétrole.
3. Dans le secteur public entrent les obligations émises par l'administration fédérale, IPAB, Banxico et les administrations infranationales. Les émissions obligataires incluent aussi les obligations de régulation monétaire qui sont utilisées par Banxico pour réguler la liquidité et ne sont pas une source de financement net pour l'État.

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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803180>

Graphique 14. Dette nationale brute en pourcentage des recettes fiscales des administrations publiques



1. 2010 pour l'Australie, le Japon et la Suisse.

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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803199>

internationaux des capitaux ce qui l'obligerait à ponctionner fortement les budgets prévus à des fins de développement et compromettrait la croissance à long terme (Banque mondiale, 2012).

Le Mexique devrait viser à réaliser davantage d'économies budgétaires durant les périodes de croissance économique et de prix élevés du pétrole (Ter-Minassian, 2012 ; Esquivel et Peralta, 2013), tout en se ménageant la possibilité de laisser jouer les stabilisateurs automatiques et fournir un certain soutien budgétaire en cas de

ralentissement majeur de l'activité. Pour ce faire, le mieux serait de passer à une règle d'équilibre budgétaire ajustée des fluctuations conjoncturelles. Plusieurs pays développés et en développement, qui ont fait face à des crises financières majeures – notamment le Chili et la Colombie – ont adopté ou vont adopter des règles d'équilibre structurel et cherchent aussi à constituer des filets de sécurité financiers. Si des fonds de stabilisation existent déjà au Mexique, ils doivent respecter des règles complexes et leurs plafonds sont trop faibles.

La suppression temporaire du plafonnement de ces fonds depuis 2010 devrait être rendue permanente. En supposant que l'activité économique continue de se redresser et s'accélère graduellement, la loi de responsabilité budgétaire devrait être modifiée pour exiger l'accumulation de coussins financiers suffisants. D'après l'expérience chilienne, cette approche est possible dans le contexte d'un pays émergent ; cependant, les écarts de production estimés peuvent être difficiles à expliquer au public et, si une règle structurelle n'est pas jugée possible, une autre solution pourrait être de mettre en œuvre une règle de dépense simple, en prévoyant, toutefois, des ressources pour financer l'augmentation des dépenses sociales. Cette approche exigerait une croissance des dépenses conforme au PIB potentiel et permettrait aux stabilisateurs automatiques de jouer du côté des recettes. De telles règles ont été utilisées dans plusieurs pays de l'OCDE avec un certain succès, notamment le Danemark et la Suède, et elles sont de plus en plus appliquées conjointement avec les règles d'équilibre budgétaire.

Les règles budgétaires du Mexique seront plus efficaces pour réaliser les objectifs de stabilisation si les comptes publics sont présentés en fonction des normes internationales de comptabilité nationale pour tous les niveaux de l'administration, de façon à améliorer la transparence et la responsabilité. Dissocier la PEMEX du budget pourrait être une mesure dans cette direction et cette séparation donnerait l'occasion de normaliser davantage les concepts de comptabilité budgétaire. Quoiqu'il en soit, il sera encore indispensable de surveiller avec vigilance les finances de la PEMEX. La récente loi visant à assurer la compatibilité des comptes à tous les niveaux de l'État constitue une première mesure importante sur la voie de la viabilité et de la transparence des finances des administrations infranationales également.

Fédéralisme budgétaire

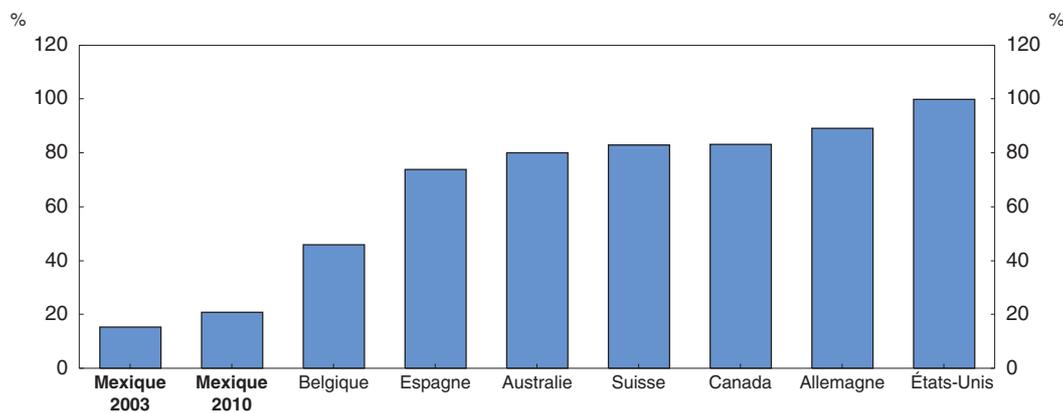
Les services publics sont désormais très décentralisés au Mexique, mais le système de fédéralisme budgétaire comporte d'importantes déficiences. Les États et les communes représentent déjà une part croissante des dépenses des administrations publiques – près de la moitié – et gèrent des programmes centraux de dépenses publiques, notamment l'éducation et la santé, financés essentiellement par des transferts fédéraux. Cependant, on s'accorde largement à reconnaître que la décentralisation n'a pas contribué à une plus grande efficacité de la prestation de services publics, comme cela aurait dû être le cas. Les disparités régionales importantes entre services publics n'ont pas non plus été réduites. Compte tenu des responsabilités partagées des trois niveaux d'administration dans la mise en œuvre et le financement, les possibilités sont nombreuses de chevauchement, de gaspillage des ressources et de refus d'endossement de la responsabilité des résultats obtenus. Le partage des responsabilités est particulièrement courant dans l'éducation et la santé. Par exemple, l'administration fédérale finance l'infrastructure universitaire et hospitalière, alors que les États sont responsables de son entretien. Dans le secteur de l'éducation, des institutions fédérales et des institutions des États sont chargées de tâches

similaires dans environ un tiers des États. Il est assez difficile d'établir clairement le partage des dépenses et, dans la plupart des pays, certains chevauchements existent. Mais on pourrait faire davantage au Mexique pour préciser les responsabilités de chaque niveau d'administration en matière de dépenses dans le secteur de l'éducation et de la santé. Par exemple, la responsabilité à la fois des nouvelles infrastructures et de leur entretien devrait relever du même niveau d'administration. Une meilleure définition des responsabilités en matière des dépenses contribuerait à réduire le chevauchement des décisions et contribuerait à une plus grande responsabilisation politique et à une meilleure qualité des services.

Des incitations perverses jouent aussi dans le cas d'un grand nombre d'administrations infranationales. Étant donné que la majeure partie de leurs dépenses sont financées par les transferts fédéraux (graphique 15), les États et les municipalités ne sont guère incités à dépenser de façon rationnelle. Une telle disparité entre les dépenses et les recettes peut aussi faire obstacle à la génération de recettes propres au niveau infranational, compte tenu du coût politique du recouvrement des impôts et des ressources nécessaires pour les administrer. Une réforme budgétaire réalisée en 2007 a cherché à améliorer les incitations incorporées dans le cadre budgétaire fédéral et à donner aux États une plus grande autonomie en matière fiscale. La réforme a amélioré les incitations en durcissant les règles applicables aux emprunts infranationaux et, en principe, a mis fin aux transferts extraordinaires aux États. Les formules applicables aux divers transferts fédéraux non affectés ont aussi été réformées pour tenir compte à la fois du niveau et de la progression du montant des impôts recouverts par les administrations infranationales, afin de récompenser les États faisant des efforts dans ce domaine.

Graphique 15. **Recettes infranationales en pourcentage des dépenses infranationales**

2011¹



1. 2010 pour le Canada.

Source : Base de données de l'OCDE sur la décentralisation budgétaire.

Comment interpréter ce graphique : Au Mexique, les recettes recouvrées en propre par les administrations infranationales ont couvert à peu près de 20 % de leurs dépenses en 2009, soit la part la plus faible des pays fédéraux de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803218>

Cependant, la réforme n'a pas permis d'augmenter beaucoup les recettes recouvrées par les États, leur attribuant plutôt des transferts supplémentaires. Elle prévoit qu'un tiers des recettes supplémentaires tirées des nouveaux impôts fédéraux – l'impôt alternatif

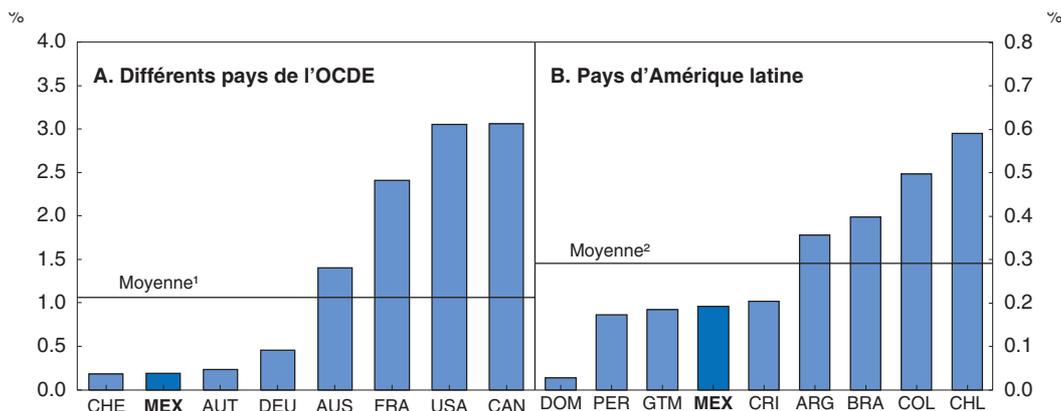
minimum sur le revenu des entreprises (IETU) et l'impôt sur les dépôts en espèces – sera reversé aux administrations infranationales. Le nombre de programmes de transferts n'a aussi cessé de s'accroître au fil du temps et les autres composantes du système sont aussi trop complexes. L'ensemble des transferts sont acheminés par le biais de pas moins de seize fonds différents, avec des critères d'allocation très divers et parfois opaques ou difficiles à mesurer. Du fait de cette complexité, associée à la rareté des informations sur l'utilisation des transferts fédéraux, le système est très peu transparent, ne peut guère être soumis à des principes de responsabilité publique et offre beaucoup de possibilités de recherche de rentes. Une loi adoptée récemment pour améliorer la transparence des comptes des administrations publiques locales devrait renforcer la responsabilité, encore que sa mise en œuvre exige un développement important des capacités dans nombre de juridictions, ainsi qu'un appui et une surveillance considérables de la part de l'administration fédérale. Des efforts supplémentaires doivent être déployés pour évaluer l'utilisation des transferts spéciaux à l'aune des résultats obtenus.

La réforme budgétaire de 2007 a néanmoins accordé de nouvelles prérogatives aux États afin d'accroître leur autonomie dans le domaine fiscal, même si un petit nombre d'États seulement en ont fait usage et si les nouveaux impôts en question ne permettent que de lever des recettes limitées. Les États se plaignent fréquemment de ne pas avoir les moyens de recouvrer ces impôts, mais, en fait, il est certainement encore plus facile pour eux de chercher à obtenir des transferts fédéraux supplémentaires que de supporter les coûts politiques de l'imposition d'autres prélèvements à leurs électeurs. Un durcissement de la contrainte budgétaire fédérale est une condition préalable à la montée en puissance des efforts de recouvrement des impôts des administrations infranationales. Ainsi, l'administration fédérale devrait limiter toute nouvelle augmentation des transferts et ne pas s'écarter des programmes de dépenses. Moyennant une amélioration des incitations, les États pourraient se voir accorder le pouvoir de lever à leur niveau des impôts à plus large assiette en prélevant un impôt sur le revenu ou à la consommation – en plus des impôts fédéraux – dans les limites fixées par l'administration fédérale. Pour faciliter l'administration de cet impôt, l'administration fiscale fédérale pourrait le recouvrer au nom des États contre rétribution. Cette formule associe les avantages d'un certain degré de contrôle local sur les taux d'imposition, et par conséquent d'une plus grande responsabilité, tout en évitant une augmentation sensible des coûts du recouvrement.

Le renforcement, pour les municipalités, des recettes fiscales qui leur sont propres sera aussi important, compte tenu du large éventail de services dont elles sont responsables. Les communes collectent les taxes foncières, une forme d'imposition plus efficace et moins source de distorsions que la plupart des autres. Toutefois, les recettes tirées de ces taxes sont exceptionnellement faibles, même par rapport aux autres pays d'Amérique latine (graphique 16). Un problème tient aux déficiences dans la capacité de recouvrement de l'impôt. Certaines communes n'ont même pas de registre officiel indiquant le nombre, la valeur et les propriétaires des biens. Dans beaucoup d'autres, ces registres sont périmés, ce qui conduit à des sous-évaluations. L'insuffisance de la capacité administrative est en cause, tout comme les faibles compétences techniques des employés municipaux dans nombre de cas. Un autre problème tient à la faiblesse des incitations à recouvrer des impôts fonciers plus importants. Au Mexique, les maires ne peuvent exercer qu'un mandat de trois ans non consécutif, ce qui n'est pas suffisamment long pour qu'ils puissent tirer parti d'une mesure impopulaire comme le relèvement de ces impôts.

Graphique 16. **Impôts récurrents sur les biens immobiliers**

En pourcentage du PIB, 2009



1. Moyenne de tous les pays de l'OCDE.

2. Moyenne des pays inclus dans la partie B.

Source : Base de données fiscales de l'OCDE ; Centre de développement de l'OCDE (2012), *Latin American Revenue Statistics*.
 StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803237>

Une première étape vers le renforcement de la fiscalité foncière consisterait pour les communes à améliorer leur capacité de recouvrement en mettant à jour les registres fonciers et en procédant à un réexamen d'ensemble des valeurs cadastrales, pour revaloriser l'assiette d'imposition, comme la loi le requiert déjà. Un plus large effort de soutien et de formation des employés municipaux de la part de l'administration fédérale serait sans doute utile. Dans le cas des communes dont les capacités techniques et de recouvrement de l'impôt sont limitées, l'administration fiscale fédérale ou celles des États pourraient recouvrer l'impôt en leur nom. Les réformes politiques visant à prolonger le mandat de trois ans des maires ou à abolir la disposition empêchant leur réélection pourraient aussi améliorer les incitations à recouvrer les impôts. Si cette réforme reste politiquement impossible, une solution serait de concevoir des mécanismes d'incitation, comme des subventions spéciales aux municipalités, distribuées en partie sur la base du montant des impôts fonciers recouverts. Certains États mexicains utilisent déjà ces systèmes avec succès. Pour accroître les recettes, il importera aussi d'accroître les taux d'imposition par rapport à leur faible niveau actuel et d'éliminer les exonérations. Laisser les communes décider des taux de l'impôt foncier, eu égard aux limites fixées par chaque État, pourrait être utile. Actuellement, les communes doivent obtenir l'approbation du congrès pour accroître les taux et elles essuient souvent un refus, car les congrès des États n'envisagent généralement que les coûts politiques de la hausse des impôts et pas ses avantages potentiels.

Il importe aussi de rendre les administrations infranationales plus responsables budgétairement. Bien que la dette de ces administrations reste faible par rapport à son niveau des autres pays (2.8 % du PIB des États), elle a quasiment doublé depuis 2007. Les engagements implicites des systèmes de retraites des agents de la fonction publique sont aussi élevés dans certains États et plusieurs d'entre eux ont récemment introduit des piliers non contributifs, financés par l'impôt et très peu viables. Malgré les améliorations intervenues au cours de la décennie passée, les instruments visant à assurer la discipline budgétaire au niveau infranational sont toujours déficients. Après la crise Tequila, de nouvelles règles ont été introduites en 2000 pour limiter l'accès des États aux emprunts,

améliorer la transparence et renforcer la détermination de l'administration fédérale à ne pas renflouer les administrations infranationales. Cela étant, le fait que les contraintes budgétaires ne soient guère perçues comme rigoureuses contribue à l'asymétrie actuelle entre les transferts fédéraux et les recettes fiscales propres.

Pour encourager une plus grande discipline budgétaire à l'échelon infranational, l'administration fédérale devrait promouvoir l'application de règles budgétaires aux déficits et un plafonnement de la dette. Il serait aussi utile qu'elle s'en tienne à la règle de non-renflouement des États en faillite et qu'elle encourage une plus grande génération de recettes au niveau infranational. Pour remédier au problème des retraites, il faudra des réformes en profondeur, notamment convertir les systèmes de retraite à prestations définies encore en place dans la plupart des États à des systèmes à cotisations définies, fondées sur les comptes individuels. L'amélioration des informations sur la dette des États, et les passifs éventuels, contribuerait aussi à améliorer la transparence et la responsabilité, ainsi qu'à renforcer le suivi de la viabilité des finances publiques. Les nouvelles règles en matière d'établissement de rapports applicables aux administrations infranationales sont un progrès important dans ce sens. Une loi apportant des modifications constitutionnelles pour imposer des contrôles stricts sur la dette des gouvernements infranationaux, comme décret au chapitre 3, a été adoptée par le Sénat en avril 2013.

L'endettement des administrations infranationales fait aussi peser un risque sur le secteur bancaire. Certaines banques de taille moyenne et de petite taille ont sensiblement accru leur exposition aux États et aux municipalités ces quelques dernières années, attirées par la garantie implicite supposée de l'administration fédérale et le faible coût du capital (Banxico, 2011). La concentration de la dette de certains emprunteurs dans les bilans des banques est plafonnée par la réglementation, mais celle-ci exempte les prêts aux États et aux municipalités des limites réglementaires relatives aux grands risques si ces prêts bénéficient d'une dotation fédérale comme garantie. Le problème n'a encore qu'une ampleur limitée et la Commission bancaire nationale a récemment révélé ses projets pour retirer ces exemptions, pour que les prêts des banques commerciales aux États et aux municipalités soient inclus dans les mêmes limites réglementaires relatives aux grands risques, basées sur la capitalisation des banques comme tous les autres prêts. Les réserves de crédit sont un autre instrument utile pour limiter les risques du secteur bancaire et améliorer la gestion des risques des banques, mais elles devraient aussi couvrir les banques de développement, qui entrent pour environ un quart dans les prêts sub-souverains.

Réforme fiscale

Le régime fiscal mexicain s'appuie sur une base d'imposition très étroite et les recettes fiscales sont faibles par rapport à ce qui est le cas dans un grand nombre d'autres pays, même si les taux d'imposition prévus par la loi ne sont pas inférieurs à ceux pratiqués dans d'autres pays de l'OCDE. Cette situation s'explique par la prévalence des dépenses fiscales, dans les systèmes d'imposition sur le revenu des sociétés, d'imposition sur le revenu des personnes physiques et d'impôts à la consommation, qui représentent, selon les estimations 3.1 % du PIB, ou 16 % environ des recettes publiques effectives. En outre, la fraude fiscale est généralisée, malgré un renforcement récent de l'administration de l'impôt.

La taxe à la valeur ajoutée (TVA) appliquée au Mexique produit moins de recettes qu'elle ne le pourrait en raison des nombreuses exemptions (graphique 17). Le taux

Encadré 3. Principales recommandations pour améliorer le cadre budgétaire et le fédéralisme budgétaire

Le cadre budgétaire

- Passer à une règle budgétaire structurelle pour réduire le caractère partiellement procyclique du cadre actuel.
- Les règles de comptabilité nationale devraient être pleinement appliquées dans le budget.
- La loi de stabilité budgétaire devrait être réformée pour accentuer la constitution de coussins d'actifs liquides pouvant être utilisés en cas d'imprévu ou d'évolution négative du sentiment des marchés.

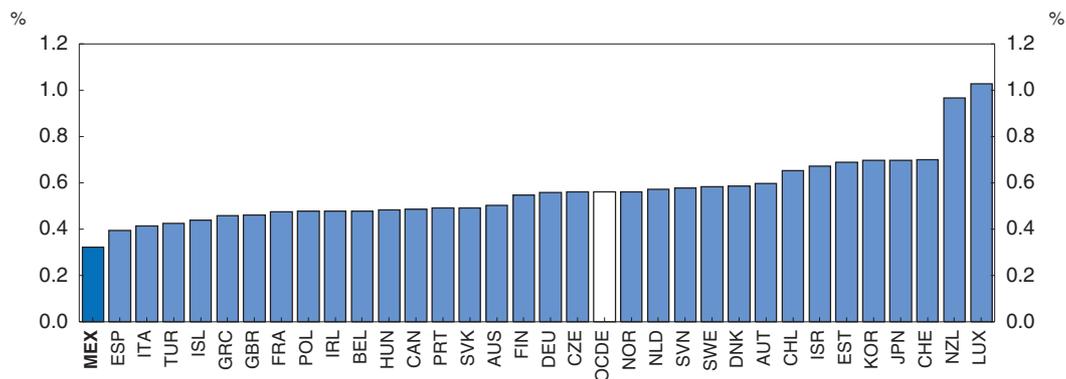
Fédéralisme budgétaire

- Améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses des administrations infranationales en précisant les responsabilités en matière de dépenses des échelons inférieurs de l'administration dans le secteur de la santé et de l'éducation.
- Durcir les contraintes budgétaires applicables aux administrations infranationales afin qu'elles augmentent le montant des recettes recouvrées, en limitant les nouvelles augmentations des transferts, en évitant les transferts extraordinaires et en encourageant l'instauration d'un plafonnement des déficits et de la dette.
- Accorder davantage de prérogatives fiscales aux États en permettant à ces derniers de prélever un impôt sur le revenu ou à la consommation en plus des impôts fédéraux, mais en le faisant recouvrer par l'administration fiscale fédérale. Renforcer les recettes au titre des taxes foncières en mettant à jour les registres des biens, relevant les taux, supprimant les exonérations et améliorant le recouvrement, en permettant à l'administration fiscale fédérale et à celles des États de recouvrer l'impôt.
- Poursuivre les efforts pour réformer progressivement les systèmes de retraite des États à prestations définies et passer à des systèmes à cotisations définies.
- Adopter des réglementations bancaires prudentielles plus rigoureuses pour les prêts aux États et aux municipalités, sur la base de la capitalisation bancaire.
- Mettre pleinement en œuvre la nouvelle loi sur la comptabilité des administrations publiques afin d'assurer une plus grande transparence et une plus grande responsabilisation, et faire en sorte qu'elle soit effectivement respectée dans tous les États et toutes les municipalités.

d'efficacité de la TVA, qui est une mesure à la fois des dépenses fiscales et de la fraude, est plus faible au Mexique que dans tout autre pays de l'OCDE. Les dépenses fiscales sont nombreuses : des taux zéro sont applicables aux produits alimentaires (y compris les produits transformés) et aux médicaments et d'autres dérogations, notamment pour l'éducation et les services médicaux sont en place, ainsi que des taux réduits à la frontière. Ces facteurs diminuent les recettes fiscales d'environ 1.5 % du PIB. Les réformes pourraient commencer par la suppression des niches fiscales existantes, comme les taux réduits appliqués à la frontière et l'exemption de taxes à l'importation pour les *maquiladoras*. Le panier de biens pour lesquels s'applique un taux zéro ou une exemption devrait être réexaminé, car des transferts directs répondent mieux aux objectifs sociaux.

Le régime fiscal spécial dont bénéficient les *maquiladoras* (IMMEX) devrait être réévalué, car certains des avantages fiscaux accordés à ces entreprises, comme la réduction de leur base d'imposition réelle en 2003, sont devenus trop généreux.

Graphique 17. Recettes de la TVA en pourcentage des recettes potentielles de la consommation finale

2011¹

Note : La zone OCDE est une moyenne simple.

1. Ou pour la dernière année disponible. Les données pour 2011 sont des estimations.

Source : OCDE (2012), *Consumption Tax Trends* ; *Statistiques de l'OCDE sur les recettes et Base de données sur les comptes nationaux annuels*.

Comment interpréter ce graphique : Le ratio des recettes de TVA est défini comme le rapport entre les recettes effectivement recouvrées au titre de la taxe à la valeur ajoutée (TVA) et les recettes qui devraient théoriquement être recouvrées si la TVA était appliquée au taux standard sur l'ensemble de la consommation finale. Ce ratio donne une indication du manque à gagner dans le système de TVA dû à des taux préférentiels (plus faibles), à la fraude fiscale et aux déficiences de l'administration.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803256>

L'élargissement du régime en 2006 a en outre ouvert des possibilités d'abus, comme la fraude à la TVA de type carrousel ; pour lutter contre ces abus, la TVA devrait être prélevée sur toutes les importations et un remboursement devrait être effectué sans délai lorsque le produit est réexporté. Au fil du temps, ce régime devrait être supprimé car il crée des distorsions importantes, alors que les problèmes qui en ont motivé l'instauration au départ semblent s'être atténués, le problème de la double imposition qui existait avec les États-Unis ne se posant plus. La compétitivité-coût internationale du Mexique s'est améliorée, de sorte que le pays continuera de constituer une destination attrayante pour les investisseurs étrangers. Ainsi, une clause d'extinction pourrait être introduite afin d'éliminer peu à peu les avantages fiscaux.

Le régime fiscal des sociétés a évolué en un système à deux niveaux, qui s'appuie désormais surtout sur l'impôt minimum alternatif à taux unique sur le revenu des sociétés (*Impuesto Empresarial a Tasa Unica* – IETU), lequel comporte peu de dérogations et a généré une augmentation des recettes (voir OCDE, 2011a et 2013a ; SHCP, 2011). L'avantage de l'IETU est qu'il s'agit d'un impôt à large assise et relativement facile à appliquer. Le régime pourrait être encore amélioré en apportant plusieurs modifications au traitement des intérêts et des pertes et aux règles de consolidation des pertes, qui permettraient d'éviter les abus. À long terme, l'idéal serait d'avoir un système d'imposition sur les entreprises uniforme et efficace. Le mieux serait d'élargir l'assiette du système normal d'imposition sur les entreprises (ISR) et de renforcer sa mise en œuvre. Tant que ces réformes ne seront pas mises en pratique, toutefois, l'IETU devrait rester en place. S'appuyer davantage sur l'IETU en augmentant son taux relativement faible, tout en réduisant le taux relativement élevé de l'ISR est une autre option que le Mexique pourrait envisager ; toutefois, les deux impôts devront être conservés pour maintenir la possibilité de

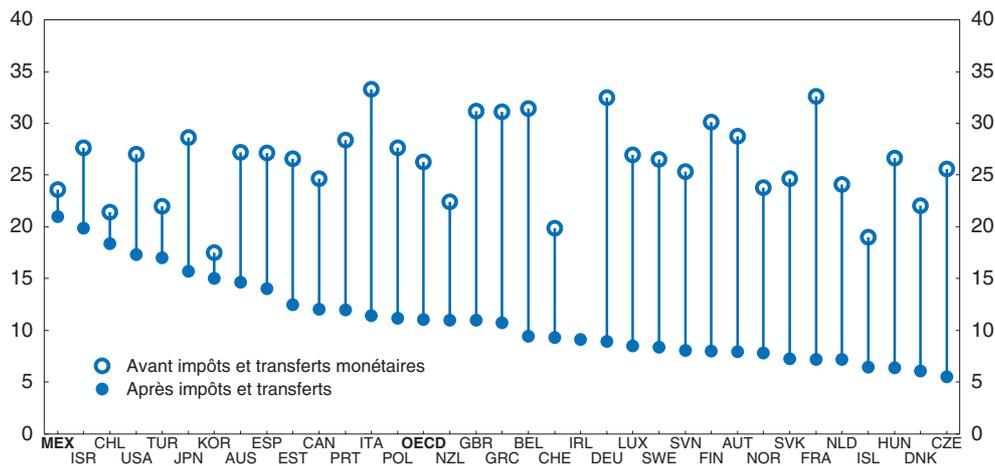
déduction des impôts versés par les sociétés étrangères en application des conventions de double imposition en vigueur.

Le Mexique pourrait remédier à certaines faiblesses du système d'imposition sur le revenu des sociétés en modifiant certaines règles de façon à décourager des stratégies de planification fiscale agressive, en participant notamment aux efforts multilatéraux déployés pour réduire l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (OCDE, 2013a ; OCDE 2013e). Parmi les exemples des modifications qui pourraient être apportées figurent les suivantes : i) limitation de l'amortissement des pertes des entreprises qui viennent d'être achetées, car cet amortissement peut être utilisé pour réduire l'imposition des bénéfices au sein de groupes de sociétés ; ii) restriction de la déductibilité des intérêts, laquelle pourrait être assujettie aux gains bruts et limitée aux dettes entre sociétés affiliées lorsque le prêt est utilisé par une société pour financer l'acquisition d'actions dans une société du même groupe et iii) communication obligatoire des règles suivies pour fixer les prix de transfert. Une pratique particulièrement abusive, encore observée il y a peu, mettait en cause de grandes entreprises qui établissaient des compagnies aériennes privées affiliées, n'appliquant que des tarifs de classe affaire pour des vols en jet privé et accusant de lourdes pertes pouvant ensuite être déduites par le groupe.

Le Mexique a enregistré des avancées importantes dans la lutte contre la fraude en renforçant la capacité de l'administration fiscale (OCDE, 2011a). Pourtant, du fait de l'existence d'un très grand secteur informel et d'importantes possibilités de stratégies de planification fiscale agressive, les problèmes demeurent. Les campagnes d'enregistrement, le recours à des modèles de risque pour identifier les contribuables à forte probabilité de fraude et les efforts menés pour réduire les coûts du respect des règles et lutter contre la corruption au sein de l'administration ont contribué à réduire la fraude. Permettre à l'administration fiscale de trouver un accord avec les contribuables grâce à un mécanisme ou un autre de règlement des contentieux contribuerait à réduire le nombre de différends portés devant les tribunaux. Le Mexique devrait affiner les modèles de risque et en élargir l'utilisation, organiser des formations pour le personnel de l'administration fiscale, notamment en ce qui concerne les techniques d'audit, et continuer à développer des parcours professionnels et attrayants et rémunérateurs. Les États, où les progrès dans le renforcement de la capacité d'administration de l'impôt sont très inégaux, devront réaliser des efforts du même type.

Lutte contre la pauvreté

Le Mexique a beaucoup progressé dans la réduction de la pauvreté et de l'inégalité au cours des quinze dernières années. Cependant, la pauvreté et l'inégalité demeurent élevées par rapport aux autres pays, pas seulement les pays de l'OCDE, mais aussi les autres économies émergentes. Si les impôts et les transferts réduisent sensiblement la pauvreté relative dans presque tous les autres pays de l'OCDE, ce n'est pas le cas au Mexique (graphique 18), en raison du faible volume des dépenses sociales et le fait que certains transferts, comme les subventions à l'énergie, sont régressifs. La capacité des programmes sociaux d'atteindre les pauvres s'est améliorée, avec des progrès dans la réduction de la pauvreté et de l'inégalité, surtout au cours de la période allant du milieu des années 90 au milieu des années 2000 (graphique 19, partie A). Cependant, avec la crise financière, la pauvreté s'est de nouveau aggravée, faisant apparaître la vulnérabilité des ménages à faible revenu face aux chocs économiques. Le Mexique devrait renforcer ses programmes sociaux afin de lutter contre la pauvreté de façon encore plus agressive.

Graphique 18. **Pauvreté relative à la fin des années 2000**¹

1. À des fins de comparabilité internationale, le taux de pauvreté relative est défini comme la part des personnes percevant un revenu disponible équivalent inférieur à 50 % du revenu médian de l'ensemble de la population. Les données pour la France, l'Irlande et les Pays-Bas concernent le milieu des années 2000.

Source : Base de données de l'OCDE sur la pauvreté et la distribution du revenu.

Comment interpréter ce graphique : Le système mexicain de prélèvements et de transferts ne permet pas une grande redistribution par rapport aux autres pays de l'OCDE. Il diminue la pauvreté relative de 3 points de pourcentage contre 15 points de pourcentage en moyenne dans la zone OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803275>

Cependant, le renforcement du filet de sécurité sociale sera coûteux, d'où l'importance d'améliorer l'efficacité des programmes sociaux en réduisant ceux qui font double emploi et en améliorant la coordination entre les différentes institutions chargées de leur administration.

Le Mexique dispose aussi d'un programme bien ciblé de transferts monétaires conditionnels, *Oportunidades*, qui a été largement imité dans le monde entier et qui aide les pauvres à investir dans leur capital humain (voir OCDE, 2011a). Ce programme s'est révélé très efficace (Parker et al., 2008). Au fil du temps, sa couverture s'est élargie (graphique 19, partie B) et il a contribué à accroître les taux de scolarisation dans le secondaire, en particulier pour les filles. En outre, en favorisant un accroissement du nombre de visites chez le médecin, il a permis une diminution à la fois de la morbidité infantile et de la mortalité maternelle. Cependant, sa couverture pourrait être encore élargie. Le programme ne couvre toujours pas un grand nombre de ménages vulnérables et modérément pauvres.

Les transferts monétaires sont aussi encore trop peu importants pour assurer une redistribution notable. Ensemble, *Oportunidades* et le *Programa para Adultos Mayores*, un composant d'*Oportunidades* pour les seniors, ne représentent que 13 % du revenu disponible des ménages dans le quintile de revenu inférieur (OCDE, 2011a). Le Mexique devrait éliminer certains de ses postes de dépenses les moins efficaces pour consacrer davantage de ressources à ce programme bien ciblé. Par exemple, l'élargissement de la couverture d'*Oportunidades* et l'augmentation du montant des transferts monétaires seraient un moyen de dédommager les ménages à faible revenu du retrait de subventions à la consommation très régressives, comme les subventions énergétiques ou les dépenses fiscales au titre de la TVA.

Les programmes sociaux, en particulier *Oportunidades*, ont contribué à réduire la pauvreté, mais certains d'entre eux doivent être revus afin de réduire les chevauchements

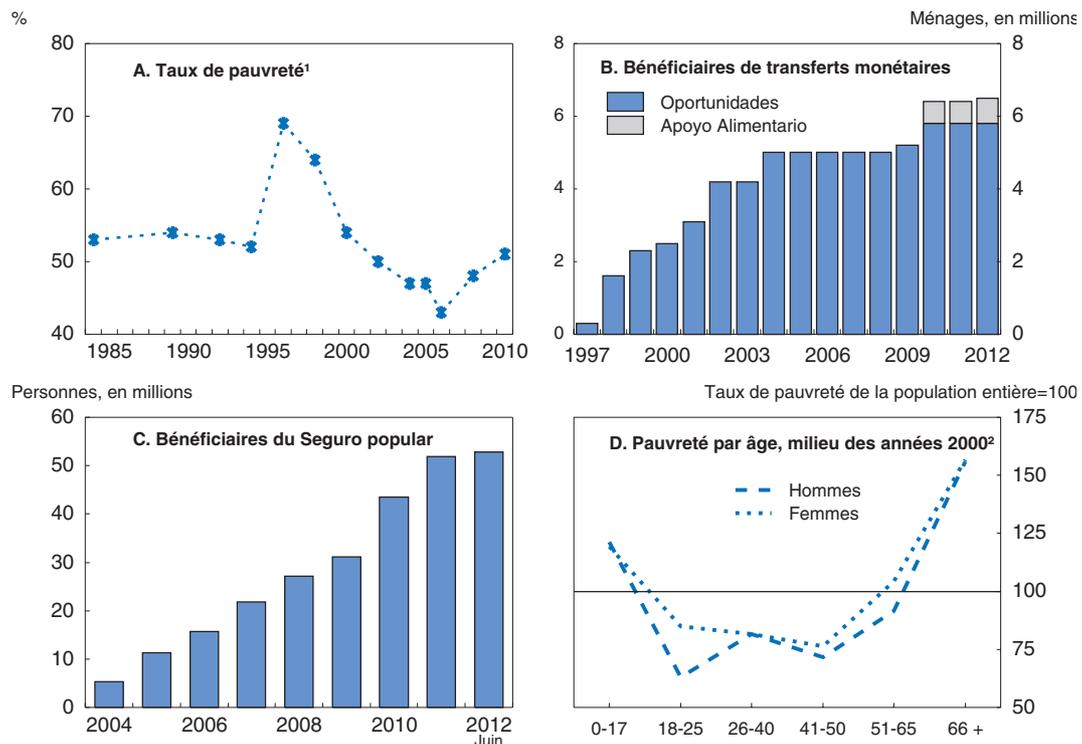
et d'améliorer leur efficacité. Actuellement, on compte plus de 1 000 programmes sociaux au Mexique gérés par des institutions différentes, l'administration fédérale et les États. Ce chiffre pourrait être encore plus élevé étant donné qu'on ne dispose pas d'informations systématiques sur les programmes locaux, mais, en tout état de cause, cette surabondance de programmes n'est pas souhaitable (OCDE, 2013a). Une coordination plus étroite est nécessaire entre les différentes administrations. Le réexamen des programmes existants pour évaluer leur efficacité et éliminer ceux qui ne fonctionnent pas bien contribuerait aussi à générer les économies nécessaires pour développer ceux qui sont efficaces.

Par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE, la couverture des programmes d'assurance sociale contributifs est très faible au Mexique. Seulement un tiers de la population active contribue à un plan d'assurance maladie ou de retraite, en raison pour partie de la forte incidence des activités informelles. Mais le Mexique a réalisé ces dernières années des progrès impressionnants vers la couverture de santé universelle (graphique 19, partie C). Grâce à son système de santé publique novateur et non contributif, *Seguro Popular*, 50 autres millions de personnes bénéficient maintenant d'une assurance, ce qui représente une couverture de santé quasi-universelle (Knaul et al., 2012). Pourtant, la fourniture de soins de santé reste très fragmentée (voir OCDE, 2012d). La plupart des travailleurs formels sont affiliés à l'IMSS, qui dispose d'hôpitaux dédiés, où des améliorations d'efficacité pourraient être réalisées, alors que d'autres programmes d'assurance (par exemple, ISSSTE, *Seguro Popular*) ont aussi leurs propres installations.

La pauvreté à la vieillesse est un problème. Les Mexicains de plus de 65 ans ont deux fois plus de risque de tomber dans la pauvreté que la population d'âge actif (graphique 19, partie D). Ce problème tient au fait que le régime de retraite mexicain verse des prestations aux groupes à revenu élevé dans le secteur public et le secteur privé formel laissant sans protection les travailleurs vulnérables, généralement ceux du secteur informel. En 2007, le gouvernement mexicain a introduit *70 y más*, un programme de transferts monétaires destiné à fournir une garantie de ressources aux plus de 70 ans n'étant pas admissibles à une pension de retraite ou de vieillesse. Bien qu'initialement restreint aux résidents des zones rurales et des petites localités, ce programme a été étendu depuis le début de 2012 aux zones urbaines et, aujourd'hui environ 60 % de toutes les personnes répondant aux conditions requises reçoivent une prestation forfaitaire mensuelle de 500 pesos (environ 40 USD) (SEDESOL, 2012). D'après les prévisions à long terme publiées récemment par le *Consejo Nacional de Población*, la population de 65 ans ou plus devrait doubler durant les vingt prochaines années, pour passer de 7 millions en 2010 à près de 16 millions en 2030. Avec un vieillissement aussi rapide de la population, le risque est grand que la proportion de personnes âgées pauvres augmente encore. L'élargissement de la couverture du programme et la diminution de l'âge d'admissibilité de 70 à 65 ans (reflétée dans le changement du nom du programme à *65 y más*), comme le prévoit le nouveau gouvernement pour couvrir davantage de seniors, serait un moyen de lutter contre la pauvreté à la vieillesse, même s'il serait pour cela préalablement nécessaire de se procurer de nouvelles sources permanentes de financement. Au fil du temps, les nombreux programmes de transferts monétaires qui visent aussi à lutter contre la pauvreté des seniors pourraient être regroupés pour éviter les chevauchements.

La mise en place d'un système d'indemnisation du chômage réduirait le risque d'activité informelle après une perte d'emploi, qui contribue beaucoup à l'inégalité au Mexique. Il s'agirait d'une mesure complémentaire utile à la nouvelle loi sur le travail, car elle permettrait d'améliorer l'adéquation de l'offre et de la demande et l'efficacité du

Graphique 19. Indicateurs de pauvreté



1. Proportion du nombre d'habitants se trouvant au seuil de pauvreté national sur la base d'une enquête semestrielle.
2. Le risque de pauvreté relative est le taux de pauvreté par âge des femmes et des hommes divisé par le taux de pauvreté pour l'ensemble de la population multiplié par 100. Le seuil de pauvreté est fixé à 50 % du revenu médian de l'ensemble de la population.

Source : CONEVAL ; INEGI ; SEDESOL ; OCDE (2013a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803294>

marché du travail. Compte tenu de la faiblesse des recettes fiscales, toute réforme de ce type devrait être soigneusement conçue. Une possibilité moins coûteuse consisterait à introduire un système de comptes d'épargne individuels, associé à une composante d'assurance publique pour ceux qui perdent leur emploi et qui ont une épargne insuffisante, comme c'est le cas au Chili (OCDE, 2012e). Le système existant de comptes individuels de retraite pourrait être un bon point de départ pour une telle réforme. Le renforcement des programmes de formation pourrait aussi améliorer les chances des chômeurs de trouver un emploi. Par exemple, le programme Bécate, qui facilite le placement dans l'emploi des chômeurs par le biais de stages de formation en cours d'emploi expressément adaptés aux besoins des entreprises, a été particulièrement efficace. Environ 70 % des près de 1.5 million de participants dénombrés entre 2007 et 2012 ont été embauchés, d'après les chiffres gouvernementaux.

Intégration financière

Assurer l'accès aux services financiers à l'ensemble de la population améliorerait le bien-être au Mexique, en donnant à tous des chances plus égales d'améliorer leurs niveaux de vie, et réduirait l'activité informelle. Seulement 27 % de la population ont accès à des services financiers, ce qui est faible, même par comparaison aux autres pays d'Amérique latine comme le Chili, où ce pourcentage est de 42 % et au Brésil, où il est de 56 %.

Néanmoins, des progrès ont été réalisés ces dernières années grâce aux changements apportés au cadre juridique et à la mise en œuvre de politiques permettant un élargissement de l'offre de divers produits financiers. Parmi les mesures qui ont déjà été prises on peut citer notamment l'établissement de « banques de niche » spécialisées et le recours à des entités non financières, comme les agents bancaires, dans les régions sous-desservies afin de diminuer les coûts de fonctionnement tout en améliorant l'accès et l'utilisation. Bien que ces mesures soient bienvenues, elles pourraient comporter des risques pour la stabilité financière à l'avenir qui doivent être suivis de près. À l'extrémité inférieure de la distribution du revenu, des progrès ont aussi été réalisés en passant à des versements, au titre des *Oportunidades* et d'autres programmes de transferts monétaires, sur les comptes bancaires ouverts à la majeure partie des participants au programme. Des mesures destinées à favoriser la demande ont aussi été prises, comme l'éducation financière et la protection des consommateurs, notamment une plus grande transparence des coûts des services financiers et le renforcement des pouvoirs de l'Agence nationale pour la protection des consommateurs financiers.

Pour mieux répondre à ces enjeux, le Conseil national de l'intégration financière a été créé en 2011 afin de garantir les engagements pris par les autorités financières et le secteur privé de mettre en œuvre la politique d'intégration financière nationale du Mexique. Ce Conseil servira de mécanisme institutionnel pour orienter la politique et faciliter la coordination entre les entités publiques concernées par l'intégration financière, parmi lesquelles figurent les organismes impliqués dans la réglementation du secteur financier, le développement social et la protection des consommateurs.

Encadré 4. Principales recommandations concernant la politique fiscale et les transferts sociaux

Politique fiscale

- Les dépenses fiscales doivent être réduites ou éliminées, dans les systèmes d'imposition sur le revenu des sociétés, d'imposition sur le revenu des personnes physiques et d'impôts à la consommation.
- Réévaluer et éliminer progressivement les régimes fiscaux spéciaux, tels que ceux en vigueur pour les *maquiladoras*.
- Le régime fiscal des sociétés devrait être également amélioré en apportant des modifications au traitement des intérêts et des pertes et aux règles de consolidation des pertes, de façon à rendre ce régime moins vulnérable aux pratiques abusives et stratégies de planification fiscale agressive.

Transferts sociaux

- Améliorer la couverture et le montant des transferts monétaires d'*Oportunidades* aux pauvres, achever la mise en œuvre de *Seguro Popular*, et élargir la couverture des pensions vieillesse versées dans le cadre de *65 y más*.
- Évaluer et rationaliser les programmes de prestations sociales.
- Créer un système d'indemnisation du chômage efficace par rapport aux coûts et renforcer les programmes de formation afin d'aider les chômeurs à trouver un emploi.
- Promouvoir les mesures destinées à favoriser une plus grande intégration financière, notamment en élargissant la portée des services financiers et en diversifiant les prestataires de services pour assurer le respect des engagements pris par les autorités financières.

Bibliographie

- Banda, H. et L. Bernal (2011), « Multifactor productivity and its determinants: An empirical analysis of Mexican manufacturing », *Journal of Productivity Analysis*, vol. 36, pp. 293-308.
- Banque mondiale (2012), *FONDEN: Mexico's Natural Disaster Fund – A Review*, Washington, DC.
- Banxico (2011), *Reporte Sobre el Sistema Financiero*, Mexico.
- Bargain, O. et P. Kwenda (2010), « Is informality bad? Evidence from Brazil, Mexico and South Africa », *IZA Discussion Papers*, n° 4711.
- Ben Yahmed, S. et S. Dougherty (2012), « Import Competition, Domestic Regulation and Firm-Level Productivity Growth in the OECD », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 980.
- CIDAC (2011), « *Qué tan abierta es en realidad la economía mexicana?* », Mexico.
- CONAGUA (2011), *2030 Water Agenda*, National Water Commission of Mexico, Mexico.
- Dougherty, S. (2013), « Legal reform, contract enforcement and firm size in Mexico », *Documents techniques du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Escobar, O. (2013), « The determinants of informality across Mexico's states and industries: empirical estimates », *Documents techniques du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Esquivel, G. et W. Peralta (2012), « A Structural Fiscal Balance Rule for Mexico », dans *Structural Fiscal Balance Rules in Latin America*, Banque interaméricaine de développement, Washington, DC.
- Hartley, P. et K. Medlock (2011), « The Revenue Efficiency of Pemex: A Comparative Approach », The James. Baker III Institute for Public Policy, Rice University, Houston, TX.
- Hsieh, C.-T. et P. Klenow (2012), « The Life Cycle of Plants in India and Mexico », Université de Chicago et Université de Stanford, manuscrit.
- IMCO (2012), *Índice de Competitividad Estatal 2012*, Instituto Mexicano para la Competitividad, Mexico.
- INEGI (2012), « Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas Económicas y Ecológicas de México, 2006-10 », Mexico.
- Knauth et al. (2012), « The quest for universal health coverage: Achieving social protection for all in Mexico », *The Lancet*, août.
- OCDE (2011a), *Études économiques de l'OCDE : Mexique*, Paris.
- OCDE (2011b), *Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA 2009 for Mexico*, Paris.
- OCDE (2012a), « Looking to 2060: Long-term global growth prospects », *Documents d'orientation du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 3.
- OCDE (2012b), *Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Main Conclusions*, Paris.
- OCDE (2012c), *Reviews of Regulatory Reform: Mexico, Key Findings Report*, Paris.
- OCDE (2012d), *Public Procurement Review of Mexican Institute of Social Security*, Paris.
- OCDE (2012e), *Études économiques de l'OCDE : Chili*, Paris.
- OCDE (2012f), *Framework Conditions for Private Sector Participation in Water Infrastructure in Mexico*, Paris.
- OCDE (2013a), *Getting it Right: A Strategic Agenda for Reforms in Mexico*, Paris.
- OCDE (2013b), *Making Water Reform Happen in Mexico*, Paris.
- OCDE (2013c), *Examens environnementaux de l'OCDE : Mexique*, Paris.
- OCDE (2013d), *Peer Review of Mexico's National Civil Protection System*, Paris, à paraître.
- OCDE-IMCO (2012), *Strengthening Evidence-Based Policy Making on Security and Justice in Mexico*, Mexico.
- Parker, S., L. Rubalcava, et G. Teruel (2008), « Evaluating Conditional Schooling and Health Programs », dans Schultz T. et Strauss John (éd.), *Handbook of Development Economics*, Hollande-du-Nord, Amsterdam, vol. 4.
- SEDESOL (2012), *Segundo Informe Trimestral*, Mexico.
- Ter-Minassian, T. (2012), « Should Latin American Countries Adopt Structural Balance-Based Fiscal Rules? », dans *Rules and Institutions for Sound Fiscal Policy after the Crisis*, Banque d'Italie.

ANNEXE A.1

Progrès de la réforme structurelle

La présente annexe résume les recommandations formulées dans les *Études* précédentes et les mesures prises depuis la dernière *Étude* finalisée en mars 2011 et publiée en mai 2011.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente (mai 2011)
A. Renforcement de la stabilité macroéconomique et financière	
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.	Le passage de la règle budgétaire actuelle à une règle d'équilibre structurel est encore en cours d'évaluation.
Présenter régulièrement les données et les prévisions budgétaires sur la base des règles comptables nationales.	Dans les comptes publics pour 2012, les informations fiscales seront présentées sur la base des classifications et bases établies par la Commission nationale d'harmonisation comptable (CONAC). Les autorités publiques sont tenues de publier les informations financières et budgétaires à intervalles réguliers. Le budget fédéral est présenté conformément aux règles de la CONAC. Mais les efforts se poursuivent pour améliorer l'harmonisation des comptes nationaux et les aligner sur les meilleures pratiques nationales et internationales.
Pérenniser le relèvement temporaire des plafonds sur les actifs accumulés dans les fonds de stabilisation pétroliers.	Dans le budget fédéral de 2012 et de 2013 les plafonds ont été supprimés.
Continuer, comme prévu, l'accumulation d'actifs en devises étrangères par l'intermédiaire d'un mécanisme fondé sur des règles.	Les réserves internationales sont passées de 128.2 milliards de dollars en mai 2011 à 163.1 milliards de dollars à la fin novembre 2012.
Sur les marchés des capitaux, passer à la réglementation et à la surveillance macroprudentielles.	Le Conseil de stabilité du système financier (<i>Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero</i> , CESF) s'emploie à établir un cadre macroéconomique sain et a mis au point un cadre méthodologique pour mesurer le risque systémique.
Mettre en place, comme prévu, des normes de fonds propres contracycliques.	Encore en cours de discussion.
Continuer de se retirer de l'activité de prêt exceptionnelle garantie par l'État par l'intermédiaire des banques publiques de développement.	À mesure que se poursuit la reprise des prêts au secteur privé, les prêts directs des banques de développement diminuent, tout comme les programmes contracycliques d'urgence.
Encourager une plus grande diversification des exportations, notamment par le biais d'accords commerciaux multilatéraux et régionaux.	En 2011 et 2012, le Mexique a renforcé sa plateforme de commerce extérieur par le biais de divers accords commerciaux multilatéraux et régionaux afin de diversifier la destination de ses exportations. Il a aussi poursuivi son programme multilatéral de facilitation du commerce, notamment la simplification graduelle de son tarif douanier général et l'utilisation obligatoire du guichet unique pour les opérations de commerce extérieur afin de réduire les coûts opérationnels et administratifs des entreprises. En outre, le Mexique a signé des accords de libre-échange avec cinq pays d'Amérique centrale et le Pérou en 2012 et négocie actuellement son adhésion au Partenariat transpacifique élargi.
B. Encourager l'efficacité et l'efficacité des dépenses et de la fiscalité	
Accroître les transferts monétaires aux pauvres, par exemple par le biais d' <i>Oportunidades</i> ou en introduisant un système d'aide sociale.	Les dépenses au titre des transferts monétaires devraient s'accroître de 17 % entre 2011 et 2013. La couverture de <i>70 y más</i> doublera quasiment entre 2011 et 2012, pour passer de 2 millions de bénéficiaires à 3.6 millions.
Éliminer progressivement les subventions énergétiques ainsi que les taux nuls et les exonérations dans le régime de TVA.	Des ajustements importants des prix de l'essence ont été mis en œuvre périodiquement ces deux dernières années.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente (mai 2011)
Évaluer tous les régimes fiscaux spéciaux à l'intention des entreprises et ne garder que ceux qui ont fait la preuve de leur efficacité.	L'administration fédérale a travaillé avec l'OCDE sur l'évaluation de ces régimes. Dans la réforme fiscale qui sera présentée en 2013 figureront des modifications aux régimes en question.
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.	Une évaluation complète des régimes applicables aux petites entreprises a été finalisée en 2012. Le projet de réforme budgétaire qui sera présenté en 2013 tiendra compte de certaines des suggestions de modification qui ont été faites dans ce cadre.
Évaluer le crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi et envisager de le cibler davantage sur les revenus les plus faibles.	Le crédit d'impôt a été continuellement évalué ; le projet de réforme budgétaire qui sera présenté en 2013 pourrait prévoir des modifications à cet égard.
Passer à une taxation uniforme de toutes les composantes des salaires.	L'IETU taxe déjà tous les éléments du revenu du travail au même taux.
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.	L'administration fédérale a établi un programme (<i>Programa de Modernización Catastral</i>) et un fonds (<i>Fideicomiso para el Desarrollo de Entidades y Municipios</i>) pour encourager et financer des études et des projets destinés à actualiser l'assiette d'imposition, le registre des contribuables et les valeurs des terrains et des constructions aux fins des taxes locales.
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.	Des modèles de risque ont été mis en place pour les décisions concernant la réalisation d'audits et les remboursements de TVA. L'administration fiscale a lancé un programme spécialisé pour renforcer la formation des agents.
C. Réduire l'activité informelle et améliorer le dynamisme du marché du travail	
Pour encourager l'activité formelle, améliorer l'efficacité et réduire le coût global de la sécurité sociale, 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.	Les réformes structurelles en attente permettront de faire face à ces problèmes dans le proche avenir.
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.	Plusieurs actions ont été engagées pour préparer la voie à une plus grande intégration. Les plus importantes sont la préparation d'un recensement général des patients relevant des différents sous-systèmes, l'élaboration et la diffusion de directives générales, avec la participation active de toutes les institutions, et l'échange et la rémunération systématiques de services entre les institutions publiques.
Adopter et mettre en œuvre dans son intégralité le projet de réforme du marché du travail.	La réforme du marché du travail a été approuvée par le Congrès en novembre 2012.
Envisager d'assouplir les procédures de licenciement de travailleurs pour performance médiocre ou excédent de personnel.	Aucune mesure prise.
D. Simplifier la réglementation applicable 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.	Neuf États ont mis en œuvre le programme <i>tuempresa.gob.mx</i> , avec des résultats positifs.
Élargir la portée de l'initiative d'examen réglementaire 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.	En 2012, la COFEMER a publié un accord pour simplifier et harmoniser le processus de réforme réglementaire et le processus de normalisation afin d'éviter des retards dans la publication des normes officielles mexicaines. Les évaluations de l'impact réglementaire comportent désormais une étude de l'incidence sur la concurrence et l'analyse des risques a été modifiée et améliorée. Un système de gestion de la qualité des évaluations de l'impact réglementaire a été mis en place, afin d'améliorer de façon régulière les informations concernant ces analyses.
Encourager les États et les municipalités à utiliser les outils proposés pour simplifier les réglementations infranationales. Coordonner la réglementation entre les niveaux d'administration.	Durant le deuxième semestre de 2011, l'OCDE, conjointement avec le ministère de l'Économie et la COFEMER, a mené un exercice de suivi de la mise en œuvre dans quatre États de la panoplie des instruments recommandés, qui visait notamment à identifier les bonnes pratiques.
E. Renforcement de 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.	En avril 2012, la CFC a recommandé la mise en œuvre de principes plus rigoureux de concurrence ; l'allocation de créneaux et l'établissement de critères concurrentiels pour l'octroi des concessions. L'approbation d'une réforme de la loi sur les aéroports permettra l'attribution de créneaux dans les aéroports saturés par des tiers indépendants. Cela est compatible avec les directives de l'Association internationale du transport aérien international (IATA) en matière d'attribution de créneaux et, à moyen terme, permettra la suppression de ceux qui ne sont pas utilisés efficacement en vue de leur réattribution.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente (mai 2011)
Assouplir les restrictions à l'obtention d'un permis de transport interurbain par autocar et assurer un accès non discriminatoire aux installations essentielles.	Aucune mesure spécifique n'est prévue concernant le transport de passagers.
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.	Plusieurs mesures ont été mises en œuvre afin de faciliter l'accès aux services bancaires et financiers. Une nouvelle réglementation sur les agents bancaires a été publiée en 2011, permettant à davantage de banques d'assurer des services. Par ailleurs, de nouvelles réglementations ont été publiées sur les paiements et les banques à distance, alors que les règles d'ouverture d'un compte de dépôts ont été simplifiées (en tenant compte du niveau de risque) afin de promouvoir l'accès aux services bancaires.
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 et des pharmacies qu'elles vendent des produits génériques.	La Commission a déterminé que les médecins doivent établir les ordonnances en utilisant la dénomination commune des produits génériques et biologiques et ne sont habilités qu'à mentionner l'appellation commerciale des médicaments.
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.	Le 30 avril 2012, suite à une enquête sur les pratiques de monopole, la CFC s'est entendue avec Telcel pour mettre en œuvre un programme progressif de réduction des tarifs d'interconnexion.
F. Améliorer 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.	En octobre 2012, vingt normes d'évaluation de la performance des enseignants dans quatre disciplines ont été mises au point. La réforme de l'éducation de 2013 prévoit que la promotion des chefs d'établissement, des personnels de surveillance et des enseignants se fera par concours, afin d'assurer que les intéressés aient les connaissances et les compétences voulues.
Instaurer progressivement un système d'évaluation des enseignants.	Depuis mai 2011, l'Accord national pour l'évaluation universelle des enseignants et des chefs d'établissement dans le système d'éducation de base vise à assurer une évaluation complète des compétences professionnelles des enseignants et à mesurer les résultats obtenus par leurs élèves. En juin 2012, les neuf tests prévus pour la première phase ont été appliqués à 264 455 enseignants et chefs d'établissement de l'enseignement primaire, 94 % dans des établissements publics (248 304) et 6 % dans des établissements privés (16 196).
Procéder à une réallocation des ressources pour assurer les établissements d'enseignement de financements fiables.	Aucune mesure prise.
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.	Dans la réforme de l'éducation de 2013 est prévu un accord portant à la fois sur l'évaluation universelle des enseignants et des chefs d'établissement dans le système d'éducation de base et sur le système national d'éducation continue et d'amélioration professionnelle des enseignants en poste.

Chapitre 1

Nouvelles constatations sur les obstacles à la croissance économique

La croissance économique est insuffisante pour que les niveaux de revenu du Mexique convergent vers ceux des économies de l'OCDE les plus prospères. Cette situation, qui est due essentiellement aux résultats médiocres de la productivité, souligne la nécessité de poursuivre les réformes pour améliorer l'éducation, la concurrence et l'environnement économique des entreprises. Toutefois, ces réformes sont lourdement hypothéquées par le phénomène généralisé de l'emploi informel et la faiblesse des institutions, qui nuisent à l'efficacité de l'action des pouvoirs publics et freinent la réalisation de gains de productivité. Pour insuffler une dynamique à la croissance économique à long terme, des réformes dans les politiques structurelles seront nécessaires dans de multiples domaines institutionnels car bon nombre de problèmes sont étroitement liés. Un effort généralisé pour passer à la seconde phase des réformes en cours s'impose pour lutter contre l'économie informelle, améliorer le système juridique et libérer ainsi la croissance des obstacles qui l'entravent.

Croissance économique

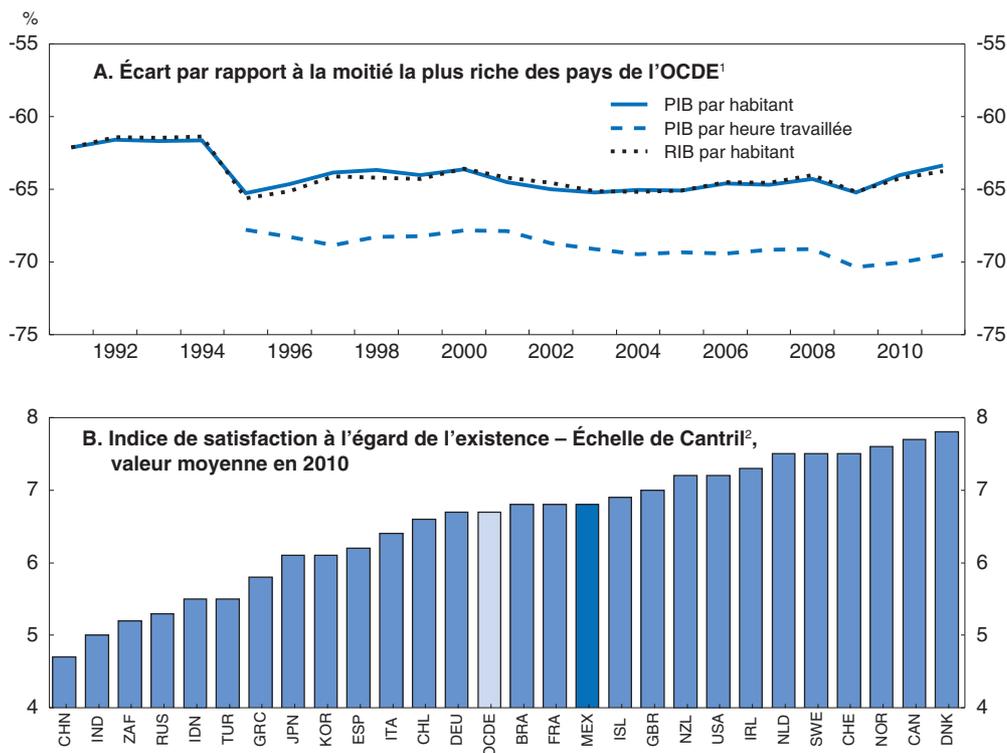
Le revenu moyen et le revenu médian par habitant ont progressé lentement au Mexique sur l'essentiel des trente dernières années, en dépit d'une série de crises financières et de graves récessions. Il en résulte un écart de revenu important et persistant par rapport aux pays de l'OCDE les plus prospères (graphique 1.1, partie A). La décennie à venir donnera-t-elle de meilleurs résultats ? Bien que la population résidente du Mexique exprime un sentiment de bien-être subjectif supérieur à ce que pourrait laisser penser son niveau de revenu – l'indice de satisfaction à l'égard de l'existence étant sensiblement supérieur à la moyenne de l'OCDE en 2010 (graphique 1.1, partie B) – il ne semble pas que cela soit représentatif des mesures de bien-être matériel, même si des indicateurs plus subjectifs peuvent être partiellement le reflet des institutions politiques et comporter ainsi une dimension en partie prospective, des institutions qui fonctionnent correctement étant importantes pour soutenir le développement économique (Stiglitz et al., 2009). Pour autant, l'application d'un quelconque indicateur contemporain de revenu matériel emprunté aux comptes nationaux montre que l'écart par rapport aux pays les plus riches de l'OCDE ne s'est pas encore beaucoup réduit.

La faiblesse persistante des gains de productivité est à l'origine de cette incapacité décevante du Mexique à réduire les écarts de revenu par rapport aux économies plus avancées. Les mauvais chiffres de la productivité totale des facteurs (PTF) contrebalancent par ailleurs le rôle positif que jouent dans la croissance l'accumulation de capital humain, l'augmentation de la main-d'œuvre et l'accroissement de l'intensité capitaliste des investissements ces dix dernières années. En outre, si la contribution de l'accumulation des facteurs à la croissance est d'une ampleur égale à celle d'autres grandes économies émergentes, il reste que le Mexique est le seul des grands marchés émergents à avoir pâti d'une croissance tendancielle négative de moins 1.2 % de sa PTF sur les dix dernières années (OCDE, 2012a). Si certains États du Mexique ont réalisé des gains de productivité supérieurs à la moyenne nationale, ce n'est pas le cas de la plupart, de sorte que d'importantes disparités régionales de revenu et de croissance persistent (OCDE, 2012b). Le présent chapitre se propose d'examiner les politiques qui doivent impérativement être réformées pour éliminer ces effets de distorsion et inverser ces tendances préjudiciables.

Productivité

Le tableau de la productivité est quelque peu plus complexe qu'il n'y paraît à première vue, selon l'indicateur de productivité retenu. Si l'augmentation de la PGF a été négative lorsque l'on considère l'apport du capital humain, de la main-d'œuvre et du capital physique, elle est en revanche légèrement positive en moyenne lorsque l'on ne retient que les facteurs de main-d'œuvre et de capital – d'environ 1 % par an au cours des années 2000. La prise en compte du capital naturel et des externalités sur l'environnement n'affecte pas sensiblement ce dernier résultat (Brandt et al., 2013). L'indicateur de productivité du travail, plus facile à calculer, progresse d'environ 2 % par an au cours de la dernière décennie – et

Graphique 1.1. Les écarts de PIB par habitant et de productivité sont importants et persistants



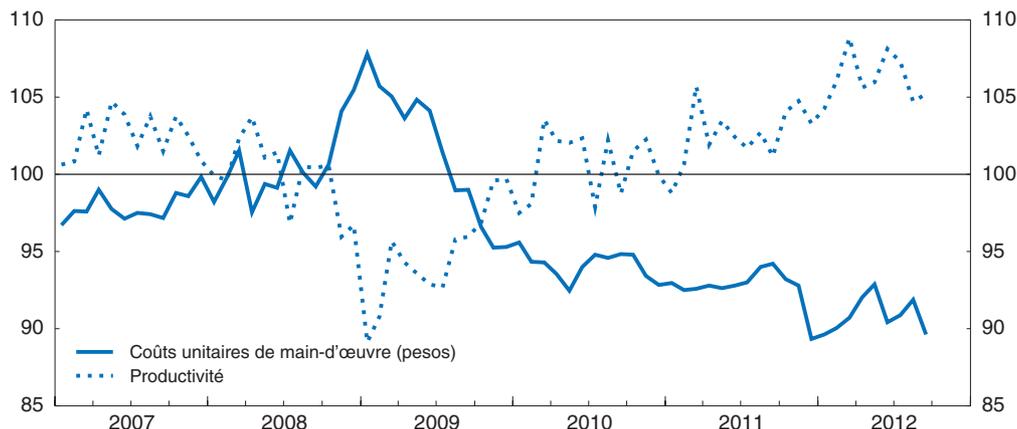
1. L'écart en pourcentage est mesuré par rapport à la moyenne simple des 17 premiers pays de l'OCDE en termes de PIB par habitant, de PIB par heure travaillée et de RIB par habitant (en PPA à prix constants de 2005). Le revenu intérieur brut (RIB) réel en PPP prend en compte les effets des termes de l'échange et est corrigé des transferts nets de l'étranger (OCDE, 2010).
 2. L'échelle de Cantril est graduée de 0 à 10 et constitue le meilleur indicateur actuel de la manière dont les individus perçoivent globalement leur existence. Les résultats reposent sur les données de l'enquête Gallup World Poll.
- Source : OCDE (2011 et 2013).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803313>

deux fois plus dans le secteur manufacturier – avec la contribution supplémentaire, au-delà de l'augmentation de la PGF, des investissements de productivité. Même si l'accroissement de la productivité du travail est inférieur par rapport aux marchés émergents à plus forte croissance, l'effort accru de modération des salaires depuis la récession de 2008-09 a permis de faire reculer en valeur relative les coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier du Mexique (graphique 1.2) et de stimuler la compétitivité des échanges.

L'accroissement de la compétitivité du secteur manufacturier s'explique par divers facteurs et masque une hétérogénéité considérable dans l'évolution des gains de productivité d'un secteur à l'autre. Une analyse structurelle-résiduelle de l'évolution de la productivité du travail (graphique 1.3) montre que 85 % des gains récents ont été réalisés grâce à des ajustements intrasectoriels de l'emploi, plutôt que par un redéploiement intersectoriel ou transectoriel. Qui plus est, 40 % de l'ensemble des gains de productivité du travail ont été réalisés uniquement dans le secteur manufacturier, où cet indicateur a progressé de 4 % par an, soit deux fois plus vite que le rythme d'ensemble. Les services financiers et les services aux entreprises, les transports et les télécommunications se partagent le reste des gains réalisés au niveau intrasectoriel. Le redéploiement

Graphique 1.2. **Les coûts unitaires de main-d'œuvre ont reculé à mesure que la productivité du travail a augmenté dans le secteur manufacturier¹**



1. Coûts unitaires de main-d'œuvre et productivité du travail mesurés sous forme d'index (2008 = 100).

Source : INEGI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803332>

intersectoriel de la main-d'œuvre a joué un rôle mineur dans la distribution de gros et de détail et dans les industries minières et extractives, mais globalement, ce redéploiement est extrêmement modeste et donne à penser que les obstacles du marché du travail ou du marché des produits à cette redistribution nuisent sans doute à des déplacements transsectoriels de main-d'œuvre visant des gains de productivité.

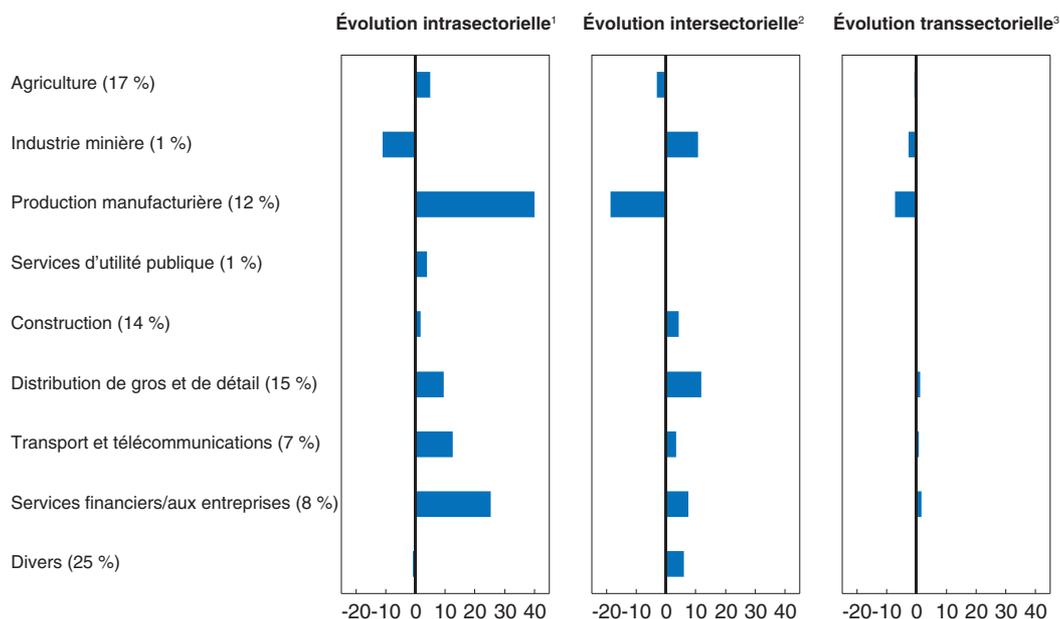
Taille des entreprises

L'inégale distribution de la taille des entreprises au Mexique nuit également à l'efficacité. Le haut niveau de concentration, dû à la présence de sociétés dominantes dans de nombreux secteurs, exerce un impact négatif sur l'évolution de la PTF (Salgado et Bernal, 2011). La concentration est typiquement le résultat de barrières à l'entrée qui réduisent la concurrence et permettent à de grandes entreprises dotées d'un pouvoir de marché, qui appliquent des prix excessivement élevés et fabriquent des produits de mauvaise qualité, de survivre dans certains secteurs. À l'autre extrémité de l'échelle, la présence massive d'entreprises informelles dans de nombreux secteurs est un frein à leur productivité, la faiblesse des institutions empêchant les plus productives de croître en taille (Dougherty, 2013). Les disparités interrégionales des indicateurs d'efficacité pointent les réformes possibles : celles-ci sont jugées d'une ampleur considérable au Mexique, les niveaux de PTF pouvant être améliorés d'un tiers si les États mexicains les moins performants rapprochaient leurs structures économiques de celles des États plus compétitifs (Chavez et Fonseca, 2012).

Des réformes sont essentielles pour stimuler l'accroissement de la productivité et renforcer la contribution des facteurs. Une série de réformes stylisées ont été envisagées pour étudier la marge d'amélioration de la PGF. Les analystes de l'OCDE estiment le taux de croissance annuel potentiel du PIB mexicain à un peu plus de 3 % en 2014 (OCDE, 2012a). D'après les analyses de l'OCDE, une modeste série de réformes structurelles, qui rapprocheraient les politiques mexicaines du marché du travail et du marché des produits des niveaux médians de l'OCDE, permettrait de faire passer la croissance potentielle du Mexique, via une hausse de la productivité et de l'investissement, à environ 3½ pour cent

Graphique 1.3. Analyse sectorielle-résiduelle de l'évolution de la productivité du travail

Pourcentage de la somme des variations en valeur absolue dans les composants, 2003-11



Note : Les pourcentages entre parenthèses représentent la part de chaque secteur dans l'emploi total.

1. Évolution intrasectorielle : gains de productivité du travail dans le secteur.
2. Évolution intersectorielle : gains de productivité résultant d'un redéploiement de la main-d'œuvre entre secteurs à niveau de productivité différent.
3. Évolution transsectorielle : gains de productivité résultant de déplacements de main-d'œuvre entre secteurs à rythme d'accroissement de la productivité différent.

Source : Analyse de l'OCDE à partir de la Base de données STAN et des données de l'INEGI.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803351>

par an à moyen terme, même si la démographie entraînera un ralentissement de la contribution de la main-d'œuvre, la proportion de population d'âge actif étant en recul (OCDE, 2013a). Des réformes plus ambitieuses, qui rapprocheraient les politiques suivies de celles des pays de l'OCDE les plus performants, permettraient de dynamiser davantage encore les taux de croissance qui avoisineraient alors 4 % par an à moyen terme – voire plus encore si les réformes sont suffisamment ambitieuses, ainsi que l'espère le gouvernement mexicain dans son « Pacte pour le Mexique ».

Le Pacte prône une augmentation de la croissance potentielle du PIB jusqu'à près de 5 %, ce qui sera impossible sans une hausse notable des gains de productivité et une accélération de l'accumulation de capital. Si de nombreux pays émergents sont parvenus à atteindre des taux élevés de progression de la productivité, de simples réformes structurelles d'ampleur ne suffiront pas pour le Mexique, qui devra aussi développer les synergies entre de multiples domaines d'intervention. Au vu des ambitions du nouveau gouvernement et du caractère global des réformes nécessaires, qui couvrent de nombreux domaines, une instance interinstitutions de haut niveau à l'image de la Commission de la productivité de l'Australie (encadré 1.1) devrait être créée pour analyser les obstacles et les risques entravant la croissance et préconiser des réformes.

Outre qu'elles doivent stimuler la productivité et renforcer l'investissement, les réformes des politiques de l'offre de main-d'œuvre et de l'éducation doivent également

Encadré 1.1. Commission australienne de la productivité

La Commission australienne de la productivité (APC) est un organisme de recherche indépendant, chargé de conseiller les autorités australiennes sur tout un éventail de questions économiques, sociales et environnementales qui ont une incidence sur le bien-être des Australiens. Il est inscrit dans sa charte qu'elle doit améliorer la productivité et les résultats économiques en prenant en considération non pas simplement les intérêts de tel ou tel secteur d'activité ou groupe, mais les intérêts de l'ensemble de la collectivité, dans leurs dimensions environnementales, régionales et sociales. La construction de modèles sur les coûts et avantages économiques des moyens d'action possibles est l'une des principales fonctions de l'APC. La Commission peut formuler des recommandations sur toute matière qu'elle juge pertinente et il appartient aux autorités de décider de la manière d'utiliser les conseils donnés. Par son travail permanent d'enquête et de conseil sur tout un éventail de thématiques économiques, sociales et environnementales, l'APC est unique en son genre dans les pays membres de l'OCDE.

Le gouvernement oriente les champs d'étude de l'APC en publiant un cahier des charges officiel, mais la Commission est indépendante dans ses analyses et ses conclusions. Ses procédures d'enquête sont publiques et ouvertes à la participation des particuliers et groupes intéressés ; ses rapports d'enquête doivent être remis au Parlement dans un délai de 25 jours de session parlementaire à compter de leur date de réception par le gouvernement. L'APC ne peut prendre l'initiative de mener ses propres enquêtes, mais elle peut être à l'initiative de travaux d'accompagnement et en publier les résultats via un rapport de recherche de la Commission ou un rapport de chercheurs.

D'autres gouvernements de l'OCDE ont aussi créé des organismes du même type. La Nouvelle-Zélande a établi une commission sur le modèle de celle de l'Australie en 2010 et le Danemark a mis en place en 2010 à titre temporaire une Commission de la productivité qui présentera son rapport final à la fin de 2013.

Source : OCDE (2010), *Reviews of Regulatory Reform: Australia, towards a seamless national economy*.

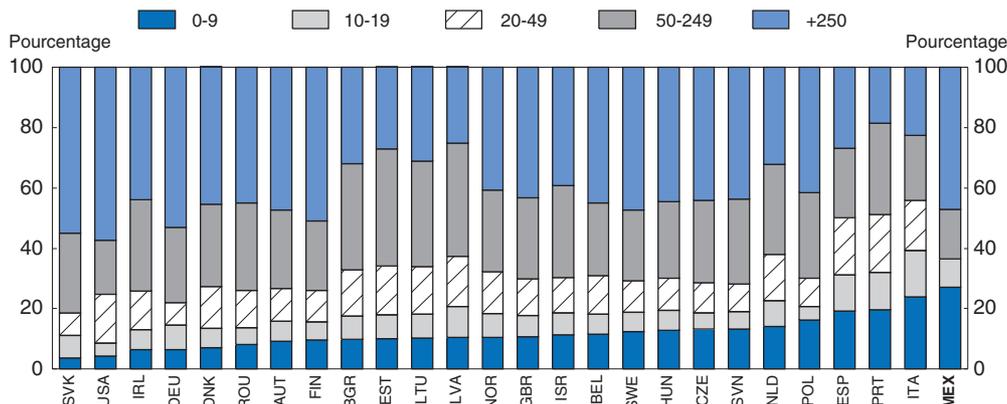
jouer un rôle nettement plus important, notamment pour dynamiser l'activité féminine dont le taux est très faible. Certains signes indiquent que les migrants de retour dans leur pays pourraient également favoriser la croissance si la tendance récente à une inversion des flux migratoires nets vers les États-Unis se maintenait, encore que cela aurait pour effet de diminuer les envois de fonds des travailleurs émigrés depuis l'étranger (Passel et al., 2012). Un large arsenal de réformes visant à promouvoir l'emploi formel sera nécessaire pour tirer parti de ces tendances dans l'offre de main-d'œuvre.

Économie informelle

L'économie informelle, qui représente 60 % de l'emploi total d'après les estimations officielles, demeure un enjeu d'une importance écrasante au Mexique, limite les possibilités d'économies d'échelle et réduit l'efficacité au niveau de toute l'économie. La proportion de très petites entreprises manufacturières dans l'emploi total au Mexique est la plus forte de tout un groupe de pays membres et non membres de l'OCDE pour lesquels on dispose de données de recensement économique complètes (graphique 1.4). En outre, un tiers environ de l'ensemble des actifs travaillent dans des entreprises non déclarées dont la plupart sont des « microentreprises » de dix salariés au maximum, ou sont travailleurs indépendants. La prépondérance des très petites entreprises et

Graphique 1.4. Les très petites entreprises et très grandes entreprises dominent l'emploi

Répartition de l'emploi dans le secteur manufacturier en fonction de la taille des entreprises¹, 2008



1. Les catégories de taille 10-19 et 20-49 salariés sont agrégées pour le Mexique, la liste exacte des catégories étant la suivante : 0-10, 11-50, 51-250 et plus de 250 salariés. La classification pour les États-Unis est la suivante : 1-9, 10-19, 20-99, 100-499 et plus de 500. La variable retenue est le nombre de personnes occupant un emploi, sauf pour les États-Unis où il s'agit du nombre de salariés.

Source : Base de données sur l'entrepreneuriat de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803370>

l'omniprésence du secteur informel limitent sérieusement les économies d'échelle qui peuvent être réalisées et sont le reflet de distorsions structurelles qui nuisent à la productivité moyenne et freinent la croissance (Hsieh et Klenow, 2012 ; OCDE, 2012d ; Dougherty, 2013).

Il n'existe pas de remède miracle pour s'attaquer à l'économie informelle. À longue échéance, l'élévation des niveaux de revenu réduira l'importance du secteur informel. Toutefois, de nouvelles observations pour le Mexique (encadré 1.2) montrent que favoriser l'accroissement du nombre d'entreprises et d'emplois formels nécessitera un vaste arsenal de mesures pour améliorer les résultats d'éducation, réformer la

Encadré 1.2. Comment expliquer l'emploi informel au Mexique

L'emploi informel a des implications majeures pour la productivité, la croissance économique et les inégalités de revenu. Ces dernières années, l'emploi informel s'est développé dans deux tiers environ des États mexicains. Le phénomène, tel que mesuré par les taux d'immatriculation au régime fédéral de sécurité sociale (IMSS), varie de 80 % dans l'un des États les plus pauvres du Mexique à 45 % dans l'un des plus riches. Ces différences de taille d'un État à l'autre peuvent aider à expliquer les disparités au regard des chiffres de croissance économique. Escobar (2013) étudie les déterminants de l'emploi informel en utilisant ces différences de résultats entre les États pour en dégager des facteurs de causalité. Les résultats de son étude indiquent qu'une diminution de l'emploi informel s'accompagne de niveaux de revenu supérieurs, d'une main-d'œuvre plus qualifiée, d'une plus faible prévalence des microentreprises, de plus faibles coûts de création d'entreprise, de plus hauts niveaux d'investissement étranger et enfin, de moins de corruption. Toute mesure des pouvoirs publics visant ces objectifs devrait permettre de réduire l'ampleur du secteur informel au niveau de chaque État.

Encadré 1.2. **Comment expliquer l'emploi informel au Mexique (suite)**

Les estimations du tableau 1.1 sont calculées sur des spécifications de l'équation ci-dessous, qui applique une régression sur le taux d'emploi informel dans l'État i , le secteur j et le temps t comme indiqué ci-après, à partir des données de 2005 à 2010 :

$$\ln(\text{Informality}_{i,j,t}) = \alpha_i + \beta \ln(X_{i,j,t}) + u_i + u_j + u_t + \varepsilon_{i,j,t} \quad (1)$$

où X est la matrice des variables explicatives, où u_i , u_j et u_t sont respectivement les termes d'erreur idiosyncrasique de l'État i , du secteur j et du temps t , et où $\varepsilon_{i,j,t}$ correspond au terme d'erreur globale. L'équation est estimée à l'aide de la méthode des moindres carrés (OLS), de variables fictives estimées selon les moindres carrés (LDSV), avec des variables fictives d'État et de secteur, et de la méthode généralisée des moments du système (S-GMM), avec des valeurs retardées utilisées comme instruments. Toutes les variables explicatives citées plus haut sont statistiquement significatives avec une équation estimée à la fois selon la méthode OLS et S-GMM, alors que l'efficacité de l'administration fiscale n'est significative qu'avec l'estimateur OLS.

Tableau 1.1. **Estimation de l'équation du taux d'emploi informel dans les États et les secteurs d'activité**

Variable dépendante :	(1)	(2)	(3)	(3)
<i>Taux d'emploi informel</i>	OLS	LSDV	-GMM	GMM-FE
PIB par habitant	-0.091** (0.035)	-0.035 (0.151)	-0.073* (0.039)	-0.444 (0.280)
Part de diplômés de l'enseignement secondaire	-0.135*** (0.026)	-0.203*** (0.042)	-0.1*** (0.030)	0.333*** (0.099)
Nombre de microentreprises	0.521*** (0.023)	0.284*** (0.030)	0.275* (0.147)	0.105 (0.087)
Interaction des coûts de création d'entreprise			0.112* (0.057)	0.095 (0.034)
Stock d'IDE en pourcentage du PIB	-0.015* (0.008)	-0.006 (0.006)	-0.044** (0.022)	0.037** (0.016)
Prévalence de la corruption (Indice Transparency)	0.13*** (0.033)	-0.033 (0.019)	0.133*** (0.050)	-0.012 (0.031)
Coût de l'administration fiscale en pourcentage des impôts collectés	-0.132*** (0.049)	0,043 (0.047)	-0,149*** (0,0570)	0.018. (0.060)
Observations	3 063	3 063	2 550	2 550
R ²	0.754	0.884	0.744	0.874
Écart type	0.427	0.296	0.446	0.313
t				
Test de Hansen			0.388	0.844

1. Les variables sont toutes exprimées sous forme logarithmique.
 2. Estimateurs : OLS – moindres carrés ordinaires ; LSDV – variables fictives estimées selon les moindres carrés ; S-GMM – méthode généralisée des moments du système.
 3. Les erreurs types robustes agrégées (au niveau des paires État/secteur) figurent entre parenthèses. Niveaux de confiance : * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.
 4. Les variables fictives et certaines variables explicatives ne sont pas mentionnées ici.
- Source : Estimations de l'OCDE développées dans Dougherty et Escobar (2013).

réglementation économique, encourager l'investissement étranger, renforcer les institutions et lutter contre la corruption. Ces observations sont globalement conformes aux publications générales sur les pays en développement (OCDE, 2011), mais elles sont plus robustes car fondées sur des données de séries chronologiques recueillies dans les

États mexicains pendant les années 2000. La fiscalité est souvent considérée comme le cœur du problème, mais les faits recueillis pour la présente *Étude économique* indiquent qu'elle n'est pas le principal déterminant de l'économie informelle au Mexique, même si les choix opérés par certains hauts revenus exerçant comme indépendants, dont un bon nombre possèdent leur propre entreprise, ont pu être affectés. Dans l'ensemble, les déficits de qualifications prédominent parmi les salariés du secteur informel, où l'on observe un écart de salaire moyen d'environ 15 % par rapport aux salariés du secteur formel (Bargain et Kwenda, 2010). Ces déficits de qualifications, qui sont un frein à l'emploi dans le secteur formel, sont dus à la faiblesse des niveaux d'études et à la médiocre qualité du système éducatif.

Éducation

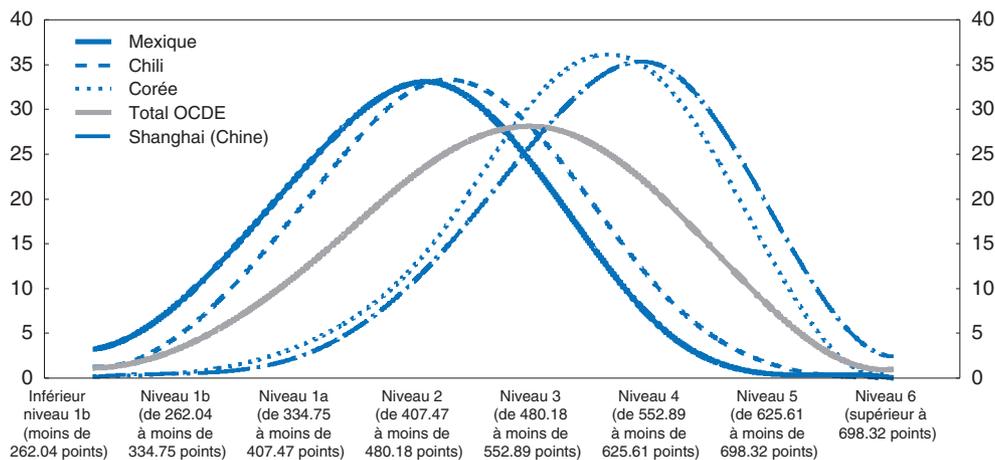
Les résultats scolaires sont faibles à tous les niveaux de la distribution, ce qui signifie qu'une part importante de la population ayant reçu une instruction présente des lacunes dans ses compétences. Si le niveau scolaire moyen s'est amélioré au cours des dix dernières années, une proportion notable des élèves de 15 ans ayant passé les tests PISA se classent au bas du tableau, bien loin de la majorité de la population d'autres pays de l'OCDE (graphique 1.5). Si l'amélioration du niveau scolaire moyen est également une bonne chose pour remédier au déficit de qualifications dans l'économie informelle, les résultats, notamment aux niveaux inférieurs, doivent être améliorés de façon à rehausser considérablement les niveaux de rendement privé (Harberger et Guillermo-Peón, 2012). Il faudra poursuivre les réformes en cours des mesures incitatives en faveur des enseignants et de la direction des établissements, du financement de l'éducation, des programmes scolaires et des stratégies d'évaluation (OCDE, 2012e). Les améliorations qui s'imposent dans les acquis scolaires et qui conforteront les compétences des élèves à tous les niveaux, contribuant par le fait à lutter contre l'économie informelle, ne seront possibles qu'au prix d'efforts constants. Bien plus que presque tous les autres types de réformes structurelles, l'amélioration des acquis et de la qualité de l'enseignement peut dynamiser la croissance potentielle à longue échéance, même si en récolter pleinement tous les fruits peut prendre du temps (Barnes et al., 2011 ; Bouis et al., 2011). À court terme, le renforcement de l'enseignement et la formation professionnels peut aider à améliorer les qualifications de la main-d'œuvre.

Protection de l'emploi

La flexibilité du marché du travail est un élément décisif pour assurer l'emploi effectif des nouveaux actifs sur le marché du travail. Il régnait auparavant une incertitude considérable quant à ce qu'il en coûtait aux employeurs mexicains pour résilier un contrat, du fait des arriérés de salaire qui pouvaient s'accumuler sans fin durant d'interminables procès en droit du travail, même si l'application de la loi était inégale. Qui plus est, les employeurs ne pouvaient pas avoir recours à des contrats de formation de courte durée. La loi sur le travail adoptée l'an dernier constitue une avancée de taille dans l'amélioration du fonctionnement du marché du travail. En particulier, cette loi va permettre d'assouplir la protection de l'emploi formel et peut contribuer à lutter contre l'emploi informel. En mettant en place de nouveaux contrats et des règles qui permettent aux employeurs d'ajuster plus facilement leurs effectifs, à un moindre coût et avec plus de certitude juridique, la nouvelle législation va faire baisser les coûts effectifs de recrutement et améliorera le rapprochement entre offres et demandes d'emploi. Cette législation devrait

Graphique 1.5. **Les résultats de l'éducation, mesurés d'après les scores PISA, sont faibles à tous les niveaux**

Proportion d'élèves de 15 ans à différents niveaux de résultats en 2009



Source : Base de données PISA de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803389>

être particulièrement bénéfique aux secteurs d'activité très dynamiques ou fluctuants qui sont ouverts à la concurrence internationale, étant donné que leurs besoins de main-d'œuvre sont plus difficiles à prévoir (Martin et Scarpetta, 2012).

D'après les observations réalisées au niveau international, la réforme donnera aussi un coup de pouce à la création d'emplois formels et à la progression de la productivité. Des estimations sur l'impact de la réforme, réalisées à l'aide de données de panel OCDE (Bassanini et al., 2009) et d'une notation faisant appel à l'indice de la législation sur la protection de l'emploi (LPE) de l'OCDE, montrent que la croissance potentielle à moyen terme pourrait progresser de 0.1 à 0.5 point de pourcentage. La mise en application rapide de la nouvelle législation est importante pour que ses effets bénéfiques puissent se matérialiser au plus vite.

Au-delà du renforcement du système d'éducation et de qualification, les autres volets indispensables à une stratégie visant à réduire durablement l'économie informelle et à stimuler la productivité, en l'espèce lever les barrières à l'entrée et réduire la concentration des entreprises, renforcer les institutions et poursuivre la lutte contre la corruption, sont analysés ci-après.

Concurrence

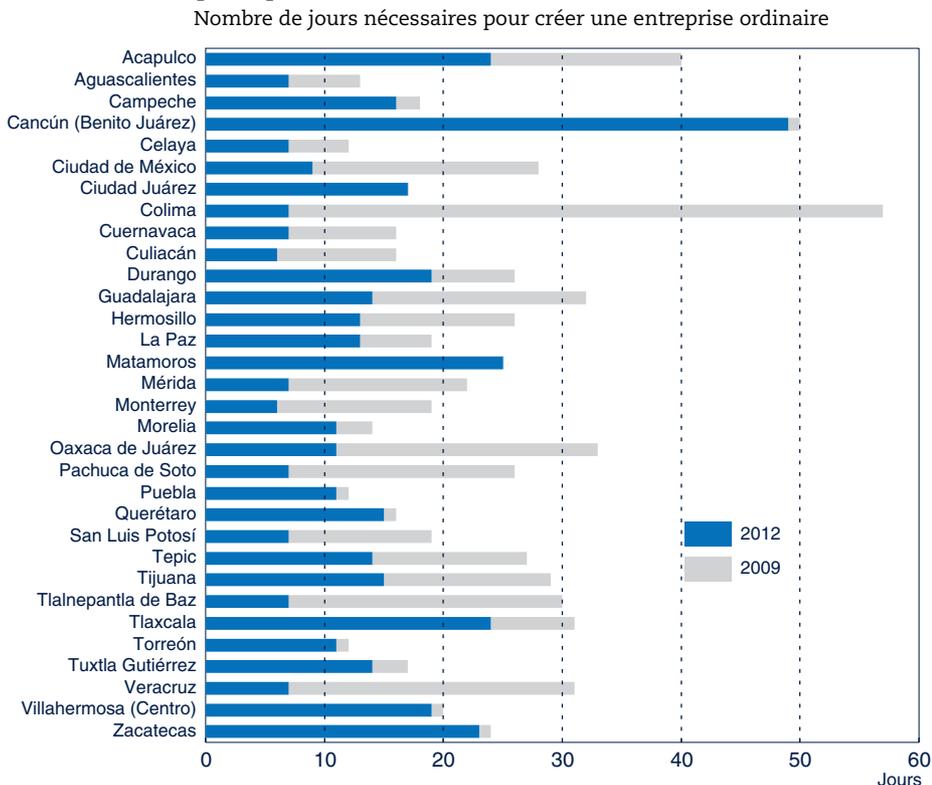
Le Mexique a considérablement allégé les procédures de création d'entreprise. Les délais « normaux » en nombre de jours, le coût moyen et les obligations de capital minimum pour créer une entreprise ont tous été progressivement réduits ces dix dernières années. Il est à remarquer en particulier que le montant minimum de capital versé pour créer une entreprise à faible risque, fixé au niveau fédéral, a été ramené à zéro l'an dernier. En outre, la Commission fédérale d'amélioration de la réglementation (COFEMER) soumet régulièrement à une analyse d'impact de la réglementation (AIR) tous les nouveaux textes adoptés depuis une dizaine d'années et a récemment réformé son système pour l'aligner sur les meilleurs exemples de pratique dans l'OCDE. Conséquence des obligations de transparence, les AIR sont toutes rendues publiques et une étude récente (OCDE, 2012c)

donne à penser que les ministères compétents et les autorités réglementaires reprennent vraisemblablement à leur compte les recommandations non contraignantes qui y sont formulées. Cependant, il conviendrait de renforcer la COFEMER en la dotant d'un statut juridique suffisant pour traiter les questions de réglementation à l'échelle de l'ensemble du gouvernement.

Allégement des obligations réglementaires

Les modifications substantielles, en droit et en fait, de la réglementation demeurent du ressort de chaque État, certains étant beaucoup plus sévères que d'autres, même en ce qui concerne les délais nécessaires pour créer une entreprise (graphique 1.6), cependant qu'un énorme travail reste à faire pour réduire les coûts de conformité (IMCO, 2012 ; OCDE, 2012c). Une solution intéressante consisterait à intégrer le portail Internet de l'administration fédérale pour la déclaration simplifiée des entreprises, *tuempresa.gob.mx*, aux portails d'information et de déclaration de chaque État mexicain. Certains, comme Nuevo León et Zacatecas, sont passés à l'offensive et examinent leur stock de textes issus de la loi au prisme de leur nécessité et de leur efficacité, une offensive qu'ils ont baptisée la « guillotine réglementaire ». Par ailleurs, une douzaine d'États et de municipalités ont participé à un projet commun OCDE-ministère de l'Économie, dont l'objectif était d'appliquer dans leur ressort de meilleures politiques réglementaires à l'aide d'une boîte à outils élaborée en coopération avec l'OCDE, qui fournit des directives utiles pour simplifier la réglementation applicable, au niveau des États et des municipalités, à la création d'entreprise, à la

Graphique 1.6. **Les délais requis pour créer une entreprise ont été réduits dans pratiquement tous les États et dans la ville de Mexico**



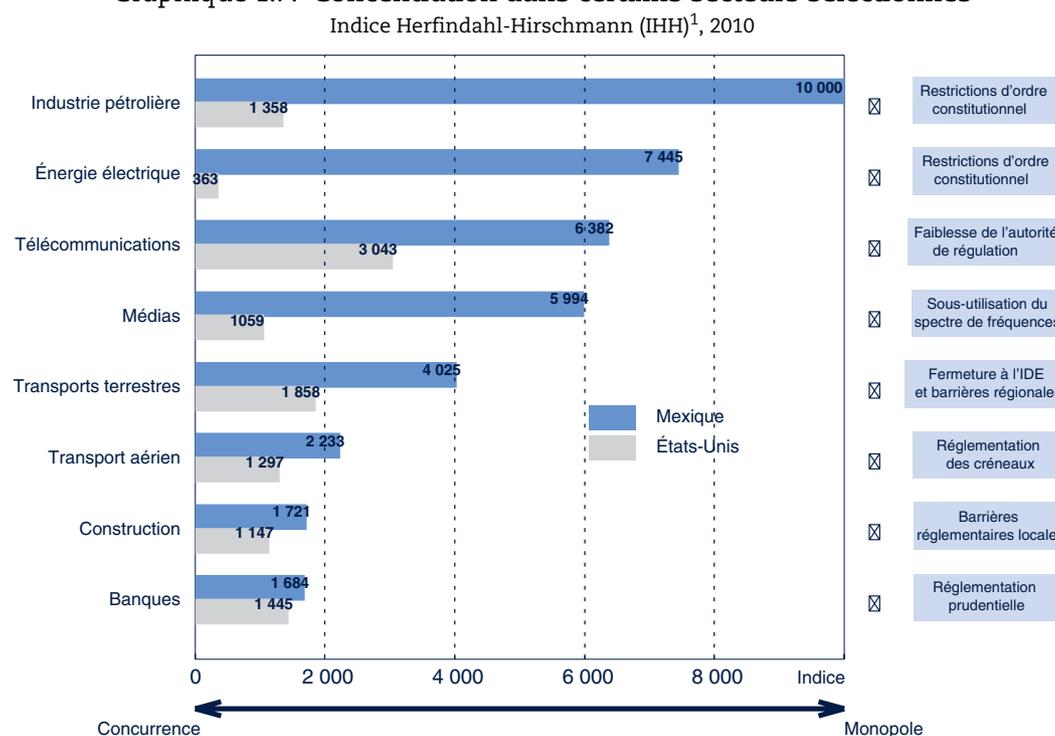
Source : Banque mondiale, Subnational Doing Business Mexico.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803408>

délivrance des permis de construire, aux registres de propriété foncière et à la passation de marchés, par exemple.

Outre la réglementation sur l'accès au marché national, il existe des restrictions explicites et implicites à l'investissement étranger dans un certain nombre d'industries de réseau, ce qui limite le rôle que peut jouer la concurrence internationale (graphique 1.7). Ces restrictions à la détention d'actifs par des intérêts étrangers figurent parmi les plus sévères qui soient dans l'OCDE ; la réglementation instaure en outre un monopole d'État dans les secteurs de l'électricité, du pétrole et du gaz, cependant que des restrictions sont également applicables aux participations étrangères dans l'agriculture, les télécommunications, les médias, les transports et les services financiers – des secteurs qui font face à une forte concentration du marché, d'où des prix élevés et de faibles gains de productivité (CIDAC, 2011 ; OCDE, 2013a).

Graphique 1.7. **Concentration dans certains secteurs sélectionnés**



1. L'indice IHH d'un secteur se mesure à l'aide d'une échelle variant de 0 (ouverture maximale à la concurrence) à 10 000 (ouverture minimale), et est calculé à partir de la somme des parts de marché au carré que détiennent les entreprises de ce secteur. Le ministère de la Justice des États-Unis considère que les secteurs dont l'IHH se situe entre 1 500 et 2 500 sont modérément concentrés et qu'ils sont très concentrés à partir d'un IHH de plus de 2 500. Source : CIDAC (2011).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803427>

La loi de 2011 sur la concurrence a constitué une avancée décisive dans l'ouverture à la concurrence et le texte joue d'ores et déjà un rôle majeur en permettant la surveillance des comportements abusifs. La compétence attribuée à la Commission de la concurrence d'infliger des amendes (pouvant atteindre jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires national total de l'entreprise), compétence qu'elle a déjà exercée dans un certain nombre d'affaires, dissuadera très probablement les entreprises de commettre des abus. En outre, la Commission a compétence pour mener des enquêtes sur site et prononcer des sanctions

pénales, ce qui renforce son pouvoir. Cependant, les lenteurs des procédures en appel demeurent un problème : les tribunaux et magistrats spécialisés qui étaient envisagés lors de l'adoption de la loi sur la concurrence en 2011 n'ont toujours pas été mis en place. Si elles sont correctement conçues, ces juridictions pourraient être d'une grande utilité, mais elles devront disposer d'un mandat largement défini et pouvoir procéder rapidement à l'examen de toutes les questions de réglementation économique, y compris en matière de concurrence.

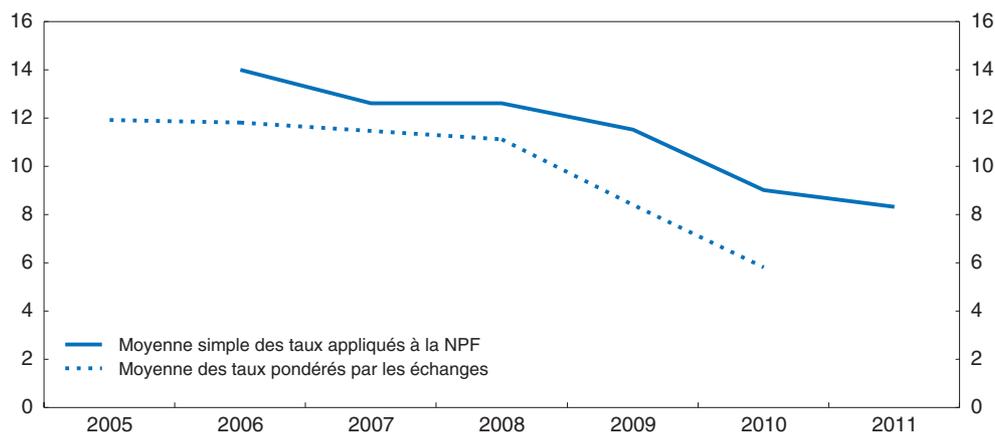
L'abus des recours en *amparo* ou demandes d'*habeas corpus*, exercés par certaines entreprises dans des affaires économiques et fiscales pour bloquer l'action des autorités de réglementation à leur encontre, constitue un domaine connexe donnant matière à une réforme juridique. On citera à titre d'exemples plusieurs procédures qui ont bloqué l'action des autorités de réglementation des télécommunications, ainsi que des affaires fiscales dans lesquelles certaines sociétés ont réclamé une exonération intégrale de TVA, indépendamment de la position de l'administration fiscale (SAT) à cet égard. Une réforme majeure des recours économiques en *amparo* axée sur le domaine des concessions publiques a été approuvée, qui devrait limiter l'aptitude de certains acteurs à bloquer les actions de l'organisme de réglementation avant que la procédure judiciaire correspondante n'aboutisse. Plus généralement, la Cour suprême semble aller vers le principe de l'intérêt général dans sa jurisprudence sur l'*amparo*, même si une modification plus générale de la législation serait plus efficace et plus équitable et dissuaderait d'introduire des recours non valables. La création de juridictions commerciales spécialisées, dotées de magistrats qualifiés, aiderait à des décisions de justice plus équilibrées.

Promotion du commerce

La modération salariale, la libéralisation unilatérale en cours des droits de douane et la proximité géographique avec les États-Unis ainsi que les accords bilatéraux d'investissement améliorent les parts de marché à l'exportation du Mexique en Amérique du Nord. Dans le même temps, le Mexique a aussi diversifié la destination de ses exportations, réduisant la dépendance de l'économie à l'égard des États-Unis. Si la faiblesse de la productivité a été générale à de nombreux secteurs d'activité ces dernières années, des signes montrent que certains secteurs équipementiers, notamment la fabrication de pièces automobiles, la construction mécanique et les appareils audiovisuels, qui sont plus exposés à la concurrence – et à un moindre degré de concentration du marché – s'en sont mieux sortis (Banda et Bernal, 2011). Ce sont également ces secteurs qui ont permis au Mexique de participer davantage à la chaîne de production mondiale, notamment en Amérique du Nord (OCDE-OMC, 2013).

Bien que les droits de douane aient baissé notablement (graphique 1.8), une nouvelle libéralisation de ces droits et des investissements, en particulier dans les activités de services où les obstacles non tarifaires demeurent élevés (OCDE, 2013a), aiderait le Mexique à s'intégrer davantage dans les chaînes de production mondiales et à s'emparer de segments de marché à plus forte valeur ajoutée, notamment en dehors de l'industrie manufacturière, qui font défaut actuellement. La levée simultanée des obstacles nationaux et internationaux à la concurrence pourrait même avoir d'autres effets susceptibles d'amplifier encore plus le gain global de ces réformes car ceux-ci pourraient se renforcer mutuellement et être ainsi particulièrement bénéfiques aux entreprises de ces secteurs qui sont les plus productives et relativement ouvertes au commerce international (Ben Yahmed et Dougherty, 2012 ; Bas et al., 2013).

Une autre difficulté du Mexique à se saisir de marchés d'exportation à plus forte valeur ajoutée tient à son cadre de l'innovation, peu propice au développement

Graphique 1.8. **Les droits de douane moyens et pondérés par les échanges ont baissé au Mexique**

Source : OMC, Profils tarifaires dans le monde.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803446>

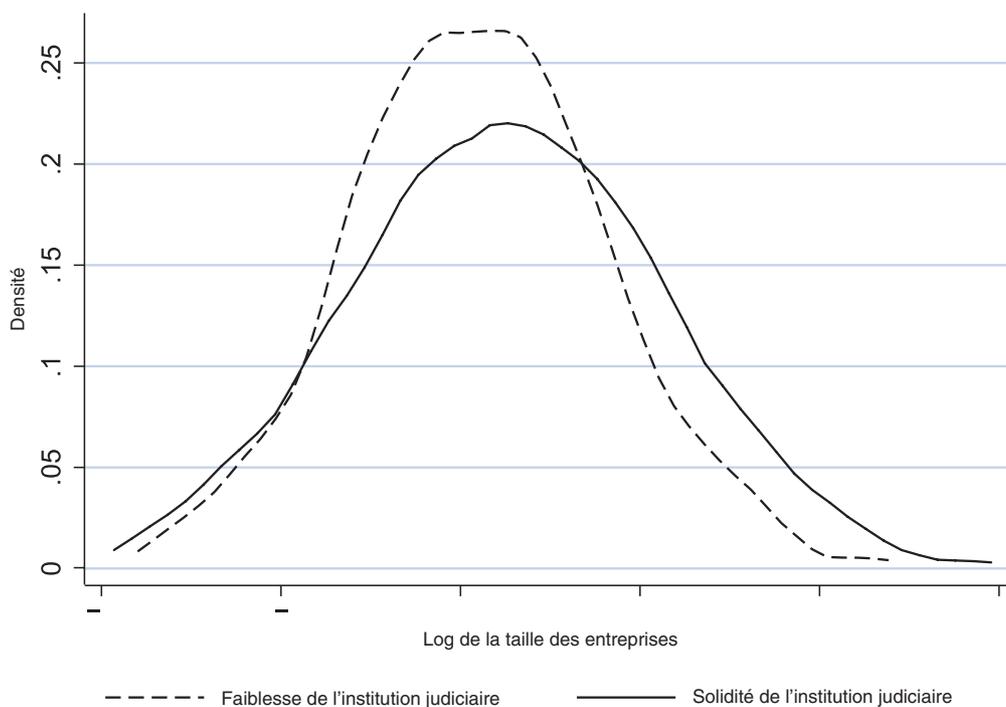
d'entreprises à haute technologie. Outre le haut niveau des barrières à l'entrée sur le marché, les jeunes entreprises innovantes n'ont qu'un accès très limité au système bancaire ; quant au capital-risque, il est pratiquement inexistant, en partie à cause d'un manque de protection légale des actionnaires minoritaires. Conséquence partielle de ce qui précède, les dépenses des entreprises mexicaines dans la R-D sont les plus faibles de tous les pays de l'OCDE et représentent moins de 0,2 % du PIB, cependant que l'intensité globale de la R-D est inférieure à 0,5 % du PIB. Si les mesures en faveur de l'innovation ont récemment été modifiées pour que le financement public des entreprises soit plus direct et plus compétitif, celles-ci pourraient être utilement renforcées. Dans le cadre du « Pacte pour le Mexique », le nouveau gouvernement s'est engagé à porter l'intensité globale de la R-D à 1 % du PIB dans les prochaines années. En effet, la consolidation d'initiatives réussies, qui facilitent les créations d'entreprises de haute technologie, et la mise en place de structures juridiques propices au capital-risque seraient bienvenues pour renforcer les financements de ce type et dynamiser la R-D des entreprises (OCDE, 2013b).

Le système juridique et la primauté du droit

Stimuler la productivité et la croissance au Mexique, en réalisant la palette des réformes de la concurrence que les autorités envisagent, nécessitera de disposer d'un ordre judiciaire plus solide pour faire appliquer la loi et régler les différends. L'efficacité du système judiciaire dépend non seulement des origines légales, mais également de l'efficacité des tribunaux, de la qualité de leur administration, de la nature des codes juridiques et de la solidité des procédures ordinaires. La fiabilité dans l'exécution des contrats incite les agents à épargner et à investir en protégeant les taux de rentabilité de leurs placements. Des observations empiriques menées dans le contexte de la présente *Étude économique* (Dougherty, 2013) donnent à penser que la faiblesse du système judiciaire de nombreux États mexicains rend problématique l'exécution des contrats, réduit la taille moyenne des entreprises (graphique 1.9) et leur intensité capitaliste, diminuant ainsi les chiffres de productivité agrégés par manque de possibilités d'économies d'échelle. Si le système judiciaire des États en retard rattrapait le niveau de l'État moyen, la production globale du Mexique pourrait gagner plusieurs points de pourcentage du PIB.

Graphique 1.9. **L'amélioration du système juridique aurait un effet à la hausse sur la taille moyenne des entreprises**

Distribution prévisionnelle de la taille des entreprises selon leur établissement dans un État aux bonnes et aux mauvaises pratiques judiciaires

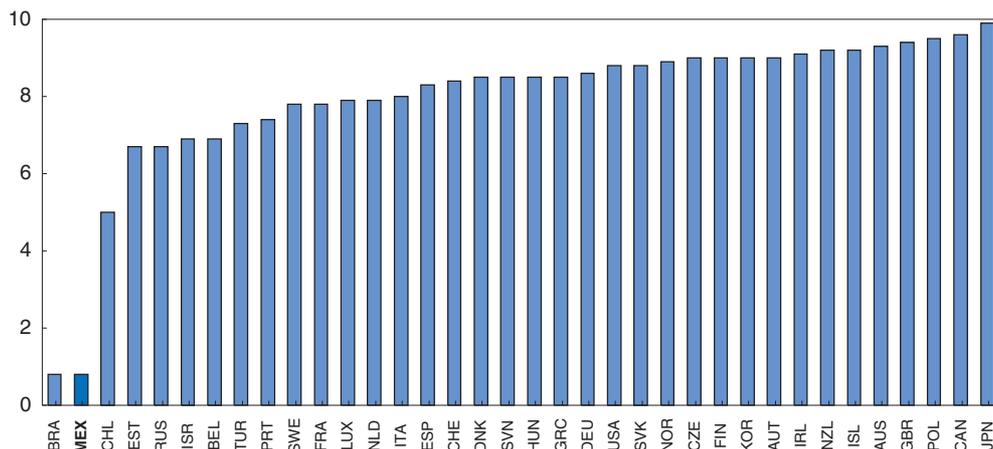


Source : Dougherty (2013).

Les procès au civil continuent de fonctionner au Mexique selon le modèle procédural écrit, même si une réforme a été adoptée en 2011, qui fixe l'obligation d'une transition rapide à la procédure orale en matière civile. Or, seul le gouvernement fédéral a opéré ce changement pour les nouveaux procès en droit civil, même si le District fédéral et certains États expérimentent actuellement ce système. On a observé dans les pays de l'OCDE que le partage entre magistrats de la responsabilité et des compétences, commun aux systèmes de procédure inquisitoire, aboutissait à des délais de procédure nettement plus longs (Palumbo et al., 2013). Les réformes procédurales proposées ont le pouvoir d'améliorer l'efficacité du système judiciaire et la qualité d'exécution des contrats. Néanmoins, comme aucune instance de supervision n'a été spécifiquement chargée de mettre en œuvre et de surveiller la réforme de la procédure civile au Mexique, celle-ci risque d'être différée.

Justice pénale

La justice pénale pose également problème, les taux d'impunité étant estimés à plus de 90 %, en partie à cause des inefficiences d'un système judiciaire qui poursuit peu d'infractions criminelles et qui dissuade de déposer plainte, mais aussi à cause d'une corruption systématique qu'il ne parvient pas à décourager (Centennial Group, 2012). Les enquêtes d'opinion placent la criminalité au premier rang des préoccupations des citoyens, celle-ci étant considérée prioritaire sur d'autres questions socio-économiques urgentes comme la pauvreté et le chômage. Le Mexique n'est pas bien placé non plus pour ce qui est du sentiment de sécurité personnelle (graphique 1.10). Les menaces à l'intégrité

Graphique 1.10. La sécurité en tant que dimension de l'indicateur du vivre mieux de l'OCDE¹

1. Un score de 10 correspond à la perception d'un moindre risque d'être victime d'une agression physique ou autres crimes ou délits. Score basé sur les taux d'agressions et d'homicides enregistrés respectivement en 2010 et 2008, ou sur les chiffres de la dernière année disponible.

Source : Indicateur du vivre mieux de l'OCDE, www.oecdbetterlifeindex.org/topics/safety.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803465>

des biens et à la sécurité des salariés peuvent soit faire fuir les investisseurs et les projets, soit réduire la compétitivité des entreprises à cause de frais généraux plus élevés. La criminalité au Mexique possède sa propre dynamique géographique et les moyennes nationales masquent de fortes disparités dans les chiffres enregistrés dans l'ensemble du pays. Les plus forts taux d'homicide sont observés dans les États du Nord comme Chihuahua, Sinaloa et Durango, où ces chiffres sont élevés depuis plus d'une dizaine d'années, alors qu'ils sont sensiblement plus faibles dans le reste du pays. En revanche, les atteintes aux biens semblent être concentrées dans les villes et tendent à augmenter en fonction du PIB régional par habitant, ce qui explique le tableau contrasté de la répartition de la criminalité dans le pays. Il faudrait améliorer la coordination, l'intégration et la formation des forces de police – des réformes qui contribueraient par ailleurs à améliorer l'environnement économique des entreprises (OCDE-IMCO, 2012).

Des réformes majeures de la justice pénale sont en cours au Mexique depuis un amendement constitutionnel de 2008, lequel donne jusqu'à 2016 aux États pour qu'ils abandonnent la procédure inquisitoire écrite, qui est excessivement longue et manque de crédibilité publique, et passent à la procédure accusatoire orale, dont il est avéré qu'elle est plus efficace et quelle permet le contre-interrogatoire des témoins et la réfutation des preuves. Cette réforme a été lente à se mettre en place, mais selon le ministère de l'Intérieur (SEGOB), une douzaine d'États ont d'ores et déjà commencé les audiences des affaires nouvelles en appliquant ce modèle procédural dans tout ou partie de leurs districts (tableau 1.2). Une dizaine d'autres sont en train de mettre en place le nouveau modèle, tandis que la dizaine restante n'en est qu'au début des préparatifs de la législation nécessaire. Une commission spéciale (SETEC) a été créée à l'échelon fédéral pour aider à cette transition, mais elle ne dispose que d'un pouvoir consultatif et n'a que vocation à accompagner le processus, sans avoir l'autorité pour promouvoir elle-même les réformes. L'harmonisation des codes juridiques de tous les États serait également une bonne chose, et c'est là un engagement qui figure dans le Pacte pour le Mexique.

Tableau 1.2. **Application d'un nouveau code pénal**

Novembre 2012

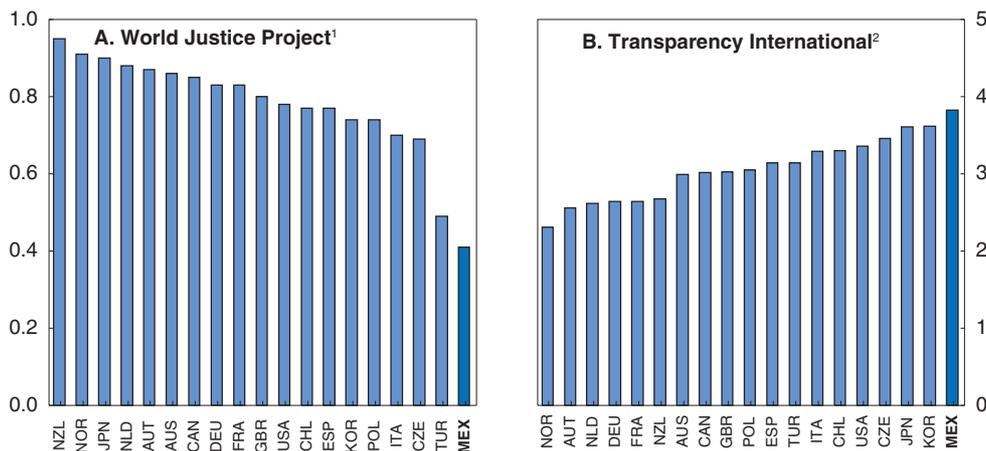
Situation des nouveaux codes	Juridictions concernées au niveau des États	
Application du nouveau code sur tout ou partie du territoire de l'État	1. Chihuahua 2. Estado de México 3. Morelos 4. Durango 5. Baja California 6. Zacatecas	7. Oaxaca 8. Yucatán 9. Guanajuato 10. Nuevo León 11. Chiapas 12. Tabasco
Le code de procédure pénale a été approuvé	1. Coahuila 2. Michoacán 3. Puebla 4. Quintana Roo 5. Tamaulipas	6. Tlaxcala 7. Veracruz 8. Hidalgo 9. Sonora 10. San Luis Potosí
Le processus de transition est dans l'attente d'une législation locale	1. Aguascalientes 2. Baja California Sur 3. Guerrero 4. Sinaloa	5. Campeche 6. Jalisco 7. Querétaro 8. Nayarit
Pas de projet de législation	1. Colima	2. Distrito Federal

Source : Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SEGOB).

Cadre institutionnel de la lutte contre la corruption

L'expérience des pays membres de l'OCDE montre que la confiance dans les institutions et l'administration est un déterminant essentiel à une croissance économique durable car elle encourage l'investissement et l'innovation (OCDE, 2013a). Quant à la confiance dans l'administration, elle dépend largement de l'intégrité du secteur public. Or, ce niveau de confiance au Mexique est plus faible que dans la zone OCDE et s'explique essentiellement par un fort sentiment de corruption et d'impunité. On estimait que le niveau de corruption, il y a dix ans, correspondait à une imposition de 50 % par son effet dissuasif sur l'IDE (voir Wei, 2000). Selon Transparency International, le Mexique est, de tous les pays de l'OCDE, celui où le phénomène de la corruption est perçu comme étant le plus omniprésent (graphique 1.11). Bien que le pays soit en première ligne des initiatives

Graphique 1.11. **Le Mexique est mal classé aux indicateurs d'État de droit et la corruption**



1. 1 = note la plus haute à l'indicateur de l'État de droit ; 0 = note la plus basse.

2. 1 = corruption nulle ; 5 = corruption extrême.

Sources : World Justice Project et Transparency International, 2012.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803484>

en faveur de la transparence, y compris avec la création du Partenariat pour une administration ouverte il y a deux ans, il pourrait progresser encore en consolidant la réalisation de ce partenariat au niveau régional et local.

Le Pacte pour le Mexique esquisse la réforme du système national de lutte contre la corruption au moyen d'un amendement à la Constitution qui portera création d'une commission nationale et de commissions d'États, investies d'un pouvoir de prévention, d'enquête, de sanctions administratives et de renvoi des auteurs de faits de corruption devant les autorités compétentes. Un bon nombre de pays jadis confrontés à des difficultés comparables à celles du Mexique en matière de corruption en sont venus à bout en modernisant leurs dispositifs institutionnels. Parallèlement, leur expérience montre qu'une nouvelle institution n'est qu'une première étape. Le Mexique devra veiller en particulier à garantir l'indépendance de cette nouvelle instance à l'égard de toute ingérence politique (à l'isoler de la sphère politique) et à la doter d'un mandat clairement défini et de ressources suffisantes pour s'acquitter de son mandat. Le meilleur moyen de garantir l'indépendance des commissions de lutte contre la corruption est d'assurer leur autonomie structurelle et opérationnelle vis-à-vis du pouvoir exécutif. Cette autonomie pourrait être assurée, par exemple, par un contrôle de l'institution elle-même sur la désignation et la révocation de ses instances dirigeantes, comme dans les pays où le pouvoir exécutif se partage les compétences de désignation et d'approbation avec le législateur et, parfois aussi, avec les organisations de la société civile.

Une réforme institutionnelle efficace doit se préoccuper aussi de plusieurs autres aspects. Tout d'abord, de nombreux actes de corruption, tels que les pots-de-vin, sont des infractions criminelles et appellent, à ce titre, des sanctions pénales. Les institutions ayant compétence pour instruire, poursuivre et juger au pénal doivent être dotées des ressources et compétences nécessaires pour s'acquitter de cette fonction. Ensuite, la corruption implique souvent non seulement des agents publics corrupteurs, mais aussi des particuliers ou des entreprises qui les corrompent, par exemple en leur versant des pots-de-vin. Tant le corrupteur que le corrompu doivent être tenus responsables, même s'il convient d'exercer une certaine clémence face à certaines catégories de pots-de-vin dits « de harcèlement » (c'est-à-dire les bakchichs extorqués au citoyen en échange d'un service qui lui est dû), afin d'encourager le signalement de ces faits et leur poursuite en justice (Basu, 2011). Les dispositions institutionnelles plus générales relatives à l'intégrité doivent également inciter au signalement des faits de corruption et le faciliter, notamment en protégeant les donneurs d'alerte, en luttant contre l'impunité et en instaurant une culture de l'intégrité dans les organisations du secteur public.

Encadré 1.3. Principales recommandations de politique structurelle propres à stimuler la croissance

Économie informelle et marché du travail

- Chercher à réduire l'économie informelle grâce à un large ensemble de politiques : renforcer l'éducation et les compétences, réduire la réglementation faisant obstacle à la concurrence, améliorer l'environnement juridique et s'attaquer à la corruption.
- Augmenter les taux d'activité et les taux d'emploi, notamment pour les femmes.
- Améliorer les résultats de l'éducation en poursuivant les réformes systémiques touchant les mesures d'incitation à l'égard des enseignants ainsi que la direction des établissements scolaires, les modalités de financement et les programmes d'études, ainsi que les stratégies d'évaluation.

Encadré 1.3. Principales recommandations de politique structurelle propres à stimuler la croissance (suite)

Concurrence et réglementation

- Encourager la réforme réglementaire et supprimer les obstacles à l'entrée à tous les niveaux et en particulier au niveau infranational, en tirant parti des progrès réalisés au niveau fédéral. Confier à une instance interministérielle de haut niveau centrée sur la productivité la tâche d'examiner et de défendre les réformes structurelles.
- La structure institutionnelle de la COFEMER devrait être revue de façon à améliorer son statut juridique et à renforcer son impact.

Obstacles commerciaux

- Supprimer les obstacles à l'investissement étranger dans les secteurs où il en existe encore, en tirant parti des progrès de la libéralisation tarifaire unilatérale.

Système judiciaire

- Mener à terme les réformes judiciaires au niveau des États et passer à des procédures accusatoires orales dans les affaires pénales. Habilitier un organisme d'exécution à encourager une transition du même type pour les affaires civiles.
- Harmoniser le droit pénal et la procédure pénale dans les différents États. Renforcer la coordination, l'intégration et la formation des forces de police.
- Établir des tribunaux économiques spécialisés où siègeraient des juges aptes à statuer sur les problèmes de réglementation économique et contribuer ainsi à une action efficace de la Commission de la concurrence.
- Continuer à réformer la procédure d'*amparo* permettant d'interjeter appel afin de limiter les possibilités de recours abusif, notamment dans le domaine fiscal.

Bibliographie

- Banda, H. et L. Bernal (2011), « Multifactor productivity and its determinants: an empirical analysis of Mexican manufacturing », *Journal of Productivity Analysis*, vol. 36, pp. 293-308.
- Bargain, O. et P. Kwenda (2010), « Is informality bad? Evidence from Brazil, Mexico and South Africa », *IZA Discussion Papers*, n° 4711.
- Barnes, S., R. Bouis, P. Briard, S. Dougherty et M. Eris (2011), « The GDP Impact of Reform: A Simple Simulation Framework », *Documents de travail du Département des affaires économiques* n° 834.
- Bas, M., A. Johansson, F. Murtin et G. Nicoletti (2013), « Do lower tariffs on foreign intermediate inputs raise productivity? Panel data evidence for OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, à paraître.
- Bassanini, A., L. Nunziata et D. Venn (2009), « Job protection legislation and productivity growth in OECD countries », *Economic Policy*, vol. 24, n° 4.
- Basu, K. (2011), « Why, for a Class of Bribes, the Act of Giving a Bribe should be Treated as Legal », Indian Ministry of Finance, *Department of Economic Affairs Working Papers*, n° 1.
- Ben Yahmed, S. et S. Dougherty (2012), « Import Competition, Domestic Regulation and Firm-Level Productivity Growth in the OECD », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 980.
- Bouis, R., R. Duval et F. Murtin (2011), « The Policy and Institutional Drivers of Economic Growth Across OECD and Non-OECD Economies: New Evidence from Growth Regressions », *Documents de travail du Département des affaires économiques* n° 843.
- Brandt et al. (2013), « A Green Productivity Measure », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, à paraître.

- Bruhn, M. (2011), « License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico », *Review of Economics and Statistics*, vol. 93, n° 1.
- Centennial Group (2012), « A New Vision for Mexico 2042: Achieving Prosperity for All », Mexico City.
- Chávez, J. et F. Fonseca (2012), « Technical and Structural Efficiency in Mexican Manufacturing: A Regional Approach », *Banco de México Working Papers*, n° 2012-03.
- CIDAC (2011), « *Qué tan abierta es en realidad la economía mexicana?* », Mexico City.
- Dougherty, S. (2013), « Legal reform, contract enforcement and firm size in Mexico », *Document technique du Département des affaires économiques de l'OCDE*.
- Dougherty, S. et O. Escobar (2013), « The determinants of informality across Mexico's states and industries: empirical estimates », *OECD Economics Department Technical Background Paper*.
- Harberger, A., S. Guillermo-Peón (2012), « Estimating Private Returns to Education in Mexico », *Latin American Journal of Economics*, vol. 49, n° 1.
- Hsieh, C.-T. et P. Klenow (2012), « The Life Cycle of Plants in India and Mexico », *University of Chicago and Stanford University, manuscrit*.
- IMCO (2012), *Índice de Competitividad Estatal 2012*, Instituto Mexicano para la Competitividad, Mexico City.
- Martin, J. et S. Scarpetta (2012), « Setting It Right: Employment Protection, Labour Reallocation and Productivity », *De Economist*, vol. 160.
- Mendoza, J. (2011), « Local and global determinants of labour employment in the Mexican Maquila industry: a bounds testing co-integration analysis », *Análisis Económico*, vol. 26, n° 61.
- OCDE (2003), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2009, 2011), *Études économiques : Mexique*, Paris.
- OCDE (2010), *Réformes économiques 2012 : Objectif croissance*, Paris.
- OCDE (2011), *Études économiques : Mexique*, Paris.
- OCDE (2012a), « Horizon 2060 : Perspectives de croissance économique globale à long terme », *Études de politique économique de l'OCDE*, n° 3.
- OCDE (2012b), *OECD Territorial Reviews: Chihuahua, Mexico*, Paris.
- OCDE (2012c), *Reviews of Regulatory Reform: Mexico, Key Findings Report*, Paris.
- OCDE (2012d), *Perspectives économiques de l'Amérique latine*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2012e), *Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Main Conclusions*, Paris.
- OCDE (2013a), *Getting it Right: A Strategic Agenda for Reform in Mexico*, Paris.
- OCDE (2013b), *OECD Evaluation of the Knowledge-based Start-up Sector*, Paris.
- OCDE-OMC (2013), « Measuring Trade in Value Added (TiVA) Database: Mexico », Paris.
- OCDE-IMCO (2012), *Strengthening Evidence-Based Policy Making on Security and Justice in Mexico*, Mexico.
- Passel, J., D. Cohn et A. Gonzalez-Barrera (2012), « Net Migration from Mexico Falls to Zero and Perhaps Less », *Pew Hispanic Center, Pew Research Center, Washington, DC*.
- Salgado, H. et L. Bernal (2011), « Multifactor productivity and its determinants: an empirical analysis for Mexican manufacturing », *Journal of Productivity Analysis, Springer*, vol. 36(3), pp. 293-308, décembre.
- Stiglitz, J., A. Sen, et J.-P. Fitoussi (2009), « Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social », www.stiglitz-sen-fitoussi.fr.
- Wei, S.J. (2000), « How taxing is corruption on international investors? », *Review of Economics and Statistics*, vol. 82, n° 1.

Chapitre 2

Les enjeux de la croissance verte et la nécessité de réformer le secteur de l'énergie

Alors que le Mexique cherche à doper la croissance de son économie, les pressions sur ses ressources naturelles et ses résultats environnementaux pourraient s'accroître, mettant ainsi en péril la durabilité de cette croissance et le bien-être de la population. Le coût de la dégradation de l'environnement a été estimé à 5 % du PIB environ en 2011, essentiellement en raison de l'impact de la pollution atmosphérique sur la santé, tandis que la surexploitation des ressources naturelles – comme l'eau – menace leur viabilité. Les subventions et les prix ne tiennent pas compte des externalités environnementales ou du coût de la fourniture des ressources naturelles, dont les coûts de rareté. Ils se traduisent par des résultats environnementaux médiocres, pèsent lourdement sur le budget de l'État et, contrairement à leur objectif initial, ne permettent pas de lutter efficacement contre la pauvreté et les inégalités. Ces subventions doivent être supprimées progressivement. Dans le secteur de l'énergie, des réformes s'imposent afin que la compagnie pétrolière publique PEMEX puisse gagner en efficacité sur les plans opérationnel et environnemental et mieux contribuer aux recettes budgétaires.

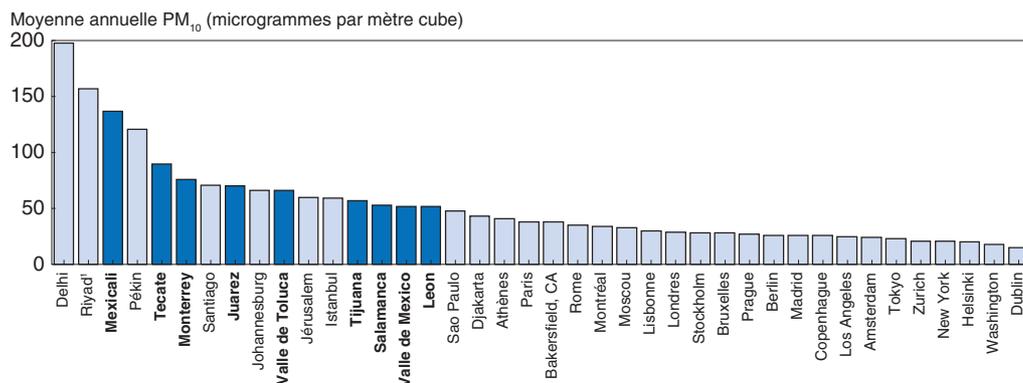
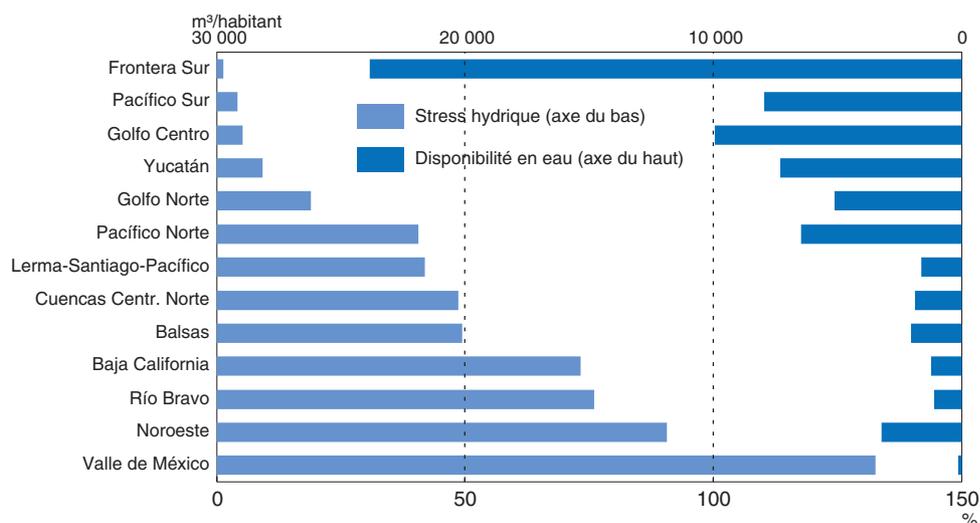
Les enjeux de la croissance verte

Au cours des dix dernières années, le Mexique s'est montré très déterminé à répondre aux enjeux de la croissance verte. Il a renforcé ses mesures environnementales nationales et a joué un rôle moteur à l'échelle internationale dans des domaines comme le changement climatique et la gestion de l'eau. Au début de 2013, le nouveau gouvernement a créé une commission interministérielle chargée des changements climatiques afin de définir un programme d'action commun et d'élaborer des directives propres à assurer que la politique publique répondent aux changements climatiques en temps voulu et de façon ordonnée. Cet effort d'amélioration de la cohérence en matière de politiques de lutte contre les changements climatiques doit être salué, et cette approche peu appliquée de manière encore plus large aux mesures qui touchent à l'environnement. La mise en œuvre de ces politiques de manière efficace et efficiente est un enjeu clé. La qualité de l'air, par exemple, s'est généralement améliorée durant la dernière décennie, même si la pollution atmosphérique est toujours à l'origine de trois quarts du coût de la dégradation de l'environnement, estimé à 5 % environ du PIB en 2011 (INEGI, 2013). Certaines villes mexicaines figurent parmi les plus polluées au monde (graphique 2.1, partie A). En outre, la consommation d'eau par le pays n'est pas écologiquement viable puisque 101 des 653 aquifères sont surexploités, en particulier dans le Nord et le Nord-Ouest du pays, où vivent les trois quarts de la population. Qui plus est, la qualité des eaux de surface et souterraines est menacée par la pollution (graphique 2.1, partie B).

Les enjeux de la croissance verte au Mexique sont étroitement liés aux politiques menées dans les secteurs de l'énergie, de l'électricité, du transport et de l'eau, où la tarification ne tient pas compte des coûts de la fourniture de biens environnementaux, encore moins des externalités. Les réformes mises en œuvre ont été insuffisantes. Le présent chapitre traite des mesures de croissance verte relatives à ces secteurs en ciblant les subventions et les écotaxes. Il aborde aussi les principaux problèmes rencontrés par la compagnie pétrolière publique PEMEX et les réformes qui s'imposent pour améliorer son efficacité opérationnelle et environnementale afin qu'elle contribue efficacement aux recettes budgétaires. D'autres domaines comme la biodiversité, la foresterie, l'agriculture et la gestion des déchets sont étudiés en détail dans le récent *Examen environnemental du Mexique 2013* (OCDE, 2013c).

Subventions à l'énergie et changements climatiques

Le Mexique est soumis à d'intenses pressions environnementales. D'après des estimations, 68 % de la population et 71 % du PIB sont fortement exposés aux risques liés aux changements climatiques (ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles, 2009), qui concernent essentiellement la production agricole, la disponibilité en eau, la déforestation, la biodiversité et la santé. La réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) reste un enjeu majeur, notamment parce que le Mexique est à l'origine de plus de 1 % des émissions mondiales de GES et a enregistré les moins bons résultats dans la zone de

Graphique 2.1. **Pollution atmosphérique et stress hydrique****A. Pollution atmosphérique, concentration annuelle en PM₁₀ dans une sélection de villes, 2008-2009****B. Stress hydrique et disponibilité en eau par bassin versant**

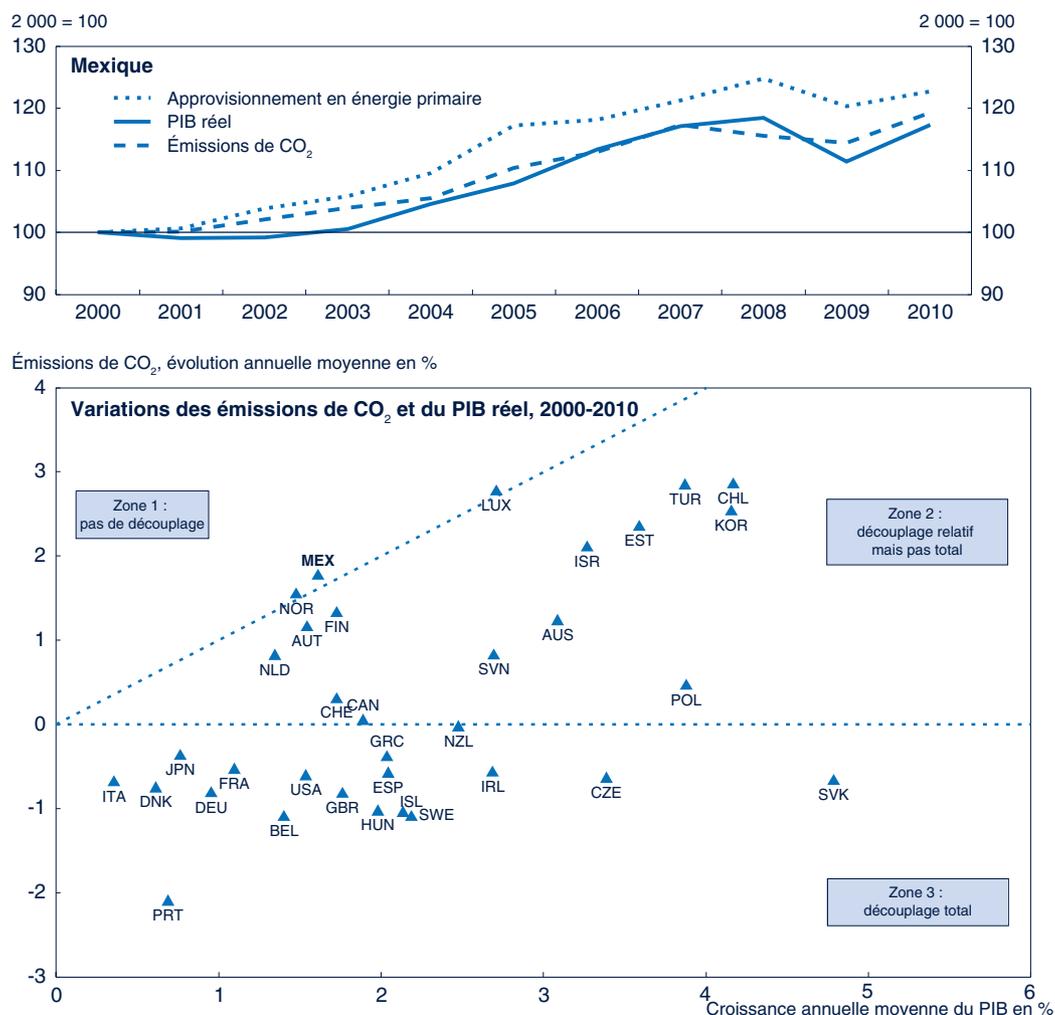
1. Dernières données disponibles de 2003.

Sources : OMS, Base de données sur la pollution atmosphérique ; Commission nationale de l'eau (CONAGUA).

 Note : Pour télécharger les données correspondant à ce graphique, voir graphique 8.

l'OCDE en matière de découplage des émissions de CO₂ de la croissance économique entre 2000 et 2010 (graphique 2.2). Les émissions de CO₂ dues à la consommation d'énergie ont augmenté de 19 % pendant la dernière décennie, ce qui s'explique en partie par le fait que la production d'énergie dépend pour l'essentiel des combustibles fossiles (89 %), qui sont fortement subventionnés. Les émissions imputables à la consommation d'énergie représentent près de trois quarts des émissions totales de GES.

La consommation d'électricité dans les secteurs agricole et résidentiel est subventionnée via une réduction des tarifs. En revanche, l'utilisation de l'essence et du gazole est subventionnée indirectement lorsque les prix internationaux sont élevés et augmentent, dans la mesure où le gouvernement applique un mécanisme de lissage des prix aux prix locaux. Au total, les subventions aux combustibles fossiles (y compris l'essence et l'électricité) s'est établie en moyenne à 1.7 % du PIB pendant la période 2006-12, ce qui a encouragé une consommation inefficace et excessive d'énergie et a pesé sur les finances publiques. Alors qu'elles sont censées répondre aux préoccupations sociales, ces

Graphique 2.2. **Énergie, PIB et émissions de carbone**¹

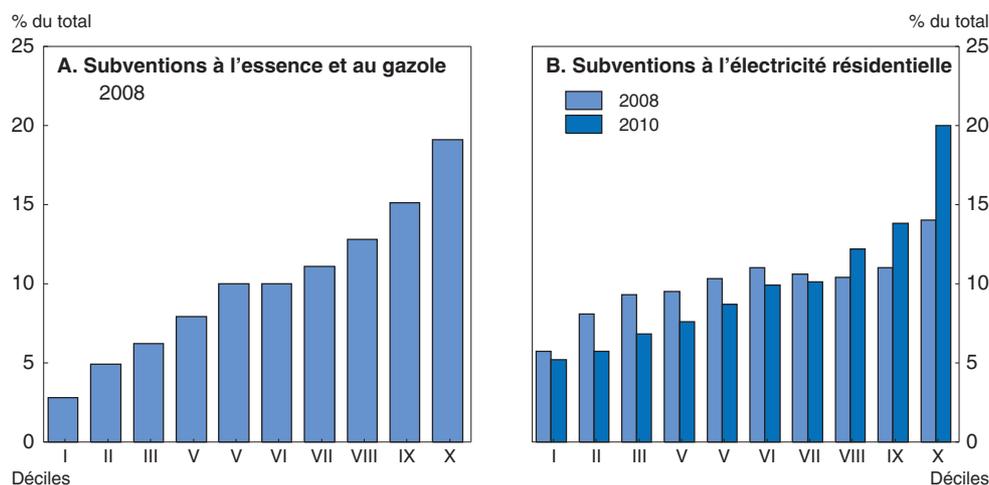
1. Émissions de CO₂ dues à la combustion d'énergie. Approche sectorielle.
Source : OCDE (2013a) ; AIE.

Note : Pour télécharger les données correspondant à ce graphique, voir graphique 9.

subventions profitent en grande partie aux catégories de population les plus aisées (graphique 2.3).

Le pays a fixé des objectifs ambitieux de réduction des émissions, dont le recours accru aux énergies renouvelables. Sa récente loi générale sur le changement climatique l'a confirmé, avec l'objectif de réduire les émissions de GES de 30 % en dessous d'un scénario de statu quo d'ici à 2020 et de 50 % d'ici à 2050 par rapport au niveau de 2000, à condition d'obtenir une aide financière internationale. Le Mexique a aussi défini l'objectif d'augmenter la part de l'électricité produite à partir de combustibles non fossiles de 20 % actuellement à 35 %. La suppression totale des subventions et l'instauration d'une tarification du carbone, soit au moyen de droits d'accise, soit par le biais d'un système d'échange de quotas d'émission, constituent la solution première et la plus économique pour atteindre ces objectifs puisque ces mesures pousseraient les ménages, les industriels et les agriculteurs à adopter les stratégies les moins coûteuses en vue de réduire les émissions. Cette solution augmenterait aussi les possibilités d'obtenir l'appui du secteur

Graphique 2.3. Distribution des subventions par groupe de revenu



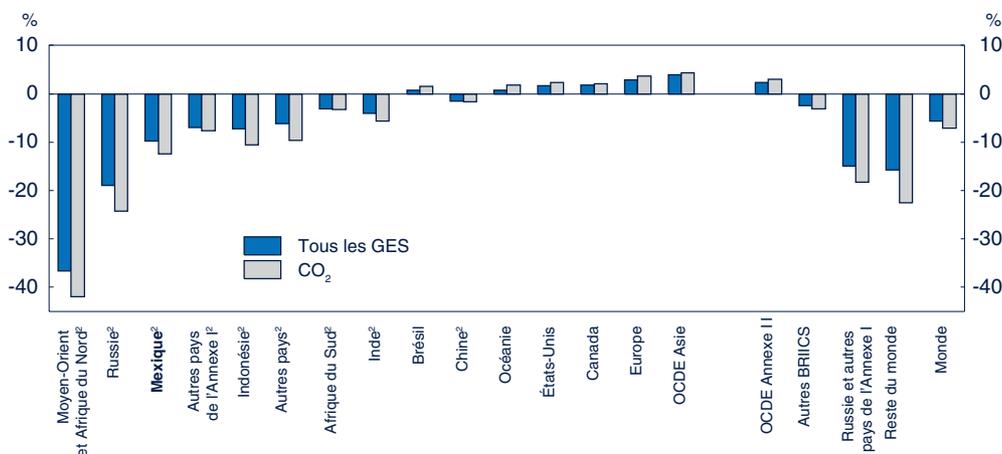
Source : Ministère des Finances et du Crédit public.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803503>

privé pour financer des investissements dans l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et autres infrastructures et technologies écologiques. Les simulations de l'OCDE montrent que la suppression progressive des subventions au titre de la consommation de combustibles fossiles au Mexique pourrait réduire les émissions de GES (à l'exclusion des émissions liées au changement d'affectation des terres) de 10 % d'ici à 2050 par rapport à une situation de statu quo (OCDE, 2012c) (graphique 2.4). Toutefois, ces mesures devraient aller de pair avec une stratégie de communication efficace afin de vaincre l'opposition à la réforme.

Graphique 2.4. Impact sur les émissions de GES¹ de la suppression des subventions aux combustibles fossiles

En 2050



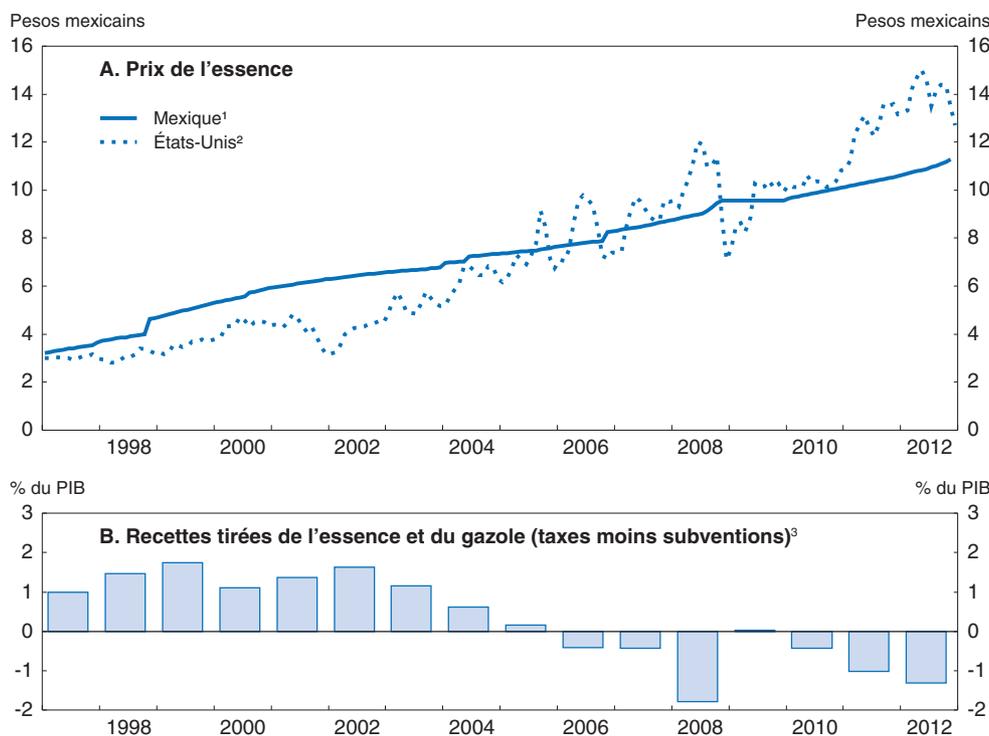
1. Hors émissions liées aux changements d'affectation des terres.

2. Régions et pays pour lesquels la réforme des subventions aux combustibles fossiles est simulée. Les pays de l'annexe 1 sont les pays Parties à l'annexe 1 du protocole de Kyoto.

Source : Modèle ENV-Linkages de l'OCDE, sur la Base de données de l'AIE sur les subventions aux combustibles fossiles (OCDE, 2012c).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803522>

Pour lutter contre la pauvreté et les inégalités, les économies découlant de ces subventions pourraient servir à financer des transferts monétaires directs en développant encore le programme *Oportunidades*, qui a fait la preuve de son efficacité pour cibler les familles pauvres. La méthode consistant à augmenter les prix de l'essence de 9 centimes de peso mexicain par mois et, à compter de janvier 2013, de 11 centimes par mois constitue une étape importante pour combler l'écart entre les prix des carburants pratiqués au Mexique et aux États-Unis. Elle implique, cependant, une subvention implicite importante compte tenu des prix courants, qui ne sera éliminée que graduellement, sauf si les prix internationaux baissent. Des mesures beaucoup plus fermes pourraient donc être justifiées pour éliminer ces subventions élevées et préjudiciables à l'environnement (graphique 2.5). Une fois que les subventions auront disparu, l'établissement d'un droit d'accise positif et la transition vers un prix de l'essence déterminé par le marché et incorporant une taxe carbone marqueraient des avancées, qui pourraient intervenir progressivement en utilisant un mécanisme de lissage transitoire fondé sur des règles.

Graphique 2.5. **Prix de l'essence et recettes fiscales**

1. Prix du supercarburant, fin de période.
2. Prix de détail de l'essence reformulée aux États-Unis.
3. Taxe sur l'essence et le gazole (*IEPS de gasolinas y diesel*) qui en période de prix internationaux élevés et croissants devient négative (subvention), dans la mesure où le gouvernement applique un mécanisme de lissage des prix aux prix locaux. Données préliminaires pour 2012.

Sources : INEGI ; ministère des Finances et du Crédit public, Energy Information Administration ; OCDE, *Base de données des Principaux indicateurs économiques*.

Note : Pour télécharger les données correspondant à ce graphique, voir graphique 10.

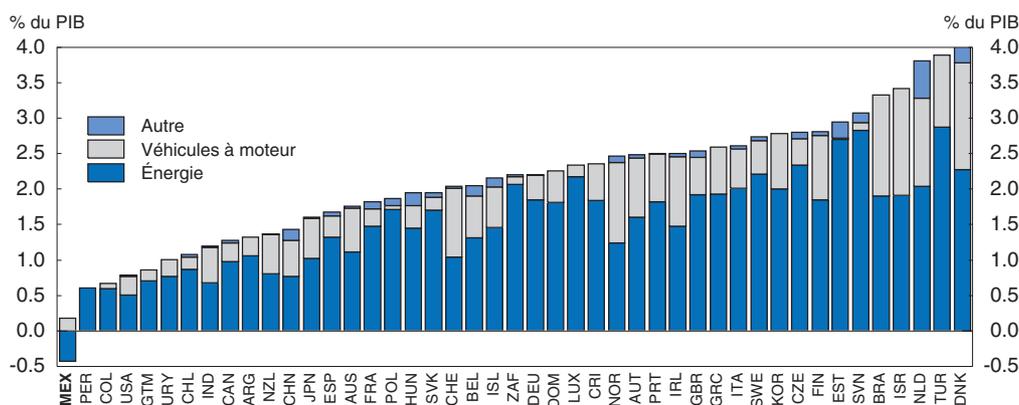
Les subventions à l'électricité pour les secteurs agricole et résidentiel représentent plus des deux tiers du coût de la fourniture d'électricité à ces secteurs. Elles figurent parmi les plus élevées au monde et ont augmenté pendant les dernières décennies, ce qui est en

partie lié aux coûts élevés de l'approvisionnement en énergie. Ces subventions ainsi que d'autres programmes de soutien au secteur agricole expliquent en grande partie pourquoi les dépenses publiques du secteur comptent parmi les plus élevées en Amérique latine et dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2013c).

Parallèlement à la suppression des subventions énergétiques, le recours à des instruments basés sur le marché comme des taxes à large assise sur les émissions de GES ou un système de droits d'émission serait un bon point de départ pour fixer le tarif des émissions en fonction de leurs coûts sociaux. Les taxes sont peut-être plus faciles à mettre en place car l'infrastructure nécessaire pour ce faire est déjà en place. Les écotaxes ont en réalité été des subventions ces dernières années en raison du mécanisme de lissage des prix pour les combustibles fossiles (graphique 2.6). Il est tout à fait possible d'accroître les recettes tirées de ces taxes. En revanche, comme évoqué dans la précédente enquête, il pourrait dans une certaine mesure être plus intéressant pour le Mexique de participer à des systèmes d'échange de droits d'émission que d'augmenter les taxes carbone puisqu'il pourrait ainsi obtenir des fonds de l'étranger pour financer des investissements dans l'efficacité énergétique.

Graphique 2.6. Recettes des écotaxes¹

En 2010



1. Au Mexique, les variations des prix à la consommation sur les carburants des véhicules à moteur sont lissées. En 2010, lorsque les prix du marché étaient particulièrement élevés à l'échelle mondiale, le droit d'accise sur les carburants est devenu une subvention, soit l'équivalent d'environ 0.5 % du PIB.

Source : Base de données OCDE/AEE sur les instruments employés dans la politique de l'environnement et la gestion des ressources naturelles, www.oecd.org/env/policies/database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803541>

Le Mexique a la possibilité de s'associer au système régional de droits d'émission en Amérique du Nord, maintenant que le système d'échange de la Californie a commencé à fonctionner. Comme il peut réduire ses émissions à moindre coût, le Mexique peut vendre des droits d'émission à ses voisins du Nord et obtenir des fonds pour financer des investissements dans la réduction des émissions. Le pays s'est dit vivement intéressé par une participation à ces marchés du carbone et a jeté les bases, dans sa loi générale sur le changement climatique, de la création d'un système national de droits d'émission qui pourra être associé à d'autres pays. Le Mexique pourrait aussi mettre à profit l'expérience acquise grâce au système interne volontaire d'échange de droits d'émission de PEMEX mis en place pendant la première moitié des années 2000. Celui-ci pourrait être réactivé et étendu, d'abord au secteur de l'électricité puis progressivement à d'autres secteurs clés.

Cependant, la mise en œuvre de taxes sur les émissions et de systèmes de droits négociables pose divers problèmes. Premièrement, au Mexique, les secteurs de l'électricité et du pétrole sont dominés par des monopoles étatiques, dont les incitations à réduire leur production en réponse à une hausse des coûts d'émission sont plus faibles que sur un marché concurrentiel. Compte tenu de la complexité des relations avec l'État sur le plan financier, les contraintes budgétaires de ces sociétés sont probablement légères et de nombreuses incitations font l'objet de distorsions. Cela vaut aussi pour les incitations à investir dans de nouvelles technologies économes en énergie. Par conséquent, la tarification du carbone devra peut-être s'accompagner d'instruments qui ne sont pas basés sur le marché comme de nouvelles normes technologiques et réglementations, à moins que le Mexique n'améliore la gouvernance de ses entreprises publiques et n'autorise une plus grande concurrence dans ces secteurs. En outre, l'intervention de l'administration fédérale, des États et des communes dans l'élaboration de la politique environnementale accentue la complexité du dispositif d'application. Enfin, le secteur privé s'opposera vraisemblablement à des mesures susceptibles d'affecter la compétitivité vis-à-vis de la Chine par exemple.

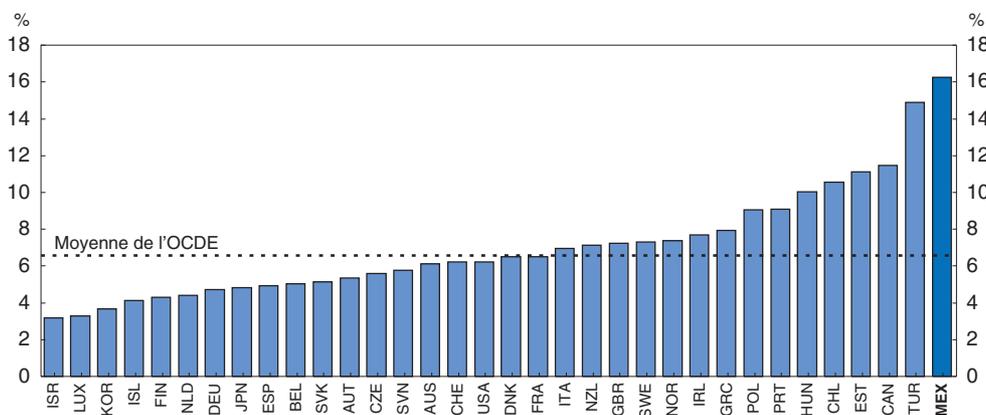
Améliorer l'efficacité énergétique

Des changements de réglementation complémentaires amélioreraient l'efficacité énergétique et réduiraient les émissions, parallèlement à la suppression progressive des subventions. Une amélioration de l'efficacité énergétique est possible dans le secteur de l'énergie et pour les utilisateurs finals. Le Mexique devrait identifier et adopter des stratégies plus rentables afin d'améliorer davantage l'efficacité énergétique.

Au Mexique, les pertes liées au transport et à la distribution de l'électricité sont environ deux fois plus importantes que les moyennes internationales et figurent parmi les plus élevées dans la zone de l'OCDE (graphique 2.7). Il est indispensable d'investir dans ce type d'infrastructures puisque le pays pourrait bénéficier d'un saut technologique, de nouvelles technologies remplaçant les anciennes. Dans le secteur de l'énergie, notamment pour ce qui concerne les compagnies publiques PEMEX (pétrole et gaz) et CFE (électricité), les nouveaux investissements doivent tenir compte des externalités et intégrer de nouvelles technologies plus efficaces et plus propres. Des mesures comme la réduction des

Graphique 2.7. **Pertes liées au transport et à la distribution de l'électricité**

Pourcentage de la production, 2007-09



Source : AIE, Base de données Electricity Information Statistics.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803560>

gaz torchés, une plus grande efficacité des installations et des installations de cogénération ont été mises en place ces dernières années, dans le prolongement des objectifs d'efficacité énergétique de la Stratégie énergétique nationale et des réglementations mises en œuvre par la Commission nationale des hydrocarbures. Si les résultats ont été positifs et les objectifs ont été atteints, il faut aller plus loin et le rapport coût-efficacité de ces mesures doit encore être évalué, notamment en raison des contraintes financières auxquelles sont soumises ces entreprises publiques.

Pour les secteurs utilisateurs, le principal programme pour exploiter l'efficacité énergétique a été le Programme national d'utilisation durable de l'énergie (PRONASE), qui a fixé l'objectif d'une réduction de la demande d'électricité pouvant atteindre 18 % d'ici à 2030 via des instruments reposant sur des subventions. Ces instruments incluent des prêts préférentiels, des déductions fiscales pour les investissements écologiques, des droits d'importation nuls sur le matériel antipollution, des crédits d'impôt pour la mise au rebut d'autobus et de poids lourds, des subventions au titre du remplacement de vieux appareils électriques ménagers et des prêts destinés aux ménages à faible revenu pour l'acquisition de logements économes en énergie. Un programme a remporté un grand succès : il s'agit de *Luz Sustentable*, dont l'objectif était de remplacer, sans frais pour les ménages, les ampoules à incandescence par des ampoules à faible consommation. Si ces programmes ont généralement permis de réaliser des économies d'énergie, des mesures de ce type sont moins efficaces que les instruments de prix comme les taxes, parce qu'elles induisent un coût élevé pour le budget, défavorisent les ménages et entreprises ayant un accès limité à ces investissements et peuvent les contraindre à opter pour les solutions subventionnées même si d'autres solutions plus efficaces existent. Ces incitations se justifieraient moins en cas de suppression des subventions énergétiques.

Potentiel d'énergies renouvelables

Compte tenu des signaux de prix actuels, le Mexique aura beaucoup de mal à atteindre ses objectifs ambitieux de réduction des émissions. Le pays vise notamment à accroître la part de l'électricité produite à partir de combustibles non fossiles de 20 % actuellement à 35 % d'ici à 2024. La part des énergies renouvelables dans la production d'électricité a diminué entre 2000 et 2011 et celle des énergies renouvelables non hydrauliques a reculé de 3.7 % à 3.3 % pendant la même période. Cependant, le Mexique est tout à fait en mesure d'exploiter les énergies renouvelables grâce à ses conditions physiques et climatiques. À titre d'exemple, on estime que le potentiel de l'énergie éolienne dépasse, d'après les estimations de l'administration, 50 GW alors que la capacité actuelle est seulement de 12 GW. La capacité d'électricité a atteint un total de 61.8 GW en 2011.

Les mesures visant à augmenter les prix de l'électricité pour les projets industriels et technologiques se sont traduites par un essor spectaculaire de l'éolien ces six dernières années. Toutefois, il s'agit pour l'essentiel d'une autoproduction à titre privé, sachant que la réglementation actuelle autorise le secteur privé à participer à la production d'énergie mais qu'il peut vendre son excédent uniquement à la compagnie d'électricité publique CFE. Comme CFE achète l'énergie au moindre coût sans aucune considération pour les externalités environnementales, une grande partie de l'électricité produite à partir des énergies renouvelables ne peut être compétitive. La planification basée sur les coûts de CFE a été révisée en 2012 pour tenir compte des externalités, ce qui constitue une bonne nouvelle.

Au cours de la décennie écoulée, le Mexique a lancé plusieurs projets pour venir à bout de ces obstacles. Depuis le milieu des années 2000, des projets éoliens à grande échelle, cofinancés par des prêts du Fonds pour l'environnement mondial et de la Banque mondiale, ont permis de renforcer les capacités en matière d'applications des énergies renouvelables raccordées au réseau. De nouveaux instruments réglementaires ont été mis en place, notamment une banque de l'énergie permettant aux autoproducteurs de reporter d'une année sur l'autre la puissance excédentaire ; une baisse des tarifs perçus des autoproducteurs pour leurs appoints de puissance et de nouveaux mécanismes d'enchères pour que le secteur privé couvre les coûts des accroissements de capacité du réseau de CFE. En outre, depuis 2005, la loi fédérale sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les bénéficiaires des sociétés autorise l'amortissement de 100 % des dépenses d'investissement dans les énergies renouvelables sur une année (OCDE, 2013c).

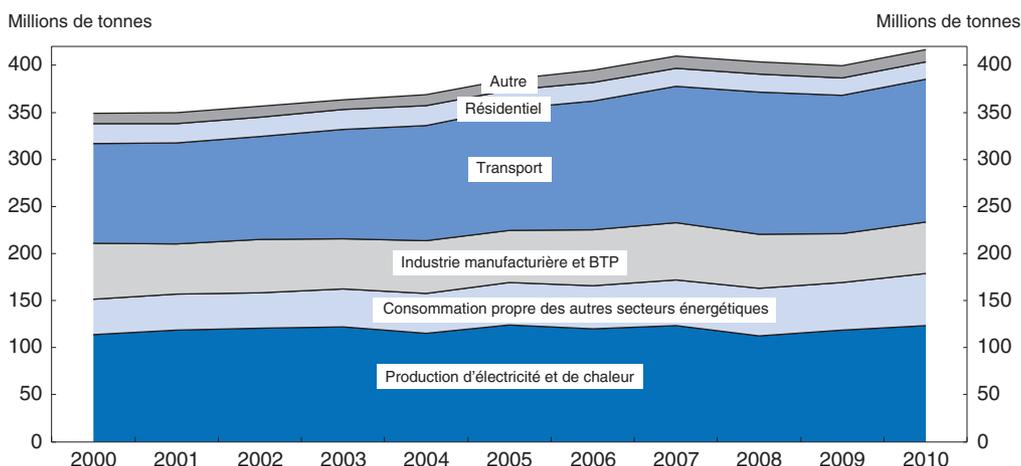
Ces mesures, ainsi que d'autres programmes comme l'extension du réseau et de son accès pour les producteurs d'énergies renouvelables, la résolution des problèmes d'indemnisation foncière, la lutte contre des procédures complexes d'attribution de permis et la constitution d'un stock national d'énergies renouvelables, pourraient favoriser le développement d'énergies plus respectueuses de l'environnement à l'avenir, en particulier de l'éolien et du solaire. Parmi les engagements du nouveau gouvernement dans le Pacte figurent le doublement progressif des investissements dans la recherche et le développement, qui représentent environ 0.5 % du PIB actuellement, et la réduction de la dépendance à l'égard des combustibles fossiles en investissant dans des sources d'énergie renouvelables comme l'éolien et le solaire. Il s'agit d'une très bonne nouvelle.

Des instruments non fondés sur le marché, comme les tarifs d'achat utilisés au Portugal pour encourager les pôles technologiques dans l'éolien et le solaire (OCDE, 2011), pourraient être lancés. Il s'agirait d'un pis-aller en attendant une diminution progressive du coût des énergies renouvelables. Ils devraient toutefois être supprimés par la suite. Le Mexique pourrait bâtir un tout nouveau secteur en saisissant ces opportunités, tout en améliorant l'accès aux infrastructures de base.

Mesures dans le secteur des transports

Le secteur des transports est une source majeure et grandissante d'émissions de CO₂, sous l'effet de l'essor du transport routier et de la hausse rapide des taux de motorisation (graphique 2.8). Les subventions à l'essence et au gazole via le mécanisme de lissage des prix ainsi que d'autres incitations, comme les taxes peu élevées sur les véhicules, le fait que les règles soient peu appliquées et les crédits d'impôt sur les péages routiers pour les entreprises de transport, ont entamé la motivation pour améliorer l'efficacité énergétique dans le secteur. Ces mesures vont à l'encontre d'une transition vers des véhicules plus petits, plus économes et moins polluants. Les taxes sur les véhicules qui varient en fonction des performances ou des normes environnementales ne s'appliquent que dans quelques États, dont la ville de Mexico. La taxe annuelle sur la possession ou l'utilisation d'un véhicule (*tenencia*) a été transférée du gouvernement fédéral aux États en 2012. Cependant, moins de la moitié des États ont institué ces taxes en raison d'une faible motivation politique (voir chapitre 3).

Le Mexique prélève aussi une taxe exceptionnelle sur tout achat d'un nouveau véhicule de tourisme. Les nouvelles voitures électriques et hybrides ne sont pas concernées, mais ces véhicules ne représentent encore qu'une faible part du marché, ce qui semble indiquer que cette exemption a une incidence limitée. Une restructuration des

Graphique 2.8. Émissions de CO₂ par secteur

Source : OCDE-AIE (2012), Émissions de CO₂ dues à la combustion d'énergie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803579>

taxes sur tous les véhicules de façon qu'elles tiennent compte des performances environnementales pourra encourager l'utilisation de véhicules plus économes en énergie. En outre, l'application de normes environnementales, même s'il ne s'agit pas de la solution la plus efficace, pourrait aussi entrer en jeu en l'absence d'un soutien politique à une augmentation des taxes ou à une suppression des subventions aux combustibles fossiles. Le travail actuel de la Commission nationale pour l'efficacité énergétique (CONUEE) consistant à établir des règles d'efficacité pour les véhicules neufs et les véhicules d'occasion importés est un pas dans cette direction. Toutefois, même l'application de normes environnementales aux voitures est difficile en raison de la vive opposition des constructeurs automobiles. Le Mexique devrait élargir l'application de la taxe annuelle (*tenencia*) à tous les États et restructurer les taxes sur les véhicules afin de prendre directement en considération les performances environnementales. Le prélèvement de taxes directes sur le carburant constitue l'option la plus efficiente, car ces taxes sont plus directement liées aux émissions de carbone ; cependant, d'autres instruments de la politique environnementale, comme les taxes et les normes applicables aux véhicules, pourraient jouer un rôle complémentaire.

L'orientation de l'investissement public et privé vers des transports publics sobres en carbone et l'élaboration de programmes encourageant des transports urbains durables pourraient réduire la pollution, améliorer le bien-être de la population en diminuant les dépenses de santé liées aux maladies respiratoires et faire gagner du temps en limitant les embouteillages. La mise en place de transports publics urbains comme le service d'autobus express (BRT) qui existe dans plus de dix villes, dont Mexico, et d'autres projets de transport en commun pilotés par le Programme de soutien fédéral au transport en commun (PROTRAM) sont de bons exemples d'investissement public et privé dans des infrastructures respectueuses de l'environnement ayant des effets très positifs sur les plans environnemental, social et économique (Francke et al., 2012). Cependant, les projets de transport public et l'urbanisme doivent reposer sur des plans directeurs stratégiques intégrant le transport et l'aménagement du territoire, avec des objectifs clairs et une analyse coût-avantages *ex ante* qui prend en considération le changement climatique et d'autres coûts pour l'environnement. Une loi fédérale sur le transport public pourrait être

une solution pour régler les problèmes de différences de priorités aux divers échelons de gouvernement. L'OCDE a aussi commencé à travailler avec le Mexique pour examiner les politiques urbaines dans le but de formuler des recommandations globales concernant de multiples secteurs qui pourraient optimiser l'efficacité économique et favoriser un développement urbain durable et la cohésion sociale.

Subventions au secteur de l'eau

La consommation d'eau actuelle du Mexique n'est pas viable à long terme. Cent-un des 653 aquifères du pays sont surexploités. Beaucoup d'entre eux sont situés dans le Nord et le Nord-Ouest du pays, où vivent les trois quarts de la population. En outre, la qualité des eaux de surface et souterraines est menacée par la pollution. La qualité médiocre de l'eau, le faible débit d'eau, l'assèchement des terres humides et l'invasion d'eau salée dans les nappes en sont notamment les conséquences. Cela met en danger la santé des écosystèmes et des hommes. La pénurie et la pollution augmentent les coûts de l'approvisionnement en eau, qui doit être traitée avant de pouvoir être utilisée, et représentent une contrainte majeure pour la productivité agricole, avec des retombées négatives sur le développement économique. En outre, les pressions sur le milieu aquatique pourraient encore s'accroître en raison du changement climatique. En effet, le Mexique devrait connaître une hausse des températures, une diminution des précipitations et une multiplication des cas d'extrêmes climatiques (Banque mondiale, 2011). Malgré une nette amélioration de l'accès aux services de l'eau, 11 millions de Mexicains n'ont toujours pas accès à l'eau courante et 14,8 millions n'ont pas accès aux services d'assainissement, avec des différences notables entre zones urbaines et rurales. Tous ces facteurs ont une incidence négative sur les perspectives économiques et le bien-être.

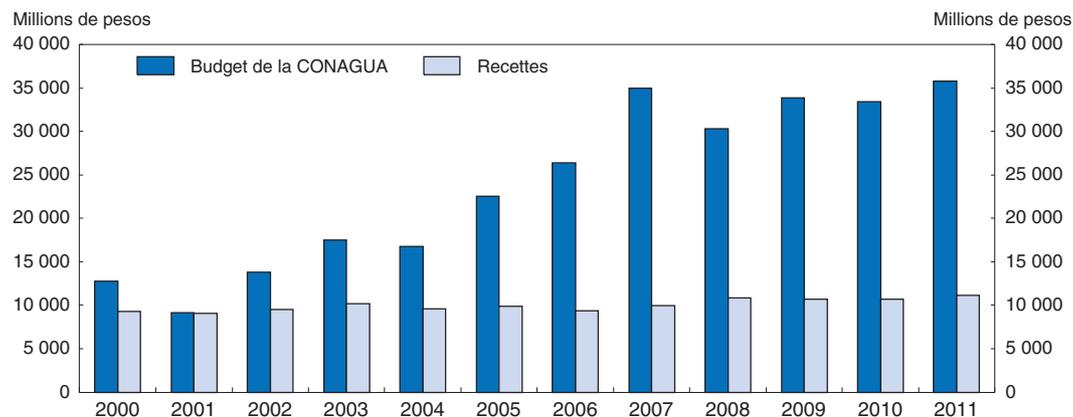
En 2011, le pays a lancé une ambitieuse Action pour l'eau à l'horizon 2030 avec une vision stratégique à long terme pour le secteur de l'eau au Mexique. Il prévoit d'atteindre quatre objectifs d'ici à 2030 : garantir un accès universel aux services d'eau potable, équilibrer l'offre et la demande d'eau, améliorer la qualité de l'eau (propreté des plans d'eau) et réduire l'exposition aux événements hydrométéorologiques (installations à l'abri d'inondations catastrophiques). Ce dispositif a été complété par un cadre d'action pour la gestion des ressources en eau. Toutefois, la mise en œuvre s'est révélée très problématique. En effet, les subventions dans les secteurs de l'énergie et de l'agriculture sont en contradiction avec les objectifs de la politique de l'eau, les conseils de bassin ne fonctionnent pas bien et le cadre réglementaire pour les services d'eau potable et d'assainissement est disséminé dans plusieurs secteurs (OCDE, 2013b).

Le Mexique a expérimenté des instruments basés sur le marché pour l'eau, en utilisant des commissions sur les services de l'eau et des redevances de prélèvement et de pollution, afin de tenir compte de la valeur de la ressource. Toutefois, ils ont eu des effets limités en raison des prix très bas, des taux de paiement faibles et des exemptions. Les redevances de prélèvement de l'eau et les frais généraux sont perçus par la Commission nationale de l'eau (CONAGUA, 2011). Ces redevances s'appliquent aux eaux souterraines et de surface utilisées dans l'approvisionnement en eau du réseau public, l'agriculture, l'industrie, l'énergie thermique et l'hydroélectricité. Bien que les cultures irriguées soient à l'origine de 77 % de la consommation d'eau, aucune redevance de prélèvement ne s'applique aux utilisateurs de l'irrigation pour le quota qui leur est alloué et une faible redevance est prélevée pour toute utilisation au-delà du quota. En outre, ces mesures ont un caractère non obligatoire dans les faits en raison de contrôles et d'une application

limités. Par ailleurs, de nombreuses compagnies ne versent pas de redevance de prélèvement ou de pollution. La contribution des usagers de l'eau ces cinq dernières années a avoisiné plus de 40 % du budget total du secteur de l'eau (graphique 2.9).

Graphique 2.9. **Budget de la Commission nationale de l'eau et recettes tirées des redevances de prélèvement de l'eau**

Prix de 2009



Sources : Commission nationale de l'eau (CONAGUA) ; OCDE (2013b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803598>

Les aides au secteur agricole, essentiellement via des prix bas de l'électricité pour le pompage de l'eau d'irrigation (financée grâce au dispositif subventionné Tarifa 09) et des redevances de prélèvement faibles ou nulles, n'ont guère encouragé une utilisation plus efficiente de l'eau et une réduction des pertes d'eau. Cela a entraîné une surexploitation des nappes, découragé l'investissement dans des technologies d'irrigation plus performantes et détourné l'eau d'activités à rendement économique plus élevé. Des estimations montrent que la suppression des subventions à l'électricité, conjuguée ensuite à des incitations à employer des technologies plus performantes dans l'agriculture, engendrerait une réduction de 15 % du prélèvement d'eau à court terme et de 19 % à long terme (OCDE, 2013c). Un autre problème se pose : l'absence d'application des règles s'est traduite par une forte sous-estimation de la consommation et par des prélèvements illégaux. Les ressources destinées à contrôler l'utilisation de l'eau représentent moins de 1 % du budget de la Commission nationale de l'eau. Qui plus est, les subventions agricoles se sont révélées dégressives puisqu'elles profitent essentiellement aux 10 % d'agriculteurs les plus riches et détournent l'eau d'activités à rendement économique plus élevé (OCDE, 2013c).

La suppression progressive des subventions à l'électricité pour le pompage de l'eau d'irrigation dans l'agriculture et leur remplacement par des transferts monétaires, indépendamment de l'utilisation de l'eau, comme le font certains programmes pilotes, favoriseraient une utilisation plus durable de l'eau. Par ailleurs, une réaffectation plus efficace de ressources au contrôle, y compris la généralisation des compteurs d'eau afin de mieux surveiller la consommation d'eau, permettrait un fonctionnement optimal des redevances et empêcherait le gaspillage.

Services d'eau potable et d'assainissement

L'accès aux services d'eau potable et d'assainissement de base a été une priorité nationale au cours de la dernière décennie, les investissements ayant pratiquement triplé. Le nombre de bénéficiaires de ces deux services a considérablement augmenté pour atteindre près de 92 % de la population aujourd'hui (tableau 2.1). Cependant, il reste beaucoup à faire pour garantir un accès universel à l'eau et réduire les écarts entre les zones urbaines et rurales. En outre, le Mexique affiche le taux de raccordement au réseau public d'égouts le plus faible dans la zone de l'OCDE, environ 47 % des eaux usées municipales étant collectées. L'absence d'accès à des commodités a une incidence négative sur les perspectives économiques et le bien-être. Lorsqu'ils peuvent être raccordés, les ménages peuvent se livrer à des activités et à des loisirs plus productifs mais aussi développer les perspectives de marché pour les entreprises, en augmentant la productivité et l'investissement.

Tableau 2.1. **Eau, services d'hygiène et traitement des eaux usées**
En pourcentage

	1990	1995	2000	2005	2011 ¹
Eau potable					
Urbain	89.4	93.0	94.6	95.0	96.2
Rural	51.2	61.2	68.0	70.7	77.1
Total	78.4	84.6	87.8	89.2	91.6
Services d'hygiène					
Urbain	79.0	87.8	89.6	94.5	96.6
Rural	18.1	29.6	36.7	57.5	69.2
Total	61.5	72.4	76.2	85.6	90.2
Évacuation des eaux usées					
Municipal					46.5

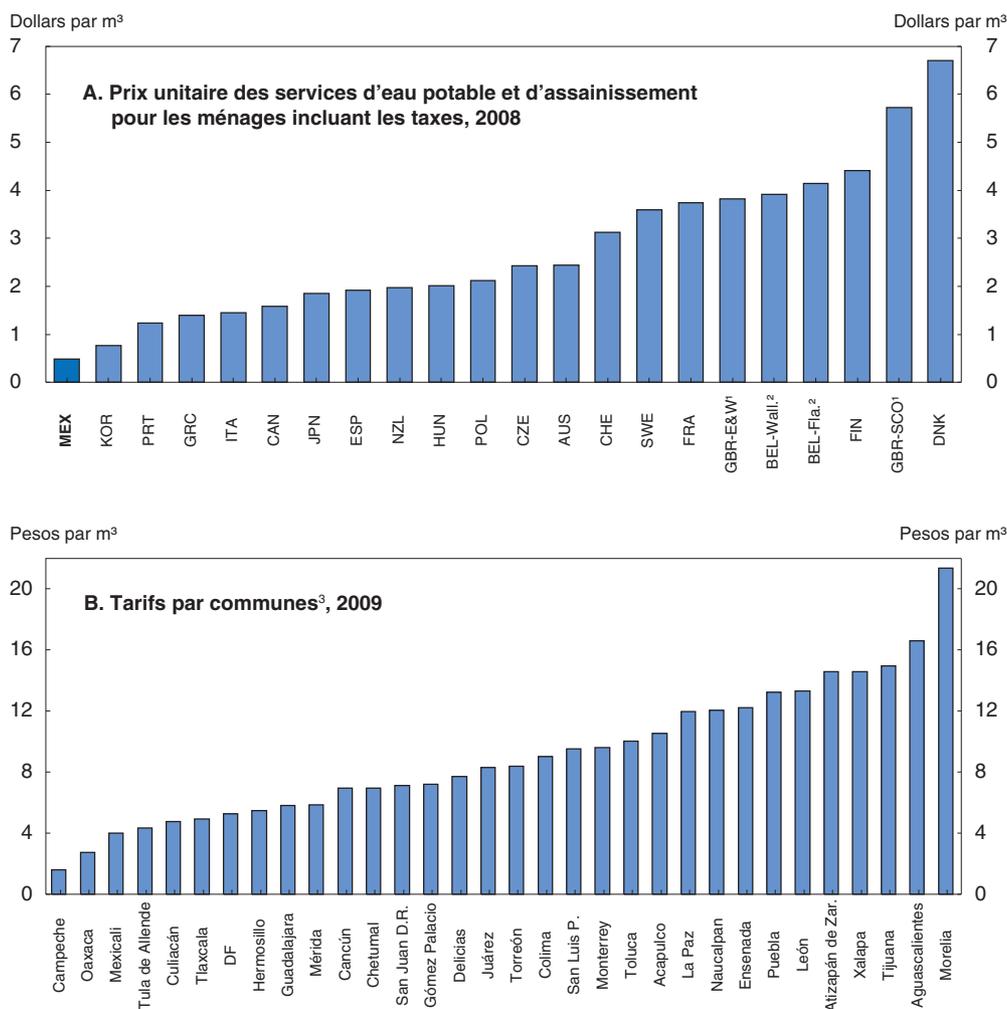
1. Données préliminaires.

Sources : Commission nationale de l'eau (2011), ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles (2012).

Compte tenu de la future croissance démographique, le Mexique devra, au cours des vingt prochaines années, fournir des services d'eau potable à 36 millions d'habitants supplémentaires et des services d'assainissement à 40 millions de personnes. En outre, l'efficacité et la fiabilité des services ainsi que la viabilité financière des prestataires sont des sujets de préoccupation majeure (OCDE, 2013b).

Les tarifs de l'eau sont extrêmement bas pour les ménages, car, dans bien des cas, ils ne reflètent même pas les coûts d'exploitation et d'entretien liés à la fourniture des services et bénéficient d'un taux de TVA nul. En moyenne, ils sont les plus bas dans la zone de l'OCDE. Les tarifs sont proposés par les communes et approuvés par le Congrès de l'État, mais ils ne couvrent que 45 % des coûts totaux en moyenne. Souvent, ils ne suivent pas le rythme de l'inflation et présentent de grandes disparités (graphique 2.10). Il en résulte une dépendance excessive à l'égard des ressources fédérales et de l'État. Les investissements sont financés par des transferts fédéraux (48 %), des transferts de l'État (18.5 %) et des prêts privés et bancaires (20.5 %), les communes n'intervenant qu'à hauteur de 12 %.

L'incapacité d'augmenter les tarifs s'explique par le fait que toute hausse doit être approuvée par le Congrès, où le coût politique d'un relèvement des tarifs est élevé. Un autre problème majeur se pose : les taux de recouvrement des factures sont faibles. Les communes ne sont guère incitées à les encaisser puisque leurs budgets dépendent

Graphique 2.10. **Tarifs de l'eau et tarifs des communes**

1. GBR-E&W pour l'Angleterre et le pays de Galles et GBR-SCOT pour l'Écosse.
2. BEL-Wall pour la région wallonne et BEL-Fla. pour la région flamande de Belgique.
3. Tarifs les plus élevés pour une consommation mensuelle de 30 m³.

Sources : OCDE (2010), *Le prix de l'eau et des services d'eau potable et d'assainissement* ; Commission nationale de l'eau.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803617>

largement des transferts fédéraux et de l'État. Il faudra se pencher sur ces incitations conformément aux recommandations faites au chapitre 3.

Les tarifs doivent être augmentés dans plusieurs domaines (OCDE, 2013b). Les prix des services d'eau potable doivent tenir compte des coûts d'exploitation et d'entretien liés à la fourniture des services. Toutefois, dans la plupart des cas, une approche par étapes allant de pair avec un meilleur recouvrement des factures sera nécessaire pour assainir les bilans des compagnies et gagner la confiance des consommateurs, condition préalable à un relèvement des tarifs (OCDE, 2012b).

Les travaux récents de l'OCDE sur l'Action pour l'eau à l'horizon 2030 décrivent en détail plusieurs initiatives qui pourraient contribuer à un cadre de référence cohésif et performant en matière de politique de l'eau afin de résoudre les principaux problèmes du secteur et d'atteindre les objectifs définis dans l'Action pour l'eau (OCDE, 2013b). Les travaux s'intéressent à l'amélioration de la gouvernance multiniveaux en vue de remédier

à l'éclatement territorial et institutionnel du secteur de l'eau, au renforcement de la gouvernance des bassins versants pour une gestion des ressources en eau efficace et intégrée, à l'amélioration des cadres réglementaires pour la fourniture de services d'eau potable et à l'amélioration de l'efficacité économique et de la viabilité financière des politiques de l'eau. Les principales recommandations qui ressortent de cette étude pour que la réforme de l'eau voie le jour sont les suivantes : i) élaborer un plan d'action pangouvernemental s'appuyant sur l'Action pour l'eau à l'horizon 2030, ii) créer des mécanismes et incitations pour améliorer les résultats de la politique de l'eau à différents niveaux gouvernementaux et institutionnels, iii) exploiter pleinement les avantages des instruments économiques existants, imaginer et mettre en place des redevances, des tarifs, d'autres dispositifs et des marchés de l'eau conformément aux objectifs de la politique de l'eau, augmenter les niveaux des tarifs et modifier les structures tarifaires en vue d'une utilisation plus efficace de l'eau, iv) clarifier le cadre réglementaire pour les services de l'eau, v) renforcer le rôle, les prérogatives et l'autonomie des conseils de bassin et de leurs organes auxiliaires, vi) créer une plateforme d'échange des pratiques recommandables, vii) favoriser la transparence, l'échange d'informations et la participation du public à tous les processus importants et viii) évaluer la capacité des programmes fédéraux à atteindre les objectifs de la politique de l'eau.

Besoins en investissements écologiques

Les besoins en investissements pour faire face au changement climatique et répondre aux enjeux environnementaux plus généraux sont considérables. Il faut notamment accroître sensiblement les investissements dans les infrastructures de base pour atteindre les objectifs de développement. Si les investissements en infrastructures dans le cadre d'un virage écologique sont souvent considérés comme un coût supplémentaire, les récents travaux de l'OCDE semblent indiquer qu'il serait possible de limiter le changement climatique à deux degrés (à savoir un développement sobre en carbone) à des coûts d'investissement comparables à ceux prévus dans un scénario de statu quo, en particulier si les liens entre les besoins d'infrastructures de réseau sont pris en compte (Corfee-Morlot et al., 2012).

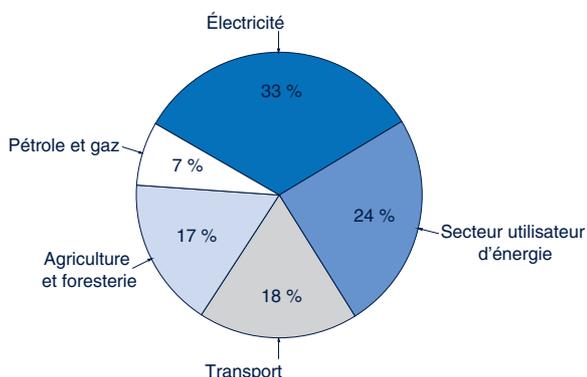
Au Mexique, d'après des estimations de la Banque mondiale, les interventions liées au changement climatique qui s'imposent jusqu'en 2030 devraient atteindre environ 64 milliards USD (Johnson et al., 2010). Elles incluent des investissements dans le secteur pétrolier et gazier (cogénération chez PEMEX), l'électricité (parcs éoliens), le secteur utilisateur d'énergie (développement de programmes d'efficacité énergétique), le transport (transports en commun) et la foresterie (pour éviter la déforestation) (graphique 2.11).

Dans le secteur de l'eau, la Commission nationale de l'eau estime à 83 milliards USD les investissements jusqu'en 2030 pour mettre en œuvre la réforme mise en avant dans son Action pour l'eau à l'horizon 2030 (CONAGUA, 2011). L'objectif est de répondre à la demande d'eau d'une manière durable, de garantir un accès universel aux services d'eau potable et d'assainissement, d'améliorer la qualité de l'eau des rivières, lacs et aquifères et de réduire l'exposition aux événements hydrométéorologiques (graphique 2.12).

D'autres solutions comme la suppression des subventions préjudiciables à l'environnement, la tarification des biens environnementaux et l'instauration d'une tarification du carbone pourraient orienter les incitations à investir dans la bonne direction et permettre de financer des investissements écologiques. Cependant, le secteur public restera une importante source de financement et un facilitateur pour les investissements

Graphique 2.11. **Investissements nécessaires jusqu'en 2030 dans des interventions sobres en carbone au Mexique par secteur**

Investissements nécessaires : 64.5 milliards d'USD

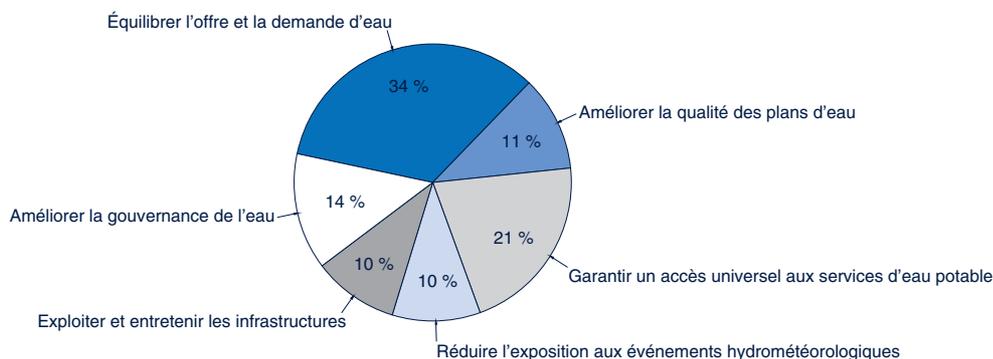


Source : Johnson et al. (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803636>

Graphique 2.12. **Investissements nécessaires pour mettre en œuvre l'Action pour l'eau à l'horizon 2030**

Investissements nécessaires : 83.1 milliards d'USD



Source : Commission nationale de l'eau (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803655>

du secteur privé, dans la mesure où les infrastructures sont souvent construites pour des raisons de bien-être social plus général ou pour corriger les défaillances restantes du marché. C'est un aspect essentiel, d'autant plus que les infrastructures de grande qualité en termes d'impact sur l'environnement sont insuffisantes, ce qui a des effets négatifs sur la croissance et le bien-être. Les banques de développement mexicaines, surtout Banobras, et les fonds publics d'infrastructure, comme le Fondo Nacional de Infraestructura, ont joué un rôle majeur dans le financement d'équipements écologiques, soit à eux seuls soit en partenariat avec le secteur privé. Cela concerne des projets d'énergie éolienne, les transports en commun et les infrastructures des services de l'eau. Toutefois, ils doivent jouer un rôle plus efficace, ce qui passe par une meilleure planification, davantage d'analyses coût-avantages et une meilleure coordination entre les différents niveaux de gouvernement (cf. le chapitre 3).

La loi générale sur les changements climatiques prévoit la création d'un fonds climatique pour la collecte et l'affectation de ressources publiques et privées (nationales et internationales) à des fins d'atténuation et d'adaptation. Ces ressources serviront notamment à acheter des réductions certifiées des émissions et à financer des projets inscrits dans le registre national des émissions polluantes ou approuvés par des accords internationaux dont fait partie le Mexique. Cela n'est certes qu'un point de départ mais des progrès ont été accomplis en vue de la création du fonds avec un milliard de pesos. Le défi pour l'avenir consiste à mettre en place des institutions et à définir clairement la structure pour affecter ces fonds de manière efficace et coordonnée avec les institutions qui effectuent actuellement ces opérations, comme les banques de développement et les fonds d'infrastructures.

La loi générale sur les changements climatiques charge aussi la fédération, les États et le District fédéral d'élaborer et de mettre en place des instruments économiques (instruments budgétaires, financiers et/ou de marché) qui favorisent la conformité avec les objectifs de la politique nationale de changement climatique. Elle jette les bases techniques et juridiques de la création d'un système national de droits d'émission afin de promouvoir l'efficacité énergétique, y compris une autorité de régulation et la possibilité de conclure des accords d'échange de droits d'émission avec d'autres pays. Cela facilitera et rendra plus transparent le financement des interventions liées au changement climatique.

Les autres acteurs clés du financement des infrastructures écologiques sont les banques de développement multilatérales comme la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement. Cependant, compte tenu de l'ampleur des besoins en investissements d'infrastructures, le secteur privé peut potentiellement jouer un rôle majeur. Néanmoins, les incitations par les prix qui confèrent un rendement raisonnable et les changements de réglementation s'imposent pour faire face aux externalités, aux imperfections du marché et à certains obstacles à l'investissement (Corfee-Morlot et al., 2012). Certains exemples abaissent les conditions d'accès au réseau pour les investisseurs privés dans les capacités renouvelables, facilitent et encouragent l'investissement et améliorent les structures et outils de financement sur le marché des capitaux. Le lancement de produits structurés d'actions baptisés « CKD » en 2008 a constitué une étape importante dans cette direction puisqu'il a permis aux fonds de pension privés d'investir dans le secteur des infrastructures, notamment dans des parcs éoliens et des stations d'épuration (encadré 2.1). Les CKD peuvent aussi inclure certains produits de capital-investissement grâce auxquels les PME devraient pouvoir accéder aux marchés financiers. L'adoption de la loi PPP (*Ley de Asociaciones Público Privadas*) en 2012 est une autre étape vers le développement de l'investissement privé via des partenariats public-privé. Cependant, les avantages et risques potentiels du financement privé doivent être soigneusement étudiés, en particulier lorsqu'il nécessite des garanties du gouvernement, des partenariats public-privé, met en jeu les retraites futures ou dépend de produits financiers structurés plus complexes.

Encadré 2.1. Attirer l'investissement privé vers les infrastructures écologiques via des produits structurés (CKD)

Les infrastructures constituent un facteur clé de développement économique. Le Mexique accuse toujours un retard en la matière. Entre 2000 et 2006, les dépenses annuelles consacrées par le pays aux investissements en infrastructures ont avoisiné 3.2 % du PIB, contre 5.8 % du PIB au Chili. Le Mexique se classe 73^e sur 142 en termes de qualité de ses infrastructures (Forum économique mondial, 2012). Cela met en évidence un retard important par rapport aux autres pays de l'OCDE mais aussi par rapport aux économies paires d'Amérique latine et aux autres pays émergents. Toutefois, le Mexique aura peut-être l'occasion de dépasser les autres pays en adoptant des infrastructures plus écologiques et plus sobres, y compris en utilisant des sources d'énergie plus durables et des technologies propres.

Bien que le secteur public ait augmenté les ressources destinées aux investissements en infrastructures, d'importants besoins en capitaux ont conduit le précédent gouvernement à tenter d'inciter le secteur privé à financer des infrastructures. L'une des initiatives a consisté à modifier les règles d'investissement des fonds de pension privés (AFORES) pour leur permettre d'investir dans des titres de fonds liés aux infrastructures baptisés CKD (Certificats de valorisation du capital). En outre, la réglementation a autorisé les investissements dans des fonds de placements en infrastructures et immobiliers appelés FIBRAS. Ces deux produits ont été conçus de façon à ce que les principales sources de capitaux proviennent d'investisseurs institutionnels.

Les CKD sont des titres émis par des fonds à la Bourse mexicaine pendant une durée déterminée et aux performances variables qui peuvent être partiellement ou totalement liés aux actifs sous-jacents. Ces titres financent l'élaboration de projets d'infrastructure, le logement et le capital-investissement. En décembre 2012, 27 % des titres émis concernaient des projets d'infrastructure, 32 % le logement et le reste le capital-investissement (essentiellement des petites et moyennes entreprises). Afin de pouvoir être qualifiés de CKD, ces instruments doivent présenter certaines caractéristiques. Ainsi, ils doivent financer des investissements sur le territoire national, se plier aux règles boursières nationales et les projets doivent être approuvés par le comité technique du fonds émetteur. Comme la valeur des CKD est liée aux résultats du projet, les rendements proviennent des dividendes ou des ventes d'actions.

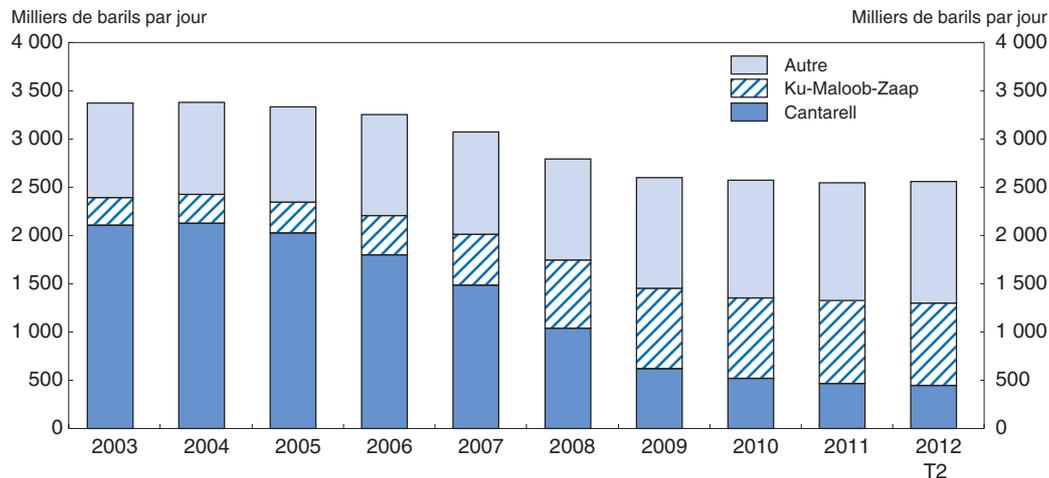
Les fonds de pension sont les investisseurs institutionnels les plus importants au Mexique, avec plus de 146 milliards USD (12 % du PIB) d'actifs sous gestion. Les projets d'infrastructure sont en adéquation avec l'horizon d'investissement à long terme des fonds de pension, avec des flux de revenus corrigés de l'inflation réguliers. Cependant, malgré cette concordance, il a fallu attendre 2000 pour que les fonds de pension mexicains commencent à investir progressivement dans des instruments autres que la dette publique – après une évolution progressive des réglementations – ce qui a réduit leur part de près de 98 % en 2000 à 54 % en décembre 2012. Pour l'essentiel, les fonds de pension sont exposés aux infrastructures de manière indirecte, par le biais d'instruments de placement et d'actions émis par des entités privées et publiques en lien avec le secteur. En décembre 2012, environ 4.5 milliards USD de CKD ont été émis et les fonds de pension en ont acquis 94 %. Actuellement, les investissements dans des CKD représentent 2.9 % de l'investissement total des fonds de pension et 0.3 % du PIB. Les réglementations les autorisent à investir jusqu'à 20 %, ce qui leur confère une souplesse pour continuer à renforcer leur exposition aux infrastructures.

Réformer le secteur de l'énergie afin d'accroître la productivité de PEMEX

Le secteur pétrolier et gazier, par l'intermédiaire de la compagnie d'État PEMEX, joue un rôle clé dans les finances publiques du Mexique, et plus globalement dans son économie, mais aussi de par ses émissions de GES et son impact sur l'environnement. PEMEX, qui est l'un des plus gros producteurs de pétrole et de gaz au monde, est à l'origine d'environ un tiers des recettes budgétaires fédérales – soit près de 8 % du PIB – et fait figure d'important fournisseur de biens et services au secteur privé. D'après la Constitution, l'État jouit de droits exclusifs pour : explorer, exploiter, raffiner et transformer le pétrole brut et le gaz naturel ; fabriquer des produits pétrochimiques de base et du gaz de pétrole liquéfié ; et procéder à des ventes directes de ces hydrocarbures. Les redevances et les taxes, qui s'appliquent aux activités d'exploration et de production, représentent 55 % des ventes.

La production de pétrole brut a considérablement diminué entre la mi-2000 et 2009, la baisse de la production dans le plus grand champ pétrolifère de PEMEX, *Cantarell*, n'étant qu'en partie compensée par des augmentations de la production dans d'autres champs, notamment *Ku-Maloob-Zaap* (graphique 2.13). Cependant, PEMEX est confronté à des problèmes complexes à la fois sur le plan de la gouvernance et sur le plan opérationnel, notamment des inefficacités de fonctionnement, la faible productivité du travail, des engagements de retraite élevés et le vieillissement de la main-d'œuvre spécialisée. Trois de ses quatre filiales enregistrent ainsi des pertes financières importantes et persistantes. Dans ces conditions, la compagnie a de plus en plus recours à des emprunts extérieurs pour financer ses investissements (graphique 2.14).

Graphique 2.13. **Production de pétrole de PEMEX par champs**

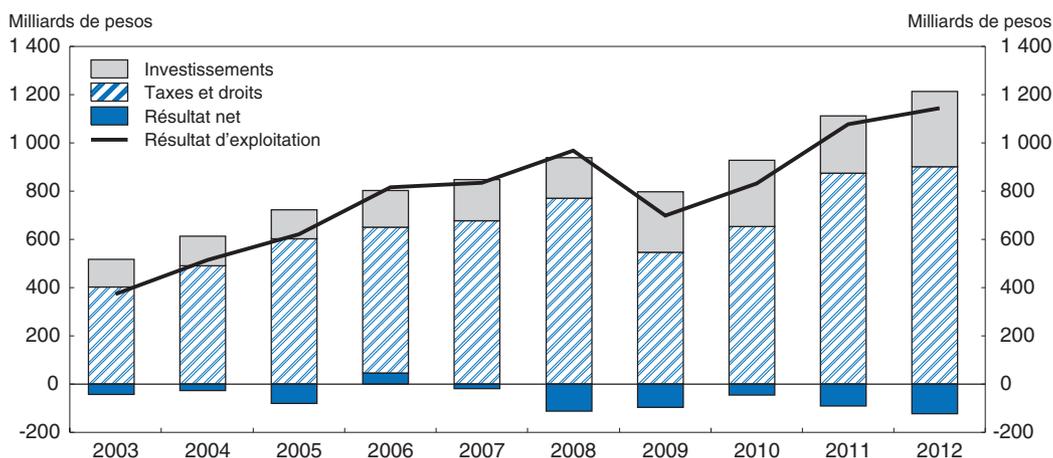


Source : PEMEX.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803674>

Il est indispensable d'améliorer l'efficacité opérationnelle, de réformer le régime de retraite et de renforcer l'efficacité de ses investissements, avec le concours d'experts extérieurs, afin d'améliorer les résultats et performances de PEMEX. Qui plus est, le rôle de surveillance technique de la Commission nationale des hydrocarbures en matière de réglementation devrait être renforcé.

La réforme du secteur de l'énergie de 2008 n'a pas modifié les principes constitutionnels concernant PEMEX, mais a permis des changements juridiques et

Graphique 2.14. Profil financier de PEMEX¹

1. Au 31 décembre.

Source : PEMEX.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803693>

structurels, notamment dans quatre domaines : i) un système d'administration publique spécial autorisé à adopter sa propre réglementation interne et s'étant fixé pour objectif de créer de la valeur, ii) une réforme de la gouvernance d'entreprise octroyant davantage de pouvoirs au conseil d'administration sur la compagnie comme l'approbation du budget avec certaines conditions, et une amélioration généralisée des pratiques de gouvernance d'entreprise, iii) une autonomie opérationnelle en matière de financement et de budget, dont le pouvoir d'obtenir un financement de sources extérieures comme les marchés financiers et obligataires et iv) un régime spécial de passation de marchés pour les achats de biens et services, qui permet à la compagnie de définir les modalités des offres, les critères et les modèles de contrats répondant au mieux à ses besoins ainsi qu'aux conditions des marchés internationaux (OCDE, 2010).

Les nouvelles règles ont clarifié les objectifs de la compagnie, élargi le périmètre de la réforme de la gouvernance d'entreprise, amélioré l'autonomie opérationnelle en matière de financement et créé un régime spécial de passation de marchés pour les achats de biens et services (OCDE, 2012a). La réforme a aussi conféré à PEMEX davantage d'autonomie et de souplesse sur les modèles de contrat, avec certains succès. Pour autant, les réformes doivent aller encore plus loin, notamment via une modification de la constitution autorisant le partage des risques et des profits avec le secteur privé. Un contexte plus concurrentiel pour PEMEX se traduirait par des incitations de marché adaptées pour améliorer son efficacité, même si la réglementation doit aussi être élargie pour inclure la surveillance des nouveaux intervenants. Cependant, il est encore possible d'autoriser une plus grande implication du secteur privé, en mettant en place des incitations à passer des contrats, comme le recours à plus d'une variable pour attribuer les marchés, et en modifiant les critères de préqualification afin d'encourager la participation de partenaires qualifiés ayant les compétences techniques avérées pour exploiter les opportunités et répondre aux préoccupations environnementales. Cela est d'autant plus important que la compagnie a l'intention de produire les gaz de schiste en haute mer (notamment dans des zones de stress hydrique), où les risques pour l'environnement sont particulièrement élevés.

L'amélioration de la situation financière de la compagnie ainsi que de nouveaux modèles de passation de marchés pour fournir des technologies de pointe et un savoir-faire seront déterminants pour saisir l'occasion de réaliser des investissements rentables et plus écologiques. Parmi eux figurent la cogénération et l'efficacité énergétique, qui offrent de nombreuses opportunités d'investissement inexploitées à PEMEX, et l'exploitation des récentes découvertes offshore dans les eaux des grands fonds (Trion 1 et Supremus 1) et des ressources nationales abondantes en gaz et pétrole de schiste. Tous ces facteurs pourraient améliorer la croissance de la production de PEMEX, sa rentabilité et les volumes des réserves, mais ces nouveaux éléments pourraient se révéler problématiques puisque la compagnie publique aura besoin de volumes importants de nouveaux capitaux, d'experts extérieurs et d'une bonne gestion des risques environnementaux liés au pétrole et aux gaz de schiste dans les eaux des grands fonds. En outre, face à un secteur des gaz non classiques très concurrentiel aux États-Unis, l'exploitation des gaz de schiste nécessitera des structures de coûts faibles et un cadre d'investissement suffisamment attrayant.

Dans la mesure où les ressources non classiques du Mexique en hydrocarbures sont situées dans les régions du pays souffrant le plus de pénuries d'eau et où la production de ces gaz nécessite des quantités d'eau importantes pour la fracturation hydraulique, les autorités devront aussi procéder à une refonte de son système de gestion et de tarification de l'eau afin que la répartition de l'eau soit nettement plus efficace qu'aujourd'hui, s'il souhaite exploiter ces réserves en tenant compte des coûts sociaux, économiques et environnementaux.

Encadré 2.2. Principales recommandations en matière de croissance verte et de politique énergétique

Protection de l'environnement

- Pour assurer de bons signaux de prix, continuer à supprimer les subventions aux combustibles fossiles puis passer à une tarification du carbone.
- Passer à un prix de l'essence déterminé par le marché auquel est appliquée une taxe d'accise positive, tout en utilisant un mécanisme transitoire de lissage automatique.
- Restructurer les taxes sur les véhicules pour tenir compte des performances environnementales. Mettre en œuvre les normes environnementales pour encourager l'utilisation de véhicules plus écoénergétiques. Orienter efficacement les investissements publics et privés vers les infrastructures qui favorisent le transport de masse.
- Améliorer encore l'efficacité énergétique et promouvoir le développement des énergies renouvelables, en tenant compte des externalités sociales et environnementales dans la méthodologie du SFE pour l'achat de l'électricité au moindre prix.
- Supprimer progressivement les subventions à l'électricité pour les utilisateurs résidentiels.
- Supprimer progressivement les subventions à l'électricité pour le pompage de l'eau d'irrigation dans l'agriculture et faciliter l'investissement dans des pratiques économes en eau, notamment par le biais de transferts monétaires indépendants de la consommation d'eau.
- Relever les tarifs des services d'alimentation en eau pour tenir compte des coûts d'exploitation et de maintenance.

Encadré 2.2. Principales recommandations en matière de croissance verte et de politique énergétique (suite)

- Améliorer la planification, les relations budgétaires entre les différents niveaux de gouvernement et l'analyse coût-avantages afin de promouvoir l'investissement dans des infrastructures écologiques plus efficaces.
- Lutter contre les externalités et favoriser l'investissement privé dans les énergies renouvelables en envoyant les bons signaux de prix, en modifiant la réglementation et en réduisant les coûts d'accès au réseau.

Réforme du secteur de l'énergie

- Améliorer l'efficacité opérationnelle et environnementale et la gouvernance de PEMEX, en faisant en sorte que les entreprises privées puissent intervenir beaucoup plus dans le secteur pétrolier et gazier de façon à accroître la production et à générer des recettes pour le budget fédéral. De même, encourager l'efficacité énergétique des opérations de la CFE dans le secteur de l'électricité, de façon à réduire les subventions publiques et les émissions de carbone. Promouvoir la réduction de l'empreinte environnementale de PEMEX.
- Faire en sorte que l'on puisse mieux tirer parti de l'expertise du secteur privé dans les activités pétrolières et gazières, dans l'idéal en adoptant un amendement constitutionnel permettant le partage des risques ou, à tout le moins, en modifiant les règles des appels d'offres ainsi que les incitations contractuelles pour encourager des partenaires qualifiés dotés des capacités voulues à participer à l'exploitation des possibilités offertes.
- Améliorer encore la gouvernance interne, la transparence et l'autonomie de PEMEX. Renforcer le rôle de surveillance technique de la Commission nationale sur les hydrocarbures.
- Développer l'investissement privé pour exploiter les hydrocarbures en eaux profondes et les hydrocarbures de schiste.

Bibliographie

- Banque mondiale (2011), *Climate-Smart Agriculture: Increased Productivity and Food Security, Enhanced Resilience and Reduced Carbon Emissions for Sustainable Development*, Washington, DC.
- CONAGUA (2011), *Action pour l'eau à l'horizon 2030*, Commission nationale de l'eau du Mexique, Mexico.
- Corfee-Morlot, J., V. Marchal, C. Kauffmann, C. Kennedy, F. Stewart, C. Kaminker et G. Ang (2012), « Towards a Green Investment Policy Framework: The Case of Low-Carbon, Climate-Resilient Infrastructure », *OECD Environment Working Papers*, n° 48, Paris.
- Forum économique mondial (2012), *2011-12 Global Competitiveness Report*, Forum économique mondial.
- Francke, E., J., Macías et G., Schmid (2012), « Mobilising Private Investment for Bus Rapid Transit Systems: The Case of Metrobus, Mexico City », projet d'une étude de cas préparée pour l'OCDE par CTS EMBARQ Mexico City.
- Hartley, P et K. Medlock (2011), « The Revenue Efficiency of Pemex: A Comparative Approach », The James A. Baker III Institute for Public Policy, Université de Rice, Houston, Texas.
- INEGI (2013), « *Cuentas Económicas y Ecológicas de México 2007-11* », Mexico.
- Johnson, T., C. Alatorre, Z. Romo et F. Liu (2010), *Low-Carbon Development for Mexico*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles (2009), « *Programa Especial de Cambio Climático 2009-12* », Mexico.
- Ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles (2012), *Sexto Informe de Labores*, Mexico.

- OCDE (2010), « *Corporate Governance and Board Arrangements at Petróleos Mexicanos: Evaluation and Recommendations* », www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionid=127&catid=14442
- OCDE (2011), *Examens environnementaux de l'OCDE : Portugal 2011*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2012a), *Public Procurement Review of PEMEX*, Paris.
- OCDE (2012b), *Framework Conditions for Private Sector Participation in Water Infrastructure in Mexico*, Paris.
- OCDE (2012c), *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2050 : les conséquences de l'inaction*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2013a), *Getting it Right: A Strategic Agenda for Reform in Mexico*, Paris.
- OCDE (2013b), *Making Water Reform Happen in Mexico*, Paris.
- OCDE (2013c), *Examens environnementaux de l'OCDE : Mexique 2013*, Éditions OCDE, Paris.

Chapitre 3

Améliorer les relations budgétaires fédérales pour renforcer l'économie mexicaine

Le Mexique a poussé très loin la décentralisation des services publics, mais le système budgétaire fédéral présente des déficiences importantes. Les États et les communes sont désormais très tributaires des transferts fédéraux pour financer une part croissante des dépenses publiques. De ce fait, c'est sur l'État fédéral que repose presque exclusivement la tâche de lever l'impôt et l'échelon infranational est peu incité à dépenser efficacement et à recouvrer activement des recettes fiscales. Cette situation peut aussi générer un aléa moral et des dérapages budgétaires. L'État fédéral devrait exercer une plus forte pression budgétaire sur les entités infranationales en limitant les nouvelles hausses des transferts et en s'abstenant de consentir des transferts exceptionnels. L'application de règles budgétaires plus strictes, comme des règles en matière de déficits et le plafonnement de la dette, pourrait aussi accentuer les contraintes et assurer une plus grande discipline dans ce domaine. Pour être en mesure de recouvrer une plus grande partie des recettes publiques totales, les États doivent se voir accorder plus de pouvoirs en matière fiscale. Davantage de responsabilisation et une clarification des attributions sur le plan des dépenses seraient aussi de nature à améliorer l'efficacité de ces dernières au niveau des États et des communes.

Dans les années 90, le Mexique a commencé à déléguer de grandes responsabilités en matière de dépenses aux États et, dans une moindre mesure, aux communes. Deux décennies plus tard, le pays a atteint un degré de décentralisation poussé des services publics, mais le système fédéral présente certaines faiblesses. Les États et les communes sont officiellement en charge d'aspects majeurs de l'action publique, notamment dans des domaines clés comme la santé et l'éducation, et représentent près de la moitié des dépenses publiques. Pourtant, la décentralisation n'a pas atteint son objectif qui était de donner plus d'efficacité à la prestation de services publics. Elle n'est pas non plus parvenue à réduire les fortes disparités observées à cet égard entre les régions.

Le partage des compétences en matière de mise en œuvre et de financement entre les trois niveaux des pouvoirs publics est à l'origine de beaucoup de doubles emplois, d'un gaspillage de ressources et de la dilution de la responsabilité des résultats. Cette situation peut gêner les investissements alors que le Mexique a de grands besoins en ce domaine. En outre, de nombreuses administrations infranationales sont soumises à des incitations perverses. Comme la plus grande partie de leurs charges sont financées par des transferts fédéraux, elles ne sont guère incitées à dépenser judicieusement et à faire preuve de prudence budgétaire. Le grand décalage existant entre les dépenses et les ressources propres est aussi de nature à dissuader la mobilisation des ressources propres à l'échelon infranational, en raison du coût politique de la levée des impôts et des moyens à consacrer à leur administration. Sachant que l'on a peu d'informations sur l'emploi des moyens financiers des administrations infranationales et que le suivi est peu fréquent, il est difficile d'évaluer leurs performances en tant que prestataires de services publics.

Ces facteurs limitent l'efficacité des services publics et, plus généralement, l'emploi efficace des ressources qui conditionnent le développement et l'expansion de l'économie nationale. Dans un contexte de croissance lente et de grandes disparités économiques, le Mexique doit dépenser sagement pour remédier à aux lacunes dont il souffre sur le plan du capital humain, de la santé et des infrastructures ainsi que pour accroître son potentiel de croissance. Si les administrations infranationales étaient plus autonomes en matière de recettes et dépendaient moins des transferts fédéraux, elles seraient davantage incitées à dépenser plus efficacement et à favoriser la croissance. À l'échelle nationale, une amélioration de la coordination budgétaire, actuellement limitée, entre l'État fédéral et les entités décentralisées pourrait renforcer la stabilité macroéconomique et l'aptitude du pays à supporter des chocs. Un contrôle plus strict des emprunts des administrations infranationales pourrait aussi améliorer la discipline budgétaire à ce niveau. Leur endettement reste relativement modéré depuis la crise financière de 1994-95, mais il a eu tendance à progresser récemment.

Le chapitre cherche à déterminer les causes des distorsions de l'organisation actuelle des relations budgétaires fédérales et recommande des réformes qui rendraient celle-ci plus efficace et équitable. À cette fin, il procède à une analyse comparative du système mexicain de fédéralisme budgétaire à l'aune de quelques principes fondamentaux

déterminant la qualité d'un dispositif budgétaire interadministrations (encadré 3.1) et s'appuie sur les expériences internationales de réforme du fédéralisme budgétaire dans les autres pays de l'OCDE pour formuler des recommandations destinées à perfectionner le système.

Encadré 3.1. **Comment se caractérise une bonne organisation budgétaire interadministrations ?**

La réponse est loin d'être simple. Il n'existe pas de modèle unique pour la conception des rapports budgétaires entre administrations. Dans les pays fédéraux, ces rapports sont déterminés beaucoup plus souvent par des facteurs historiques, politiques et sociaux que par des considérations économiques. Il faut souvent opérer des arbitrages entre efficience et redistribution quand on met au point ou quand on réforme leur organisation, l'importance donnée à chacun de ces objectifs dépendant d'une matrice complexe de variables. Outre les choix en matière de répartition des responsabilités pour les impôts et les dépenses, les pays doivent tenir compte d'impératifs macroéconomiques et de facteurs institutionnels, comme les contraintes constitutionnelles ou politiques, mais aussi l'aptitude des administrations locales à bien dépenser et à mobiliser leurs propres recettes. Enfin, les réformes sont souvent compliquées par les intérêts en place et par le fait qu'il y a des gagnants et des perdants.

Malgré la diversité des expériences nationales on peut tirer certains principes généraux des nombreux travaux que les organisations internationales, dont l'OCDE*, et les milieux universitaires (par exemple Ahmad et Bosio, 2006; Warren, 2006; Boadway et Shah, 2009) ont consacrés à l'analyse de ces expériences et à la recherche des meilleurs moyens de concevoir le fédéralisme budgétaire et de réformer les systèmes en vigueur.

Répartition des responsabilités en matière de dépenses publiques

Subsidiarité : Les administrations infranationales doivent être chargées des services qui bénéficient principalement à leur circonscription géographique et sur la qualité et la quantité desquels les résidents peuvent avoir un droit de regard. Cette situation génère des gains d'efficience en développant la responsabilisation et en instaurant une concurrence entre les juridictions, d'où une plus grande efficacité du secteur public.

Transparence des responsabilités en matière de dépenses : Lorsque ces responsabilités sont partagées entre les juridictions, celles de chaque échelon administratif doivent être clairement définies pour que l'échelon en question puisse mieux rendre des comptes. Un mécanisme approprié de coordination doit exister pour assurer un usage efficace des ressources. Le chevauchement des responsabilités peut affaiblir l'imputabilité et susciter une tendance à la hausse des dépenses.

Répartition des responsabilités en matière fiscale

Aligner le pouvoir de lever l'impôt sur les responsabilités en matière de dépenses : Les attributions fiscales doivent correspondre aux responsabilités en matière de dépenses, de façon que l'offre de biens publics soit conforme aux préférences des citoyens locaux et à leur volonté de payer ; les administrations infranationales sont alors tenues de rendre des comptes et de se montrer responsables sur le plan budgétaire.

Efficience du système fiscal : Peu d'attributions fiscales peuvent être transférées aux administrations infranationales sans que cela soulève des problèmes d'efficience et/ou de distribution. Il faut donc mettre ces risques en balance avec les gains de bien-être pouvant résulter de la hausse des recettes fiscales locales.

Encadré 3.1. **Comment se caractérise une bonne organisation budgétaire interadministrations ? (suite)**

Autonomie et viabilité budgétaires : Les collectivités locales doivent fixer de façon autonome les taux et les bases d'imposition. Mais, pour éviter une concurrence fiscale malsaine rendant le système encore plus complexe, il est souhaitable de définir des limites au niveau fédéral. Les recettes fiscales locales doivent être solides et pouvoir augmenter parallèlement aux besoins de dépenses. Cependant, dans les pays qui ont largement délégué les responsabilités en matière de dépenses, elles risquent de ne pas suffire, car la marge d'autonomie budgétaire est limitée au niveau infranational, et l'État central doit souvent procéder à des transferts.

Transferts interadministrations

Adéquation des financements : Le système de transferts doit assurer un financement approprié des activités infranationales et un degré suffisant de péréquation sans affaiblir les incitations à poursuivre des politiques saines.

Équité : Les administrations infranationales ayant des besoins budgétaires équivalents doivent être traitées sur un pied d'égalité. Idéalement, la redistribution devrait être séparée des incitations fiscales dans un souci de transparence.

Prévisibilité et flexibilité : Les administrations infranationales doivent être en mesure d'établir un budget et de formuler des projets tournés vers l'avenir, tout en disposant de la flexibilité voulue pour réagir à l'évolution des circonstances. Les transferts doivent être déterminés sur la base de formules de calcul adéquates et non de façon discrétionnaire, tout en comportant un élément de flexibilité. Ils peuvent contribuer à la stabilité et au lissage des chocs cycliques, mais il faut prendre soin de maintenir les incitations appropriées à la discipline budgétaire.

Simplicité et transparence : Le mécanisme de transferts ou la formule de répartition doivent être faciles à comprendre et à gérer.

Autonomie : Les administrations infranationales doivent fixer les priorités et gérer les services de façon indépendante pour satisfaire les besoins locaux.

Neutralité des transferts interadministrations : Les administrations infranationales ne doivent pas pouvoir influencer sur les transferts qu'elles reçoivent en manipulant leurs décisions en matière de dépenses ou d'impôts. En outre, le mécanisme de transfert ne doit pas pénaliser une bonne gestion économique de ces administrations.

Stratégies budgétaires et objectifs macroéconomiques généraux des administrations infranationales

Coordination : Pour assurer la compatibilité avec les objectifs macroéconomiques nationaux, il convient de coordonner la gestion budgétaire des différents échelons des pouvoirs publics.

Contrôle : La décentralisation budgétaire peut affaiblir la discipline en ce domaine. Il faut donc encourager les administrations infranationales à adhérer aux objectifs budgétaires nationaux. La stabilisation budgétaire à court terme et la viabilité à moyen terme des finances publiques exigent souvent des contrôles sur les emprunts infranationaux et/ou des mécanismes efficaces de coopération entre administrations. Pour appliquer toute forme de contrôle, il est indispensable de disposer des informations budgétaires appropriées, notamment à propos de l'endettement et des engagements conditionnels.

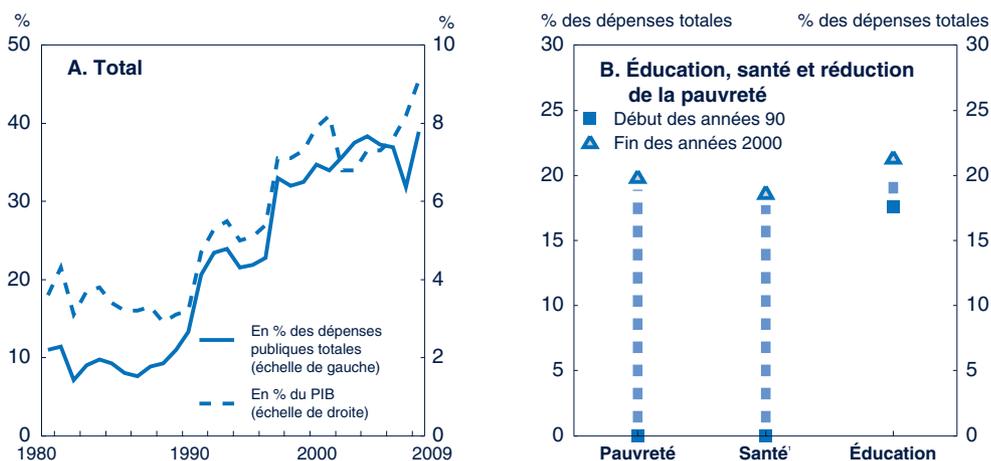
* Plusieurs *Études économiques de l'OCDE* ont consacré des chapitres au fédéralisme budgétaire (Allemagne, 1999 et 2003; États-Unis et Mexique, 2005; Autriche, 2006; Australie, Belgique et Italie, 2007). Le Réseau de l'OCDE sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration analyse régulièrement une série de thèmes concernant les rapports entre État central et administrations infranationales ainsi que leur incidence sur l'efficacité, l'équité et la stabilité macroéconomique, à la fois dans les États fédéraux et unitaires.

La décentralisation budgétaire mexicaine : principaux aspects et tendances récentes

Le Mexique est un pays fédéral doté d'une structure administrative à trois niveaux¹. Il est divisé en 3 États souverains et un District fédéral. Chaque État comprend des communes – on en compte quelque 2 457 dans l'ensemble du pays – qui, tout en jouissant de l'autonomie politique et budgétaire, jouent un rôle très limité en comparaison de celles des autres pays de l'OCDE; puisqu'elles assurent essentiellement des services locaux comme la gestion des déchets ou l'approvisionnement en eau.

Depuis une vingtaine d'années, le Mexique connaît – à l'instar des autres pays fédéraux dans le monde – une tendance à déléguer plus de responsabilités en matière de dépenses à ses États et, dans une moindre mesure, à ses communes. Les dépenses infranationales ont donc fortement progressé à partir du milieu des années 80, en pourcentage tant du PIB que des charges publiques totales (graphique 3.1). L'augmentation a été forte après la modification en 1998 de la loi de coordination budgétaire, qui a notamment donné aux administrations infranationales la responsabilité de l'éducation. En 1990, les États et les communes représentaient ensemble 10 % des dépenses publiques. En 2009, ce pourcentage avait été multiplié par quatre. L'augmentation des dépenses est allée de pair avec une progression des transferts fédéraux affectés. La décentralisation a été particulièrement prononcée en matière de dépenses sociales, notamment pour l'éducation, la santé et l'atténuation de la pauvreté (graphique 3.1). Les États ont la charge de l'essentiel des dépenses déléguées. En revanche, les dépenses des communes ne représentent que 9 % des charges publiques totales et sont concentrées sur la prestation de services locaux et l'éducation.

Graphique 3.1. **Aperçu des dépenses infranationales**¹



1. Les dépenses de santé se réfèrent à la part des dépenses infranationales dans les dépenses publiques totales bénéficiant à la population non assurée.

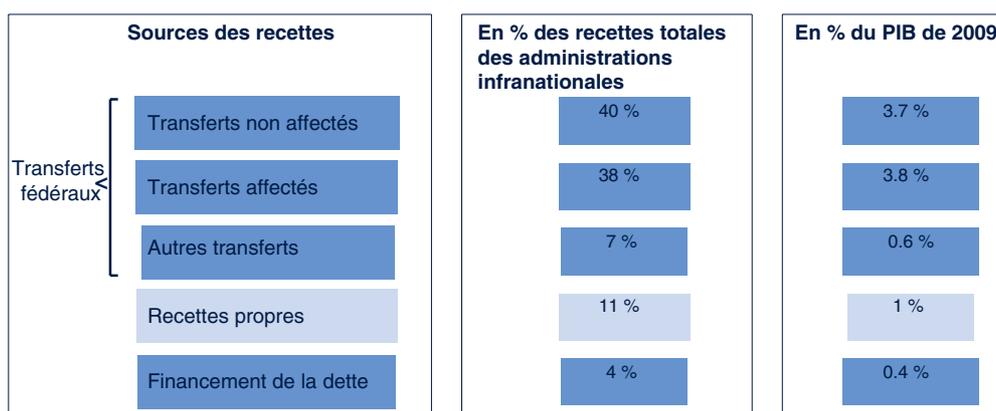
Source : Quinto informe de gobierno 2011 ; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, 1980-2002 ; OCDE, Base de données de l'OCDE sur la décentralisation budgétaire, 2003-09.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803712>

Si la décentralisation des dépenses n'a pas eu d'incidences sur les recettes fiscales au niveau infranational, elle en a eu sur les transferts fédéraux. Les ressources propres des administrations infranationales – États et communes – représentent une petite part des recettes fiscales totales (3 % environ) et elles ne s'élevaient qu'à 0.7 % du PIB en 2009

(graphique 3.2). Aux États-Unis, ces ratios étaient de 38 % des recettes fiscales totales et de 9 % du PIB, tandis qu'au Canada ils ressortaient à 49 % et 16 %. De 1980 à 1990, l'essentiel des compétences fiscales ont été déléguées par les administrations infranationales à l'État fédéral. Les États et les communes ont conservé une pleine autonomie pour fixer leurs propres taux et/ou bases d'imposition en ce qui concerne la taxe sur les salaires, les taxes sur les véhicules, les impôts immobiliers et les redevances à la charge des usagers. Les États sont responsables du recouvrement des impôts auprès des petits contribuables (REPECOS). Tous les autres impôts (ceux qui ont les assiettes les plus larges) ont été assignés à l'État fédéral qui les administre et en partage le produit avec les administrations infranationales. Les États, qui levaient 32 % de leurs ressources en 1990, n'en génèrent actuellement qu'à peu près 10 % en moyenne. Dans les communes, la part des recettes propres a fléchi de 33 % à 19 % en moyenne (Castañeda et Pardinas, 2012).

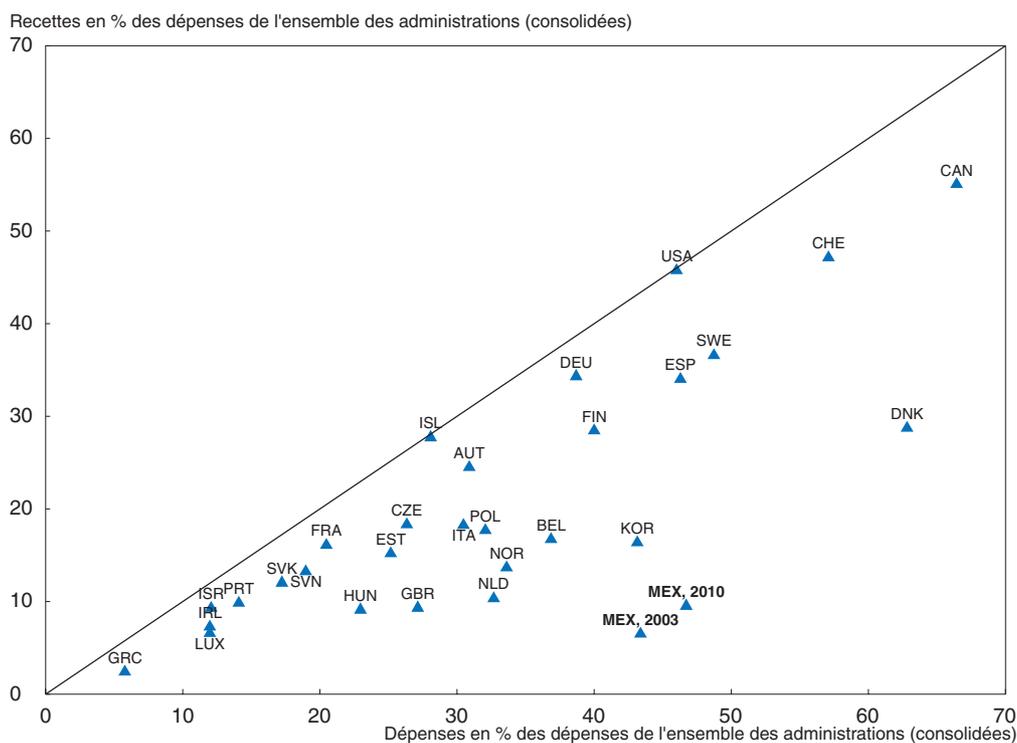
Graphique 3.2. Sources des recettes des administrations infranationales



Source : Analyse de l'OCDE basée sur Revilla (2010).

Les entités infranationales mexicaines sont donc très loin d'autofinancer leurs dépenses, contrairement à ce qui se passe dans d'autres fédérations comme les États-Unis et le Canada (graphique 3.3). L'écart entre leurs obligations de dépenses et leurs ressources propres est comblé par d'importants transferts fédéraux, qui s'élevaient à 10 % du PIB en 2009, soit en moyenne plus de 85 % des recettes totales des administrations infranationales.

La catégorie la plus importante de transferts fédéraux se compose de ceux accordés au titre du partage des recettes (*participaciones*) (voir graphique 3.2), qui ne sont pas affectés et qui sont calculés selon diverses formules. Il s'agit de huit fonds, de volume variable, inscrits sur la ligne Ramo 28 du budget fédéral, à côté des transferts qui rémunèrent le recouvrement par les États des impôts fédéraux (*incentivos*). Ces *participaciones* constituent le poste le plus important du budget fédéral. La seconde catégorie majeure de transferts comprend les transferts affectés (*aportaciones*) (voir graphique 3.2), destinés à financer la décentralisation de l'éducation et de la santé ainsi que d'autres responsabilités locales telles que la sécurité. Certains d'entre eux ont un rôle de péréquation plus ou moins explicite, mais ils ne représentent que 10 % environ des recettes transférées (ou 0.7 % du PIB). Il existe d'autres transferts de montant bien moindre: transferts de complément (*convenios*), destinés à couvrir certaines charges régionales comme le cofinancement des dépenses d'agriculture.

Graphique 3.3. Recettes et dépenses infranationales, 2010¹

1. 2009 pour la Corée et la Nouvelle-Zélande.

Source : Base de données de l'OCDE sur la décentralisation budgétaire.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803731>

Questions concernant la répartition interadministrations des dépenses

Réduire les chevauchements de compétences pour renforcer l'efficacité et la responsabilité en matière de dépenses

Au Mexique, les responsabilités en matière d'application et de financement des dépenses publiques sont partagées entre trois échelons administratifs, ce qui génère un système complexe et des chevauchements de compétences. L'État fédéral est responsable des aspects intéressant l'ensemble du pays comme la politique macroéconomique, la défense et la recherche-développement ; les États ont la charge de l'éducation et de la santé. Toutefois, ils sont aussi coresponsables avec l'État fédéral et les communes de la lutte contre la pauvreté et de la gestion de l'eau (tableau 3.1). Les communes sont essentiellement chargées des affaires locales comme l'entretien des écoles, la distribution de l'eau, la construction de routes et l'approvisionnement en énergie ; elles sont coresponsables avec l'État fédéral et les administrations des États de la construction des écoles et de l'exécution des programmes sociaux. Les dépenses d'investissement en infrastructures et en transports font aussi intervenir les trois échelons des pouvoirs publics (tableau 3.1).

Comme on l'a indiqué plus haut, les transferts fédéraux financent l'essentiel des dépenses infranationales, surtout dans les domaines de la santé et de l'éducation. Mais, compte tenu du chevauchement des compétences et du manque d'information sur la structure des dépenses, les administrations infranationales sont peu incitées à assumer pleinement la responsabilité de la prestation des services, de sorte que l'administration

Tableau 3.1. Répartition des responsabilités des principaux services publics

Services publics	Administration centrale	États	Communes
Santé	Réglementation, normes et contrôles de qualité. Négociation des salaires et des conditions de travail	Organisation et gestion des services de santé pour la population non assurée. Responsables des premiers soins pour les populations défavorisées, rurales et urbaines.	
	Financement des infrastructures hospitalières Financement et gestion de tous les hôpitaux appartenant aux systèmes fédéraux de sécurité sociale (IMSS, ISSSTE)	Administration et maintenance des hôpitaux pour les premiers soins, assurées auparavant par le ministère fédéral de la Santé, ainsi que de certains hôpitaux d'État (pour tous les niveaux de soins).	
Éducation	Planification des contrôles, programmes des études, évaluation des résultats éducatifs ; formation des enseignants ; fixation de leurs salaires ; évaluation des enseignants ; financement de l'éducation par des transferts	Éducation de base (niveaux préscolaire, primaire et secondaire), établissements de formation des enseignants, enseignements pour les autochtones et les personnes à besoins particuliers. Construction de nouvelles infrastructures. Mise en place de systèmes de supervision.	Cofinancement avec les autres échelons administratifs, entretien des écoles primaires et une partie de la construction des établissements scolaires conjointement avec l'État.
	Financement des infrastructures universitaires	Maintenance des universités	
Programmes de lutte contre la pauvreté	Financement des programmes sociaux	Application des programmes sociaux en coordination avec Sedesol	Application des programmes sociaux
Eau	Propriété des ressources en eau et droit de transférer des titres de propriété à d'autres parties. Cofinancement d'infrastructures. Fixation de normes obligatoires à caractère technique et opérationnel.	Fixation des tarifs (par le Congrès ou la Commission de l'eau) ; financement d'infrastructures ; établissement de la réglementation au niveau étatique, y compris pour les tarifs, et de critères de construction des infrastructures ; fixation de normes environnementales et de santé pour les infrastructures liées à l'eau ; programmation et réalisation de grandes infrastructures.	Distribution d'eau, systèmes de drainage et d'assainissement (ainsi que l'éclairage public, la collecte des déchets, les marchés publics, la sécurité, les cimetières et les parcs publics)
Infrastructures et transports	La responsabilité de l'édification et de l'entretien du réseau routier est divisée entre les trois échelons, les travaux de construction étant exécutés essentiellement par l'administration fédérale et les administrations des États et l'entretien incombant à l'État ou aux communes. La responsabilité des parcs et des transports publics est répartie entre tous les échelons, qui prennent chacun en charge les services correspondant à leur domaine géographique, les transports publics n'étant que rarement gérés par les municipalités.		

Source : Analyse de l'OCDE fondée sur Cabrera Castellanos et al. (2008), OCDE (2012a) ; Cabrero et Martínez-Vázquez (2000) ; Fernández Martínez (2011) ; Martínez-Fritscher et Rodríguez-Zamora (2011).

fédérale et les autorités infranationales se renvoient fréquemment la faute. Cela peut entraîner un faible rapport coût/efficacité des services publics et en compromettre la qualité. En outre, les chevauchements de compétences en matière de dépenses n'incitent guère à exploiter certains des avantages d'une plus grande décentralisation, comme l'innovation dans la gestion pour répondre aux besoins locaux, puisque les administrations infranationales ne sont pas entièrement redevables de la prestation de services.

Théoriquement, plusieurs principes déterminent la répartition des fonctions entre les échelons de l'administration et les chevauchements de compétences doivent être réduits le plus possible pour que la décentralisation budgétaire soit efficace (FMI, 1997). Toutefois, il se révèle en pratique assez difficile de procéder à une répartition claire et, dans la plupart des pays, certains chevauchements existent (Joumard et Kongsrud, 2003). Plutôt que de

rechercher une réorganisation complète en vue d'une répartition optimale des attributions, le Mexique devrait tenter de clarifier les responsabilités en matière de dépenses à chaque échelon. Ce serait particulièrement utile dans les domaines de l'éducation et de la santé, qui représentent la plus grande part des dépenses régionales et où il y a aussi de nombreux doubles emplois, comme on va le voir ci-après.

Éducation

Le Mexique a beaucoup amélioré la portée et la qualité de son système éducatif. Toutefois, les performances mesurées par les tests PISA restent inférieures à celles des autres pays de l'OCDE (OCDE, 2011a). Les disparités entre les résultats des États sont également importantes. Ainsi, les tests PISA portant sur les performances des élèves sont fortement corrélés au milieu socio-économique et au revenu par habitant (CONEVAL, 2011 ; Schwellnus, 2009). Ces inégalités peuvent accentuer et perpétuer les différences de revenus entre les régions. Accroître l'efficacité des dépenses de santé en réduisant les doubles emplois et en mieux les ciblant, comme on l'explique ci-dessous, pourrait contribuer à atténuer les disparités de niveaux d'éducation entre les États et donc à renforcer la croissance économique. Il serait également bon de remédier au problème financier qui se pose au Mexique pour rendre obligatoire l'enseignement secondaire du deuxième cycle à partir de l'année scolaire 2012-13 et assurer l'éducation pour tous en 2021-22.

Si l'administration fédérale est le principal décideur dans le système d'éducation nationale, les États sont responsables de la gestion des services d'enseignement de base et ont en charge la plupart des dépenses d'éducation. Malgré une définition formelle et assez claire des responsabilités, celles des États et de l'administration fédérale se recoupent parfois dans la pratique et les trois échelons de la puissance publique exercent simultanément des obligations pour des services importants. Ainsi, dans à peu près un tiers des États, des institutions fédérales et étatiques sont chargées de fonctions similaires (OCDE, 2010a; Fierro Evans et al. 2009). Le fonctionnement des écoles et des universités constitue un autre exemple. Les communes sont parfois responsables de l'entretien des bâtiments, alors que l'administration fédérale et celles des États effectuent la plupart des investissements et des tâches d'entretien. S'agissant des universités, l'administration fédérale finance les infrastructures et les États s'occupent de l'entretien, alors même que les dépenses courantes des universités sont financées par des transferts fédéraux. Cette situation, qui peut aboutir à l'inertie ou à des doubles emplois, suscite des préoccupations sur le plan de l'efficience et de la responsabilité (OCDE, 2013a). Chaque échelon de l'administration peut reprocher à l'autre de ne pas faire son travail, d'où une insuffisance des services d'éducation et un médiocre rapport coût/efficacité. Il faudrait clarifier les responsabilités fonctionnelles et dépensières des États et des communes dans le domaine de l'éducation. En outre, la mise en place de nouvelles infrastructures et leur entretien devraient être assurés au même niveau.

Une plus grande autonomie des États dans la gestion des dépenses d'éducation contribuerait aussi à améliorer leur efficacité et les résultats. Les établissements scolaires sont surtout financés par un grand nombre de programmes fédéraux et étatiques, 140 dans l'État de Puebla, par exemple (OCDE, 2013a). Cette multiplicité des programmes pose des problèmes d'efficacité, à la fois en raison des coûts administratifs et des difficultés d'adéquation. Elle est aussi préoccupante sur le plan de l'équité. Pour obtenir des ressources, les établissements scolaires doivent en faire la demande, alors que beaucoup des plus petits et des plus pauvres d'entre eux n'ont pas les moyens de réaliser les

formalités voulues ou de satisfaire aux obligations d'information (OCDE, 2010a ; OCDE, 2013a). Le Mexique pourrait envisager de diminuer le nombre de programmes et de permettre aux États de les restructurer pour qu'ils correspondent mieux aux besoins des établissements scolaires (OCDE, 2013a). Par ailleurs, le fait que la contrainte budgétaire ne soit pas perçue comme rigide a parfois conduit à des hausses non viables des dépenses d'éducation, notamment les dépenses de personnel.

Les États sont les premiers responsables des questions d'effectifs et de financement, mais ils ont peu de latitude dans la répartition des dépenses car l'essentiel des fonds est affecté au paiement des salaires. En effet, la rémunération des personnels absorbe plus de 90 % des crédits de l'éducation, soit bien plus que dans les autres pays de l'OCDE et de l'Amérique latine. Cela laisse peu de marge pour investir dans les autres intrants de l'éducation, comme le matériel d'enseignement, la formation des professeurs et les infrastructures scolaires qui sont déterminants pour obtenir de bons résultats (Schwellnus, 2009). L'insuffisance de financement des dépenses non salariales a aussi pour effet que les établissements scolaires comptent sur les dons des parents d'élèves pour combler leurs déficits, ces derniers représentant une proportion significative du budget (Campos et al., 2010). Il en résulte de grandes différences de ressources entre les établissements situés dans des communautés riches et ceux des communautés pauvres, qui génèrent une inégalité des chances en matière d'éducation (OCDE, 2010a ; OCDE, 2013a).

Le système de négociation salariale concourt clairement au niveau élevé des rémunérations. Ce sont les États qui emploient les enseignants, mais leur statut professionnel et leurs salaires sont décidés dans le cadre d'une procédure à deux étapes. Une première négociation a lieu au niveau fédéral à laquelle participent le très puissant syndicat des enseignants et l'administration fédérale, qui se mettent souvent d'accord sur de fortes majorations annuelles (Villanueva Sánchez, 2010). Outre qu'elle limite l'autonomie des États dans la gestion des ressources humaines, cette centralisation poussée contribue à des hausses de rémunérations sans lien avec une quelconque évaluation ou avec la qualité de l'enseignement. La négociation salariale nationale entre l'administration fédérale et les syndicats est suivie d'une deuxième série de discussions entre l'État et les représentants régionaux du syndicat des enseignants. La deuxième étape consiste à octroyer des hausses supplémentaires qui s'ajoutent à celles décidées au niveau national. Pour réduire la pression sur les budgets d'éducation, il devrait y avoir une négociation salariale unique.

De plus, les dépenses d'éducation devraient être davantage ciblées sur les besoins de façon à atténuer les différences de résultats éducatifs entre les États et à améliorer les performances du système. La répartition des principaux transferts affectés à l'éducation (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, FAEB) pénalise les États pauvres par rapport aux riches et ne fait pas grand-chose pour réduire les inégalités en ce domaine, malgré certains progrès récents (Schwellnus, 2009). Jusqu'en 2007, les transferts au titre du FAEB reposait sur une formule sensible à des facteurs d'offre (nombre d'écoles et d'enseignants) et aux coûts en vigueur avant la décentralisation de l'éducation en 1998. Ces critères incitaient à augmenter le nombre d'établissements et d'enseignants au détriment d'autres intrants de l'éducation. Ils étaient également défavorables aux États les moins bien pourvus, car les plus favorisés avaient créé leurs propres systèmes d'éducation avant la décentralisation, perpétuant ainsi l'iniquité du système (Joumard, 2005).

Une réforme budgétaire de 2007 (encadré 3.2) a modifié la formule de redistribution. L'attribution des fonds dépend désormais de la demande (nombre d'élèves), du

Encadré 3.2. Réforme réalisée en 2007 par le Mexique pour renforcer le cadre budgétaire fédéral*

En 2007, le Mexique a procédé à une réforme des finances publiques qui avait quatre objectifs principaux, dont l'amélioration du cadre budgétaire national. Le premier objectif, le plus important, était d'augmenter les recettes fiscales limitées du pays. Le deuxième était d'établir une meilleure structure institutionnelle qui donnerait plus d'efficacité et de transparence aux dépenses publiques. Le troisième était d'améliorer l'administration fiscale et le quatrième de renforcer le cadre budgétaire fédéral. Les réformes de ce dernier ont porté sur deux domaines essentiels qui causaient des inefficiences.

En premier lieu, la réforme avait pour but de donner aux entités infranationales davantage de prérogatives fiscales et de les inciter à les utiliser, sans compromettre la situation des finances publiques fédérales et en évitant une prolifération de taxes locales inefficaces ou génératrices de distorsions. Dans cette optique, de nouveaux pouvoirs ont été conférés aux États. Tout d'abord, celui de taxer la vente finale d'un certain sous-ensemble de biens faisant l'objet jusque-là d'un impôt spécial sur la production (ISP) prélevé par la fédération. Ensuite, a été introduite une nouvelle taxe sur l'essence et le diesel, recouvrée et administrée par les États, mais dont l'assiette et le taux sont fixés par l'administration fédérale. Enfin, la fédération a transféré en 2012 aux États la responsabilité de la taxe sur les véhicules (*tenencia*). La création d'une taxe sur les ventes a été proposée, mais pas approuvée.

En second lieu, la réforme visait à simplifier et à améliorer les incitations intégrées aux formules de distribution des transferts fédéraux. À cette fin, elle a modifié la formule d'allocation du *Fondo General de Participaciones*, la plus importante source de transferts fédéraux (annexe tableau 3.A1.1). Avant 2007, ces transferts étaient alloués aux États en fonction de trois critères : le nombre d'habitants (45.17 %), les efforts effectivement consentis pour prélever les droits d'accise coordonnés au niveau fédéral (45.17 %) et un coefficient redistributif destiné à favoriser les États ayant peu d'habitants et de recettes fiscales (9.66%). L'inconvénient majeur de cette formule est qu'elle poursuivait deux objectifs contradictoires – d'une part, dédommager les États renonçant à leurs prérogatives fiscales et favoriser une progression des recettes publiques et de l'activité économique au niveau local et, d'autre part, assurer une redistribution – et qu'elle ne permettait d'atteindre aucun des deux.

Depuis 2008, une nouvelle formule cherche à promouvoir davantage une intensification des efforts locaux de collecte des impôts et le développement de l'activité économique locale, en reliant les transferts fédéraux directement à la population, à la croissance économique et au rendement de la fiscalité locale (annexe tableau 3.A1.1). Toutefois, les transferts non affectés ne semblent pas encore être alloués sur la base de ces nouveaux critères, dépendant toujours de ceux antérieurs à la réforme de 2007, vraisemblablement parce que la clause de dégageant de responsabilité prise en compte dans la nouvelle formule implique une longue période de transition.

Pour améliorer les aspects redistributifs du système, la réforme a aussi modifié les formules de deux des huit transferts affectés de façon à allouer davantage de ressources aux États en ayant le plus besoin. Le FAEB, fonds d'affectation spéciale pour l'éducation, qui est la plus importante source de transferts affectés (60 % de l'ensemble) a modifié sa formule de redistribution (tableau 3.A1.2). Il cherche maintenant à égaliser les transferts fédéraux par étudiant dans tous les États et à les répartir selon la demande (nombre d'élèves et étudiants) et non selon l'offre (nombre d'enseignants). Un fonds de plus petite dimension, le FAFEF, qui n'appliquait auparavant pas de formule de distribution, répartit maintenant les transferts en raison inverse du PIB par habitant, l'objectif étant d'encourager le développement local. Dans les trois cas, pour qu'aucun État ne soit perdant du fait de la réforme, le nouveau dispositif prévoyait une clause (de dégageant de responsabilité) gelant en termes nominaux les transferts reçus par chacun d'entre eux aux niveaux d'avant la réforme de 2007 et appliquait la nouvelle formule à toute augmentation des transferts.

* Description de la réforme fondée sur González Anaya et Revilla (2012) ainsi que sur des présentations du ministère mexicain des Finances.

cofinancement par les États et de la qualité de l'éducation (tableau annexe 3.A1.2). L'objectif général est une péréquation progressive des transferts par élève entre les États, ce qui est louable. L'inclusion de la qualité dans la formule est une mesure judicieuse, car elle incite les États à améliorer les résultats pour recevoir davantage de fonds. Toutefois, il manque toujours des règles claires et transparentes pour définir la qualité de l'éducation (Villanueva Sánchez, 2010). L'intégration à la formule des dépenses d'éducation à la charge des États pourrait aussi pénaliser les plus pauvres, qui ont le plus besoin de ressources supplémentaires, et limiter l'aspect redistributif du transfert. Il conviendrait de réviser les critères de répartition des ressources du FAEB afin de mieux cibler les dépenses d'éducation et d'améliorer les résultats. Pour parvenir à cette amélioration, il faudrait donner une pondération supérieure à la qualité de l'éducation dans la formule ainsi que s'accorder largement sur une définition transparente de celle-ci. La répartition des transferts ne doit pas seulement dépendre de l'effort des dépenses des États, ce qui peut pénaliser les pauvres par rapport aux riches; elle doit aussi se référer au nombre d'élèves et à la qualité et inclure des critères d'équité pour tenir compte des différentiels de coûts et des disparités socio-économiques entre les États.

On observe de grandes disparités entre les États mexicains. Ainsi, les différences de PIB par habitant sont les plus importantes des pays de l'OCDE et se sont accentuées avec le temps (OCDE, 2012a). Il existe aussi de substantielles disparités entre les États en ce qui concerne les populations autochtones, qui sont caractérisées par des résultats inférieurs en matière de santé et d'éducation (PNUD, 2011). Dans d'autres cas, la topographie pose problème, la population étant dispersée dans de petites communautés, ce qui fait augmenter le coût de la prestation de services. Il faudrait réviser les formules de financement pour que les États où un nombre élevé d'établissements scolaires opèrent dans les zones les plus défavorisées reçoivent un montant supérieur par élève (OCDE, 2012). Les politiques qui visent à améliorer le capital humain dans les régions défavorisées se justifient du point de vue non seulement de l'équité, mais aussi de l'efficacité. Les principaux facteurs de la croissance varient selon le niveau de développement d'une région, mais l'éducation et la formation, plus que tout, sont indispensables à l'essor de toutes les régions (OCDE, 2012f).

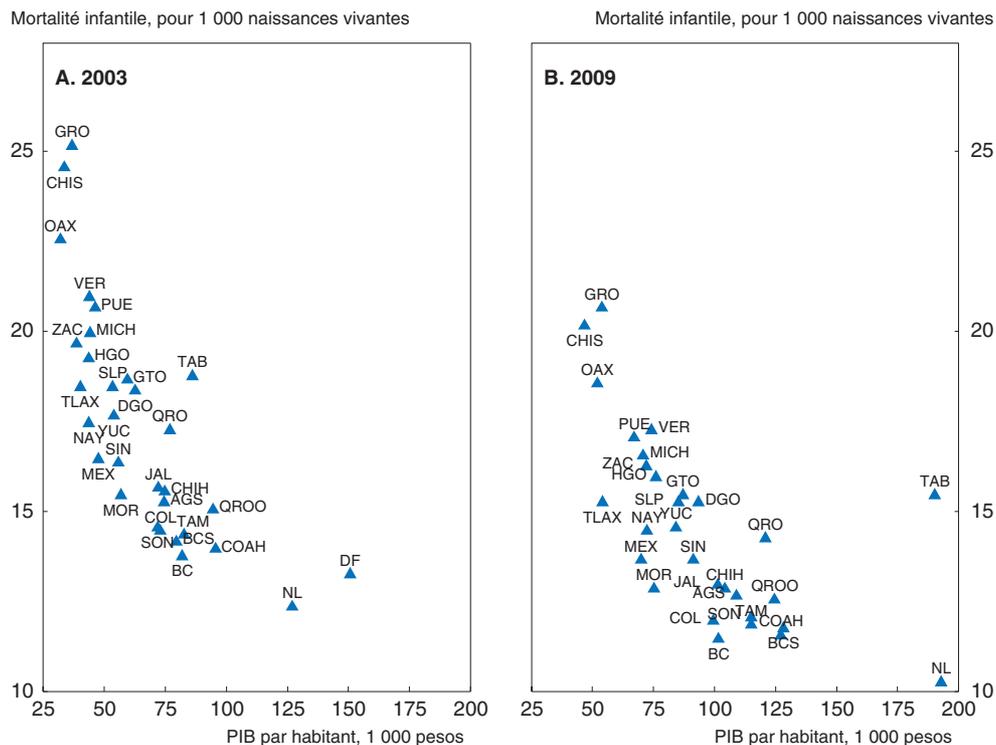
Enfin, le morcellement et l'absence d'informations sur la nature des dépenses rendent très difficiles leur ciblage ainsi que le suivi et l'évaluation des programmes d'éducation. Par exemple, les dépenses consacrées aux rémunérations, de même que le nombre d'enseignants et d'élèves inscrits, ne sont pas comptabilisés de façon correcte ou homogène dans tous les États (IMCO, 2010; *Auditoría Superior de la Federación*, 2008). Il s'agit là d'un gros problème, ne serait-ce que parce que les transferts fédéraux destinés à l'éducation sont alloués aux États en fonction du nombre d'élèves. De manière plus générale, l'insuffisance de données complique beaucoup l'appréciation du niveau optimal des dépenses des États et du bien-fondé de l'utilisation de leurs ressources. Le fait que le gouvernement fédéral ait récemment fait part de son intention de pratiquer un recensement des établissements scolaires, des enseignants et des élèves est un pas en avant. Le système d'information devrait faciliter le suivi des parcours individuels des élèves et des étudiants de même que l'établissement des rapports sur l'inégalité des résultats des différentes catégories (Santiago et al., 2012). Il faudrait aussi rassembler des données sur les contributions financières des parents aux établissements d'enseignement publics car si on sait que cette pratique est importante, on ne connaît pas actuellement son ampleur exacte (OCDE, 2013). En définitive, la possibilité existe de mieux exploiter les

renseignements disponibles sur le système pour améliorer l'évaluation et la programmation des services d'éducation ; les États pourraient jouer un plus grand rôle en créant et en finançant des dispositifs locaux d'évaluation des établissements et des enseignants (Santiago et al., 2012).

Santé

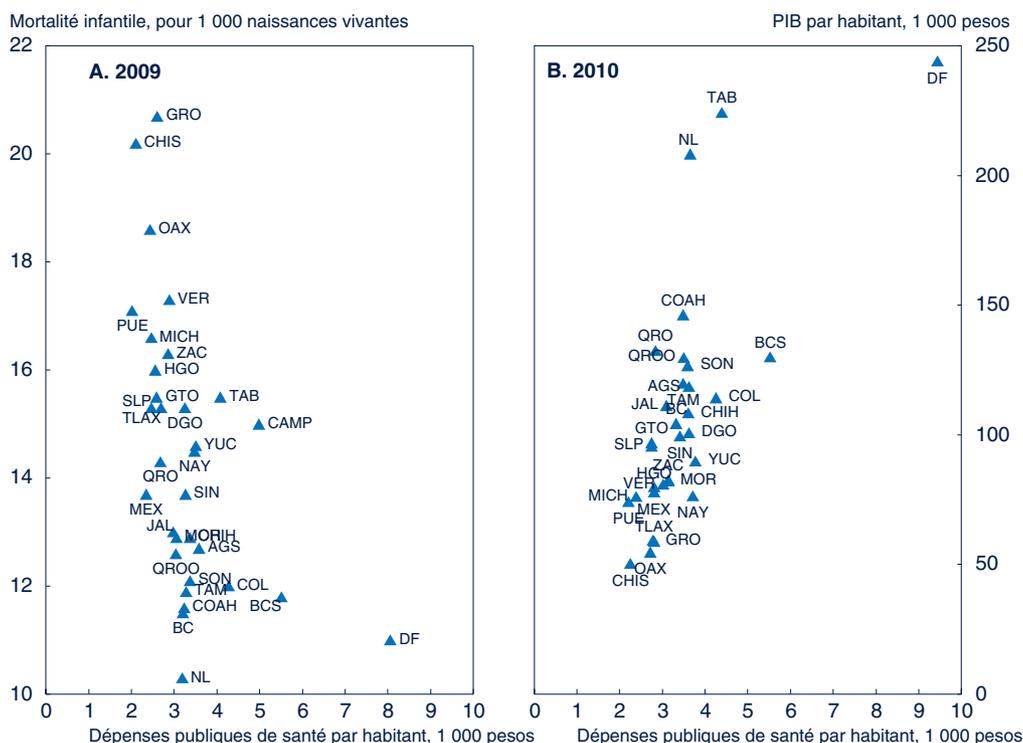
La santé est le second domaine où la délégation de compétences aux États a été la plus poussée. Si le cœur du système de santé reste centralisé, l'État fédéral définissant la politique générale, les États sont responsables de l'organisation et du fonctionnement des services de santé destinés à la population non assurée, comme les soins aux catégories pauvres, rurales et urbaines (voir tableau 3.1). Au plan global, les indicateurs de santé montrent que des progrès significatifs ont été faits au cours des décennies récentes, même s'ils restent en deçà de la plupart des pays de l'OCDE (Joumard et al., 2010). Les inégalités régionales en matière de résultats de santé et de ressources financières sont très marquées, mais en diminution, les régions les plus pauvres ayant moins de ressources et de moins bons résultats (graphiques 3.4 et 3.5). L'efficacité et la transparence des dépenses publiques suscitent aussi des préoccupations. En exploitant davantage les gains d'efficacité en matière de dépenses de santé, on améliorerait encore les résultats. Cela permettrait aussi de réaliser des économies dont le Mexique aura besoin pour répondre à la demande fortement croissante en ce domaine. Sous l'effet du vieillissement de la population, les charges publiques de santé augmenteront de 2.1 points de PIB de 2010 à 2030 selon les projections de l'OCDE (De la Maisonneuve et Oliveira Martins, 2013), passant de 2.5 % à 4.6 %.

Graphique 3.4. Résultats des États en matière de santé



Source : Travaux de l'auteur à partir de données émanant d'INEGI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803750>

Graphique 3.5. Dépenses de santé des États¹

1. Dépenses de santé en faveur des personnes couvertes ou non par la sécurité sociale.

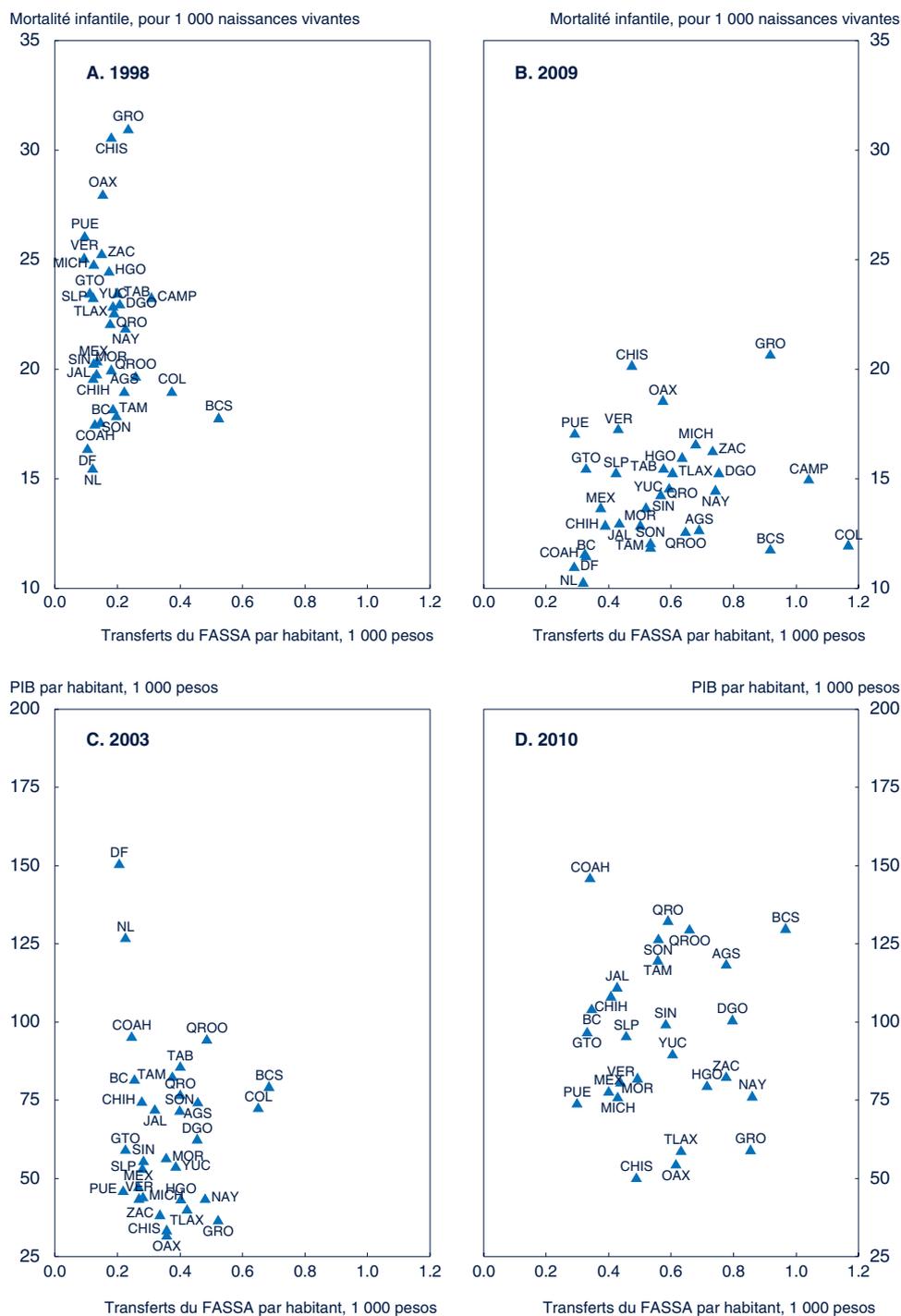
Source : Travaux de l'auteur à partir de données émanant d'INEGI et de la Secretaría de Salud.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803769>

Du fait d'un certain nombre de déficiences, le système de santé mexicain est l'un des moins efficaces de l'OCDE (Schwellnus, 2009). L'un des principaux problèmes est le morcellement des organismes concernés (institutions de sécurité sociale, assureurs privés, services de santé fédéraux et étatiques). Chaque structure dispose de ses propres prestataires dans le cadre d'une organisation verticale sans mutualisation des services. Il en résulte une duplication coûteuse de l'administration et des infrastructures de santé, une réduction des choix pour les patients et de la concurrence entre prestataires ainsi que des différences qualitatives entre ces derniers. La décentralisation du secteur de la santé a quelque peu concouru à cet éparpillement. Alors qu'elle visait principalement à alléger la bureaucratie et à améliorer la coordination entre les prestataires de services aux personnes non assurées au niveau fédéral et des États (Merino, 2003; Martínez-Fritscher et Rodríguez-Zamora, 2011), cet objectif n'a pas été atteint. Il y a des chevauchements de responsabilités et un manque de coordination entre l'échelon fédéral et les États. Ainsi, le fait que le financement des infrastructures hospitalières s'effectue à un certain niveau, alors que l'administration et la maintenance des hôpitaux se situent à un autre (voir tableau 3.1), peut entraîner des déficiences et des critiques réciproques. En outre, les États ne sont pas assez autonomes en raison de la négociation centralisée des contrats de travail des personnels de santé qui fixent les salaires et les conditions d'emploi. Cette situation a pour effet de limiter les dépenses non salariales et de réduire la productivité des professionnels de santé, car il n'y a pas de lien entre rémunération et efficacité. Réduire les chevauchements de compétences et réformer les mécanismes de rémunération pour récompenser les bonnes performances pourraient rendre les services de santé plus efficaces.

Un ciblage plus efficace des dépenses publiques sur les besoins atténuerait les différences de qualité des services de santé entre les régions. Malgré les réformes, le financement par habitant de la santé publique continue d'être inversement corrélé aux indicateurs des besoins, comme la mortalité infantile et le PIB par habitant (graphique 3.6).

Graphique 3.6. **Dépenses de santé affectées, par État¹**

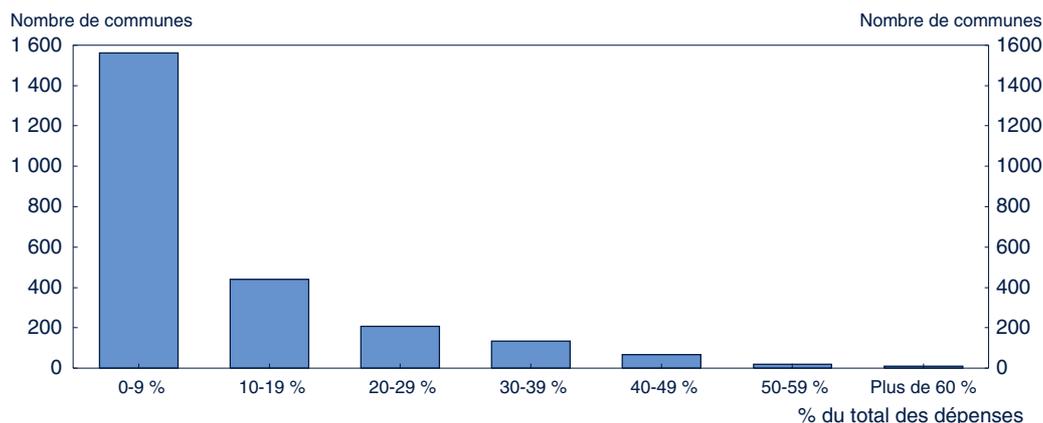


1. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
Source : INEGI et Secretaría de Salud.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803788>

Graphique 3.7. **La plupart des communes dépendent de financements externes**

Distribution des ressources propres des communes, 2008



Source : IMCO sur la Base des données d'INEGI pour les 2 438 communes pour lesquelles elles ont disponibles.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803807>

nécessité de disposer de moyens pour la gérer. Il en résulte une moindre efficacité des dépenses, faute de lien clair entre les impôts et les avantages des dépenses publiques dont les responsables politiques locaux peuvent avoir à rendre compte ; cela aussi réduit peut-être l'incitation à poursuivre des politiques favorables à la croissance au niveau infranational.

L'administration centrale a pris à plusieurs reprises des mesures importantes pour accroître les prérogatives fiscales des États et les inciter davantage à mobiliser des ressources propres. Parmi les tentatives passées figure la proposition faite aux États d'instaurer une taxe sur les ventes ou une surtaxe s'ajoutant à l'impôt sur le revenu, mais soit les États s'y sont opposés, soit ils n'ont pas fait usage de leurs nouvelles attributions fiscales (González Anaya and Revilla, 2012), faisant valoir qu'ils n'avaient pas les moyens de les prélever. Mais il existe un autre motif plausible, à savoir la faiblesse des incitations, car il est plus facile aux États de faire pression pour obtenir plus de transferts fédéraux que de lever davantage d'impôts. Dans la période récente, une réforme adoptée en 2007 a modifié l'organisation des relations budgétaires interadministrations (voir encadré 3.2). Elle a renforcé les incitations en mettant fin aux transferts exceptionnels aux États (OCDE, 2011b). Les formules qui régissent les divers transferts fédéraux non affectés ont aussi été modifiées pour intégrer l'importance et la progression du recouvrement d'impôts par les administrations infranationales et récompenser ainsi les États de leurs efforts dans ce domaine. La réforme prévoyait aussi d'affecter aux États de nouveaux impôts. Tout d'abord, elle leur a octroyé la totalité du produit d'une nouvelle taxe fédérale sur le diesel et l'essence. Ensuite, elle leur a délégué le recouvrement des taxes sur la possession ou l'usage de véhicules (*tenencia*), assuré auparavant par l'État fédéral. Enfin, elle les a autorisés à percevoir une surtaxe sur les biens soumis au droit d'accise fédéral (IEPS). Toutefois, peu d'États ont jusqu'ici fait usage de leurs nouvelles prérogatives fiscales. Ainsi, moins de la moitié d'entre eux ont institué la taxe sur les véhicules. En outre, ces nouveaux prélèvements ayant un rendement relativement limité, ils ne suffisent pas à combler l'écart entre les transferts aux États et leurs recettes propres. À la suite de la réforme, la part des recettes fiscales propres dans les ressources infranationales totales n'a que peu augmenté, passant de 10 % en 2007 à 10,5 % en 2009.

Réformes en vue de la mobilisation de recettes supplémentaires à l'échelon infranational

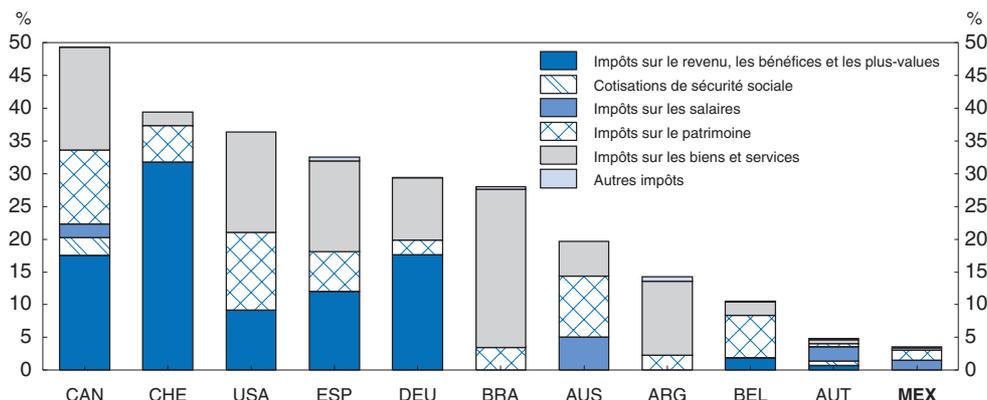
Des mesures supplémentaires s'imposent pour augmenter les ressources propres des administrations infranationales. Mais, avant d'envisager de leur conférer de nouvelles attributions fiscales, le gouvernement fédéral devrait leur imposer des contraintes budgétaires pour les inciter à s'en servir. Il conviendrait aussi qu'il limite les nouvelles hausses des transferts afin que les États et les communes soient amenés à recourir davantage à la fiscalité locale. Lors de la réforme de 2007, si les transferts exceptionnels ont été limités, les États ont bénéficié d'une majoration permanente sur leurs transferts normaux en ayant accès à de nouvelles ressources tirées des deux impôts fédéraux nouvellement instaurés (l'impôt minimum alternatif sur le revenu des entreprises ou IETU et le prélèvement sur les dépôts en espèces) dans le cadre de l'accord de partage des recettes publiques. Tous ont reçu des transferts supérieurs en termes réels du fait de la réforme, ce qui était sans doute nécessaire pour qu'elle soit acceptée (González Anaya et Revilla, 2012). Mais pour que les réformes futures réussissent et permettent vraiment de mobiliser des recettes fiscales au profit des administrations infranationales, l'administration fédérale devra s'abstenir de verser davantage de transferts aux États et aux communes. En outre, leur répartition ne devra pas s'écarter des programmes de dépenses arrêtés et suivre les formules prévues. Enfin, il faudra éviter les transferts exceptionnels.

S'il est possible d'améliorer les incitations, une deuxième question se pose à l'État fédéral: quels nouveaux impôts attribuer aux administrations infranationales ? Pour y répondre, il faut d'abord évaluer l'efficacité du dosage actuel de la fiscalité infranationale et se demander s'il peut permettre aux États et aux communes de percevoir assez de recettes pour effectuer les dépenses dont ils sont responsables. Le tableau 3.1 de l'annexe résume les principaux avantages et inconvénients de diverses moutures possibles de la fiscalité infranationale. D'un point de vue normatif, le principe des bénéficiaires de l'impôt conduirait les administrations infranationales à recourir surtout à la fiscalité immobilière et aux redevances à la charge des usagers, qui établissent un lien entre les prélèvements acquittés et les services publics reçus (Oates et Schwab, 1988). Dans l'idéal, les impôts infranationaux devraient avoir une assiette peu mobile et distribuée assez également de façon à éviter l'érosion fiscale et de fortes disparités ainsi que pour obtenir un rendement stable (FMI, 1997 ; Joumard et Kongsrud, 2003).

Pour les États, la principale ressource propre est la taxe sur les salaires qui représente près de 80 % de leurs recettes, une situation rare dans les pays de l'OCDE (graphique 3.8). Bien qu'assez facile à recouvrer, cet impôt n'est pas idéal, ne serait-ce que parce qu'il élève le coût du travail déclaré (tableau 3.A1.3, annexe). Il pose un autre problème : la taxe sur les salaires étant habituellement perçue sur le lieu de travail plutôt que sur le lieu de vie, si les déplacements entre États sont fréquents, comme c'est le cas dans la zone métropolitaine de Mexico qui en englobe trois, il arrive que les recettes soient perçues par l'État qui n'assure pas les services de base. Les autres prélèvements effectués par les États sont la taxe sur les propriétaires de véhicules, la taxe sur les logeurs et celle sur les loteries. Les administrations infranationales sont à même de les gérer, mais ils ont un rendement potentiel limité et ne suffiront sans doute pas à couvrir durablement les charges des États si l'on veut que ces derniers assurent des services coûteux et importants comme l'éducation et la santé.

Graphique 3.8. **Recettes fiscales des États et des communes**

En % des recettes fiscales totales, 2009



Source : OCDE, Base de données des Statistiques des recettes publiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803826>

Les États devraient se voir attribuer de nouvelles compétences fiscales pour des prélèvements à assiette plus large, tels qu'un impôt sur le revenu s'ajoutant à l'impôt fédéral ou une taxe à la consommation s'ajoutant à la TVA nationale, dont ils fixeraient les taux. L'expérience des États fédéraux de l'OCDE montre que si, théoriquement, seuls quelques impôts sont bien adaptés aux administrations infranationales, dans la pratique un large éventail de taxes sont prélevées par ces administrations (par exemple Blöchliger et Petzold, 2009). Ainsi, à peu près la moitié des impôts perçus par les régions de l'OCDE sont assis sur les revenus, les bénéfices et les plus-values (voir *Base de données de l'OCDE sur la décentralisation budgétaire*) et dans la moitié de ces cas les régions sont habilitées à fixer les taux, comme on le voit au Canada ou en Suisse. Par conséquent, même s'il peut y avoir des frictions, ces prélèvements semblent globalement gérables. Il serait sans doute judicieux que l'État fédéral fixe un taux maximum et un taux minimum, pour éviter la concurrence horizontale et une surenchère dans le sens de la baisse. S'agissant du Mexique, un impôt étatique sur le revenu pourrait être préférable à une taxe sur la consommation s'ajoutant à la TVA. Le système national de TVA a besoin d'être réformé, car son rendement est faible en raison d'importantes dépenses fiscales, de l'existence de taux zéro et d'exonérations qui en réduisent sensiblement l'assiette (voir l'évaluation et les recommandations). Permettre aux États d'imposer une taxe sur la consommation risque d'ajouter à la complexité du système de la TVA et de compromettre toute tentative de réforme.

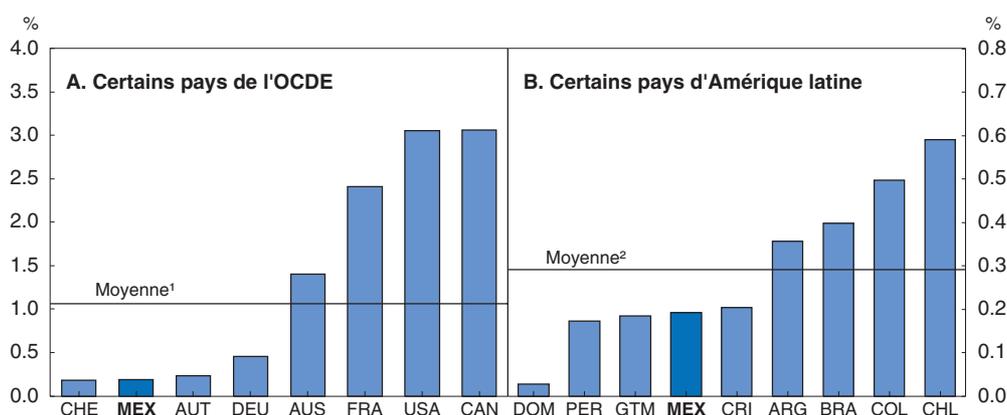
L'expérience de l'OCDE laisse penser que l'on peut avoir intérêt à séparer le recouvrement de l'impôt de sa fixation. Ainsi, les taux de l'impôt sur le revenu et de la TVA peuvent être décidés aux échelons inférieurs des pouvoirs publics et le produit de ces impôts être perçu à l'échelon fédéral. Une organisation de ce type conjugue les avantages d'une maîtrise locale des taux d'imposition, donc d'une plus grande responsabilisation, à ceux d'une discipline moins coûteuse pour les contribuables et d'une administration moins onéreuse. Ainsi, la plus grande partie du système fiscal canadien, qui est très décentralisé, fonctionne de cette façon (Bird, 2011). Dans la plupart des cas, l'impôt provincial sur le revenu est recouvré par l'État fédéral. Mais si une province décide d'instaurer un impôt, elle détermine aussi (dans certaines limites) ses taux et reçoit la totalité des recettes correspondantes. Le Mexique pourrait suivre cet exemple et permettre

aux États de fixer les taux d'imposition, tout en prévoyant la fixation de la base d'imposition au niveau fédéral et en permettant à l'administration fiscale fédérale (SAT) de percevoir pour leur compte les impôts en question en contrepartie d'une commission.

Les communes devraient tirer davantage parti de la fiscalité immobilière et des redevances sur l'eau

Les communes tirent l'essentiel de leurs recettes de l'impôt immobilier (*impuesto predial*) qui est relativement facilement facile à recouvrer et constitue un prélèvement efficace, créant peu de distorsions. Toutefois, il serait possible d'augmenter sensiblement le produit de cet impôt, qui est très faible à l'aune internationale et très inférieur à la moyenne de l'OCDE et d'autres pays latino-américains (graphique 3.9). Le premier problème auquel on se heurte est le manque de moyens. Certaines communes ne disposent même pas d'un registre officiel de la quantité, de la valeur et de la possession des biens. Dans beaucoup d'autres, le cadastre est rarement actualisé, de sorte que l'évaluation des biens à des fins fiscales est très en deçà des prix du marché. Il est démontré que les valeurs cadastrales n'atteignent que 60 % du niveau du marché dans à peu près la moitié des 32 États. Cela s'explique en partie par l'insuffisance des moyens (Indetec, 2011). Dans la commune mexicaine moyenne, les capacités techniques et administratives sont très limitées, et il y a une rotation rapide des agents chargés de la fiscalité immobilière (Alvarez Estrada, 2009), en raison de la courte durée des mandats municipaux (trois ans) et de la législation interdisant la réélection. Au Mexique, les maires effectuent un mandat unique de trois ans et à chaque élection le nouvel élu doit nommer de nouveaux collaborateurs. En général, il forme une équipe entièrement nouvelle de cadres supérieurs et moyens, la plupart des administrations sortantes ne laissant pas de traces de leur gestion (Smith, 2012).

Graphique 3.9. **Impôts récurrents sur les biens immobiliers**



1. Moyenne de tous les pays de l'OCDE.

2. Moyenne des pays figurant dans le panneau B.

Source : Base de données fiscales de l'OCDE; Centre de développement de l'OCDE, *Latin American Revenue Statistics*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932803845>

Un autre grand problème est que les communes sont peu incitées à faire davantage appel aux impôts immobiliers. Il ressort de données empiriques que les hausses passées des transferts fédéraux ont eu un effet négatif sur les efforts faits par les autorités locales pour recouvrer les impôts, notamment les impôts immobiliers (Smith, 2012). S'il en a le choix, un responsable politique local préférera financer les biens publics par des transferts

fédéraux que majorer les impôts locaux, d'autant que cela a un coût politique. Le fait que les maires ne puissent pas faire deux mandats consécutifs de trois ans ne leur laisse sans doute pas le temps de récolter les fruits d'un relèvement impopulaire de la fiscalité immobilière. En outre, les exonérations sont fréquentes, certaines municipalités accordant aux personnes défavorisées des allègements au titre des impôts immobiliers et des redevances sur l'eau.

Pour accroître les recettes tirées de l'impôt immobilier, les communes devraient tout d'abord établir des cadastres et procéder à une révision complète des valeurs des biens pour élargir la base d'imposition. Elles pourraient participer aux programmes organisés par les États pour actualiser les registres fonciers et renforcer les capacités administratives, comme conseillé dans l'Étude économique sur le Mexique de 2011 (OCDE, 2011b). Les États pourraient recruter et former le personnel, mais aussi fournir les infrastructures nécessaires à la mise à jour des registres, ainsi que l'a déjà fait avec un certain succès l'État de Puebla (González Anaya et Revilla, 2012). Une autre possibilité est offerte par le nouveau programme d'actualisation des cadastres (Programa de Modernización Catastral) de l'Institut national de la statistique (INEGI), soutenu financièrement par la banque de développement BANOBRAS, qui a contribué à la mise à jour du cadastre de 17 municipalités et leur a permis d'augmenter de 40 % en moyenne le montant de leurs recettes au titre de l'impôt immobilier. Les communes plus petites, dont les capacités techniques et fiscales limitées font obstacle à un meilleur rendement de l'impôt, pourraient passer un accord avec l'administration fiscale fédérale ou celle des États, ou avec des communes voisines plus importantes pour qu'elles se chargent du recouvrement pour leur compte en échange d'une commission. Les communes devraient également veiller à ce que les valeurs cadastrales restent à jour. La législation fédérale rend obligatoire leur réévaluation depuis 1999, mais cette obligation n'est guère respectée.

Il faudra aussi développer les incitations à percevoir davantage d'impôts. Pour cela, il serait bon de prolonger le mandat de trois ans des maires ou de supprimer la règle de non-réélection. L'État de Chihuahua a récemment porté à quatre ans la durée du mandat, ce qui montre qu'un changement est possible. Prendre des mesures pour réduire la rotation rapide des fonctionnaires communaux, effet de la règle actuelle de non-réélection, serait sans doute politiquement moins sensible et donc plus réalisable à court terme ; il devrait être possible, par exemple, de nommer des gestionnaires professionnels des villes, chargés des tâches administratives quotidiennes de la municipalité, comme c'est le cas dans d'autres pays de l'OCDE (entre autres l'Espagne et les États-Unis), ce qui contribuerait aussi à l'amélioration indispensable des capacités techniques et administratives des communes. En outre, des mécanismes incitatifs pourraient être conçus, comme des transferts spéciaux aux communes assujettis pour partie aux efforts qu'elles déploient pour prélever les impôts immobiliers. Quelques États, notamment Nuevo León et Chihuahua, utilisent des dispositifs de ce type et désormais certaines de leurs villes (par exemple, Chihuahua et Juárez) mobilisent plus de ressources propres que les autres (OCDE, 2012c). Depuis 2007, les transferts aux communes au titre du partage des recettes publiques (*Fondo de Fomento Municipal*) prennent aussi en compte les recettes recouvrées au titre des impôts immobiliers et des redevances sur l'eau. Selon les chiffres officiels, le produit total de la fiscalité immobilier par habitant a augmenté de 3 % en termes réels de 2007 à 2009. À plus long terme, toutefois, il serait bon de réformer les règles d'élection des maires pour que les citoyens puissent les récompenser ou les sanctionner, tout en les incitant à faire un usage plus efficient des fonds publics et à fournir des services de qualité à leurs administrés.

Les recettes pourraient également être accrues en relevant les taux d'imposition et en supprimant les exemptions. Les taux, qui vont de 0.05 % à 1.2 % de la valeur cadastrale, sont relativement faibles par rapport aux normes internationales (Andrews et al., 2011). Les communes qui souhaitent les augmenter se heurtent à un obstacle important : il leur faut l'accord du congrès de l'État et celui-ci refuse habituellement de supporter le coût politique de cette mesure. Si les communes fixaient les taux d'imposition, éventuellement dans des limites établies par l'État, elles pourraient plus facilement les majorer, bénéficiant ainsi de recettes supérieures et d'une plus grande souplesse en matière de dépenses.

L'expérience d'autres pays montre qu'une hausse de la fiscalité immobilière peut susciter des résistances en raison de sa grande visibilité. Pour mieux faire accepter les hausses d'impôts faisant suite à une réévaluation, il faudrait procéder progressivement. Les communes pourraient par exemple envisager une période de transition pendant laquelle les hausses des impôts ne pourraient dépasser chaque année un certain plafond. Des allègements spécifiques des impôts immobiliers pourraient être envisagés en faveur des personnes ayant du mal à les acquitter en raison que de bas revenus ou d'actifs illiquides. Un seuil d'exonération bien calculé et suffisamment élevé pourrait notamment être introduit en faveur des ménages à bas revenu, ce qui assurerait la progressivité de l'impôt et en ferait peser la charge sur les ménages à patrimoine immobilier et à revenu élevés. Il s'agirait d'une importante avancée dans un pays très inégalitaire comme le Mexique.

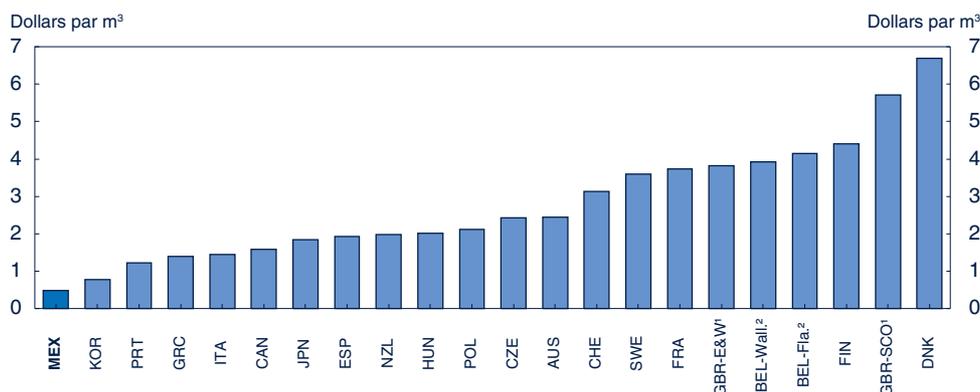
L'autre pilier des recettes des municipalités est la redevance au titre de l'approvisionnement en eau. Malgré ses avantages comparativement à d'autres sources fiscales possibles à l'échelon infranational (annexe tableau 3.A1.3), cette redevance a un rendement très faible et insuffisant pour assurer les services de base de façon financièrement viable. Le faible niveau des tarifs acquittés par les ménages mexicains, qui comptent parmi les plus bas des pays de l'OCDE, est une des principales raisons de cet état de choses (graphique 3.10). La moyenne nationale masque une forte différenciation selon les communes, mais en général les tarifs ne suffisent pas à couvrir les coûts du service (OCDE, 2012e). La non-récupération des coûts fait aussi obstacle à la participation du secteur privé aux investissements dans ce domaine, alors que les besoins sont importants au Mexique (OCDE, 2012d). Enfin, la faiblesse des tarifs a eu pour conséquence une forte surexploitation des ressources en eau dans les régions où ces ressources sont insuffisantes (OCDE, 2012d).

Il est aussi généralement admis que le maintien des tarifs à un bas niveau est favorable aux pauvres, mais, en empêchant le développement d'un approvisionnement fiable en eau, cette politique peut toucher davantage les plus défavorisés, qui doivent généralement recourir à des vendeurs privés faisant payer beaucoup plus cher une eau souvent de mauvaise qualité. Les transferts monétaires constituent habituellement un moyen plus efficace et moins coûteux de répondre aux préoccupations sociales que des redevances de faible montant.

En 2012, l'OCDE a engagé un dialogue avec la Commission nationale de l'eau (CONAGUA) pour évaluer les obstacles à l'application du Programme mexicain Eau 2030, dont un volet est consacré à la durabilité économique et la viabilité financière (OCDE, 2013b). L'une des principales conclusions a été que, pour renforcer la viabilité des services collectifs d'alimentation en eau, il existe en certains endroits une marge de hausse des tarifs (OCDE, 2012e). Toutefois, dans la plupart des cas, une démarche progressive vers un plus grand recouvrement des factures serait préférable pour conforter les bilans des compagnies

Graphique 3.10. **Prix unitaire de l'eau et des services d'assainissement aux ménages, taxes comprises**

2008



1. GBR-E&W pour l'Angleterre et le Pays de Galles, GBR-SCOT pour l'Écosse.

2. En Belgique, BEL-Wall pour la région wallonne et BEL-Fla pour la région flamande.

Note : « Le prix de l'eau et des services d'eau potable et d'assainissement », OCDE, 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803864>

concernées, ainsi que pour gagner la confiance des consommateurs et les amener à accepter un relèvement des tarifs. Actuellement, de nombreux bénéficiaires, en particulier des institutions publiques, ne paient pas la distribution d'eau, ce qui décourage les consommateurs privés et les dissuade de payer. Une autre raison de la faiblesse du taux de recouvrement est l'existence de raccordements illégaux au réseau d'eau. En outre, le mauvais entretien des infrastructures se traduit par d'importantes déperditions d'eau (OCDE, 2012e). Dans ces conditions, à peu près 25 % des services de distribution d'eau ne sont pas payés, selon des estimations de CONAGUA. Les autorités publiques ont un rôle important à jouer en appuyant un effort plus soutenu de recouvrement pour faire en sorte que les factures sont rapidement acquittées.

Il faudra aussi renforcer les incitations politiques à relever les tarifs de l'eau. Ce sont en général les communes qui ont en charge la fixation de ces tarifs, mais leurs responsables politiques sont peu enclins à les augmenter et à assurer une récupération durable des coûts. Comme pour la fiscalité immobilière, la courte durée du mandat des maires dissuade ceux-ci d'introduire des majorations. En outre, le fait que les subventions fédérales à l'approvisionnement en eau ne soient pas liées aux performances des communes dans ce domaine ne les pousse assurément pas à prendre l'initiative, en général politiquement coûteuse, de hausses tarifaires. En fait, ces hausses n'ont généralement lieu que là où les États sont responsables de la réglementation des tarifs ou là où ceux-ci sont ajustés automatiquement à intervalles réguliers. Renforcer le rôle des États, en particulier celui des commissions chargées de l'eau, dans la fixation et la révision des tarifs pourrait donc contribuer à dépolitiser la question et à imposer une conception à plus long terme de l'approvisionnement en eau et des investissements dans ce domaine. Mais il faudra sans doute dans cette optique coopérer avec les congrès des États et les commissions de l'eau pour bien faire prendre conscience du problème ainsi qu'introduire des critères plus techniques dans la fixation et la réglementation des tarifs de l'eau.

Mieux gérer les dépenses des communes pour améliorer les services publics locaux

La génération de davantage de recettes au niveau des communes devrait contribuer à assurer un financement adéquat des services municipaux, mais l'amélioration de l'efficacité des dépenses constitue une autre option importante pour faire face aux nouveaux besoins. Les municipalités sont responsables du financement de la plupart des infrastructures de base (par exemple l'eau, l'électricité et le réseau routier local), pour lesquelles les besoins d'investissement sont considérables (voir chapitre 2). En outre, beaucoup de communes sont petites et ont des populations dispersées, d'où la difficulté de se financer à cause des coûts plus élevés de la prestation de services.

On peut tirer d'utiles leçons de l'expérience de l'OCDE pour réduire les coûts et réaliser des économies d'échelle au niveau des communes. Certains pays, comme le Danemark, ont encouragé les fusions (Blöchliger et Vammalle, 2012). Mais celles-ci sont politiquement délicates et les gains d'efficacité proviennent généralement d'une restructuration de l'organisation généralement difficile à réaliser (OCDE, 2006a). Les accords de coopération pour la fourniture de services en commun constituent souvent une stratégie préférable (Joumard et Kongsrud, 2003). La fourniture conjointe peut, en créant des économies d'échelle et de gamme, permettre de surmonter les obstacles liés à la dimension et de réaliser un bon rapport coût/efficacité. Au Mexique, à peu près un quart des communes ont déjà noué des accords officiels avec des communes voisines en vue d'une coordination et d'une collaboration dans la prestation de services publics (OCDE, 2012a). Pourtant, le caractère annuel du financement des programmes et la brièveté des périodes de programmation due au cycle des élections municipales limitent la coordination et la collaboration. Prolonger la durée d'exercice du mandat des maires pour la rapprocher de celle en vigueur dans les autres pays latino-américains, où elle va de quatre à cinq ans, pourrait être utile à cet égard. L'aide fédérale ou celle des États est peut-être aussi nécessaire pour établir une coopération fructueuse entre les communes (OCDE, 2006a). Il faut toutefois prendre garde d'éviter une prolifération du nombre d'entités de collaboration sans qu'il soit clairement établi quels sont les services que ces entités prennent en charge à la place des communes, car cela peut entraîner des doublons et un gaspillage des ressources, comme on l'a vu en France (Cour des comptes, 2009).

La mise au point et l'utilisation d'indicateurs de performance peuvent aussi contribuer à promotion du renforcement des capacités et à l'amélioration de l'efficacité des dépenses grâce à la concurrence et à l'apprentissage mutuel entre communes (OCDE, 2006a). Ainsi, le système KOSTRA en vigueur en Norvège (voir encadré 3.3) a été bénéfique à plusieurs égards aux communes de ce pays. D'abord, et surtout, il a mis à leur disposition un instrument interne de programmation, de budgétisation et d'analyse comparative (OCDE, 2010c). Mais il a aussi aidé le gouvernement à vérifier si les communes se conforment aux normes et réglementations nationales ainsi qu'à évaluer leurs besoins de financements centraux. Au Mexique, qui compte trois fois plus de communes que la Norvège, établir un cadre de mesure similaire serait difficile, mais pas impossible. L'institut national de la statistique (INEGI) se charge déjà de recueillir, de normaliser et de publier des données pour plus de cent communes. Le pays pourrait poursuivre dans cette voie en créant un système d'indicateurs de performance inspiré de celui de la Norvège et en tirant parti des analyses comparatives pour susciter une amélioration de la qualité des dépenses ainsi qu'une plus grande responsabilisation et transparence.

Encadré 3.3. Le système norvégien KOSTRA* : l'amélioration par la mesure

Le système norvégien KOSTRA est un pionnier du partage des informations entre collectivités locales. Aux fins de comparaison, il donne à chaque commune la possibilité d'obtenir des informations budgétaires relatives à d'autres communes (OCDE, 2012b, 2010c). Ces informations portent sur les montants dépensés, les types de dépenses et d'autres variables qui permettent d'évaluer l'efficacité des dépenses communales. Elles sont gérées par Statistiques Norvège et, comme toutes les communes norvégiennes sont tenues d'informer KOSTRA, la couverture est large, bien que l'amélioration de la fiabilité des données exige un effort constant. Les principaux indicateurs normalisés sont publiés sur l'Internet, afin que les communes puissent en prendre facilement connaissance pour comparer leurs performances par rapport à la moyenne de leurs homologues comparables. Les universitaires peuvent aussi avoir accès aux données et effectuer des recherches utiles pour évaluer l'efficacité des politiques publiques. Par ailleurs, les dix plus grandes communes participent à un système appelé ASSS-Teamwork dont les membres se réunissent régulièrement pour comparer leurs résultats au moyen de KOSTRA et d'autres données.

* On peut trouver davantage de renseignements et de données concernant le système KOSTRA sur la page d'accueil de Statistiques Norvège : www.ssb.no/english/subjects/00/00/20/kostra_en/.

Le financement des dépenses des administrations infranationales dépend d'un système complexe de transferts fédéraux

Le système de transferts entre administrations comprend à la fois des transferts (non affectés) au titre du partage des recettes (*participaciones*), de multiples transferts affectés (*aportaciones*) et certains transferts à caractère complémentaire (*convenios*). La plupart des transferts transitent par 16 fonds différents destinés aux États et aux communes, dont les critères de répartition sont très divers et parfois opaques ou difficile à mesurer. Les tableaux 3.A1.1 et 3.A1.2 de l'annexe présentent les principaux transferts, leurs critères de distribution et leurs poids dans le budget fédéral. Cette complexité, conjuguée aux rares informations disponibles sur les transferts fédéraux, aboutit à un système qui ne permet guère d'assurer la responsabilité publique et qui ouvre la voie à la recherche de rentes. Bien que difficiles à chiffrer, les coûts d'administration doivent aussi être élevés, étant donné le grand nombre de fonds et la longueur des négociations entre l'administration fédérale et les États pour l'allocation de la plupart des transferts.

En outre, la distribution globale des transferts ne va pas particulièrement dans le sens de l'égalité (graphique 3.11, partie A), tandis que la corrélation est faible entre l'effort fiscal et les transferts par habitant dans les États (graphique 3.11, partie B).

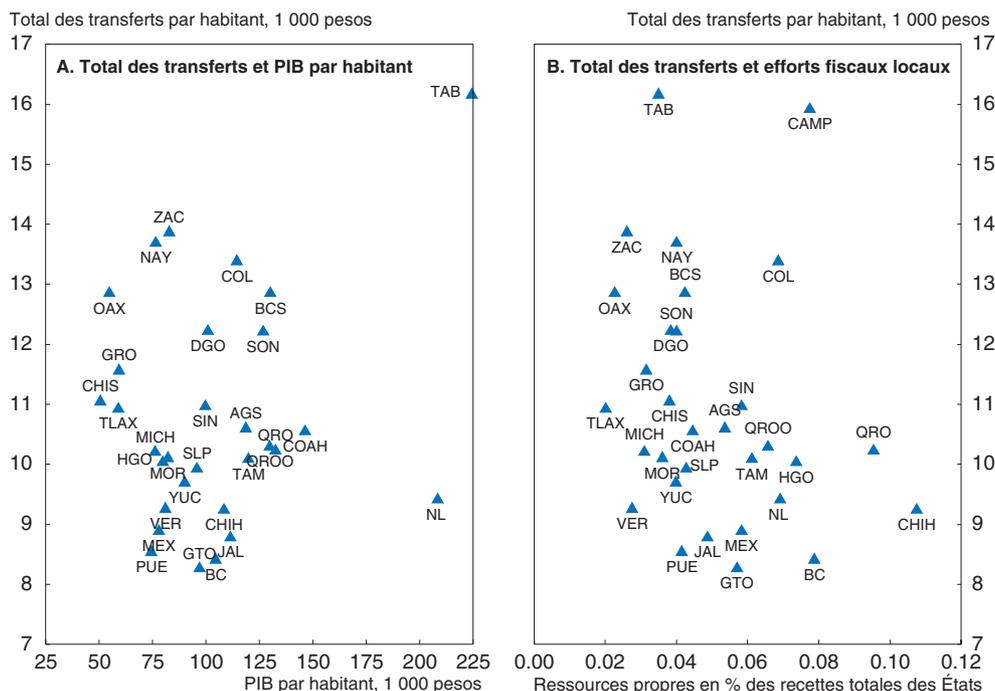
Partage des recettes

Le partage des recettes est la principale source des transferts fédéraux (il représente 3.7 % du PIB et 40 % des recettes infranationales). L'État central perçoit les impôts les plus importants – IRPP, TVA, ainsi que taxes sur le pétrole et les mines – et en partage le produit avec les États et les communes au moyen de transferts non affectés qui transitent par divers fonds (annexe tableau 3.A1.1).

À l'origine, la répartition des transferts au titre du partage des recettes a été conçue pour dédommager les États qui renonçaient à leurs prérogatives fiscales. C'est pourquoi les plus riches et ceux produisant du pétrole ont pendant longtemps reçu davantage que les

Graphique 3.11. **Les transferts ne contribuent pas à l'égalité et ont peu de rapports avec les efforts fiscaux locaux**¹

2010



1. Le total des transferts comprend les transferts affectés (*aportaciones*) et les transferts non affectés (*participaciones*), ces deux catégories représentant près de 90 % des transferts de l'État fédéral aux États. Les ressources propres se composent de prélèvements fiscaux et de redevances. Il n'y a pas de données disponibles pour le District fédéral. Source : INEGI, Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803883>

moins bien pourvus, ce qui a accentué les disparités régionales au lieu de les réduire (Joumard, 2005). La formule de répartition du principal fonds (Fondo General de Participaciones), qui effectue près de 90 % des transferts non affectés, créait aussi des incitations inappropriées. Il allouait les transferts surtout en fonction du nombre d'habitants, mais aussi de l'augmentation du produit des droits d'accise coordonnés par l'État fédéral et recouverts par les États. L'idée était d'utiliser les droits d'accise recouverts comme représentation de l'activité économique et des recettes fiscales locales ainsi que de favoriser la croissance des États. Au lieu de cela, on a encouragé une plus grande consommation d'alcool, de tabac et d'essence au risque d'accroître les dépenses de santé des États (González Anaya et Revilla, 2012).

La réforme budgétaire de 2007 a modifié la formule de répartition du principal fonds dans le but de la simplifier et d'améliorer les incitations qu'elle intègre (voir encadré 3.2). La nouvelle formule alloue les transferts sur la base de la croissance du PIB des États et des efforts locaux de recouvrement des impôts (annexe tableau 3.A1.1); elle cherche ainsi à inciter davantage les administrations infranationales à alourdir la fiscalité locale et à favoriser l'activité économique sur place. Ce changement est bienvenu. Certes, la répartition des transferts non affectés ne semble pas encore suivre les nouveaux critères, mais plutôt les pratiques antérieures à la réforme, peut-être parce que la clause de sauvegarde insérée dans la nouvelle formule implique une longue période de transition (encadré 3.2). Néanmoins, à la longue elle devrait, en favorisant la croissance économique

des États et l'autonomie fiscale, contribuer à diminuer leur dépendance à l'égard des transferts fédéraux.

L'un des inconvénients de l'octroi des transferts en fonction des efforts fiscaux locaux et de la croissance est qu'ils iront plutôt aux riches régions qu'aux pauvres, concourant ainsi à l'aggravation des disparités régionales. Il faudra donc modifier d'autres modalités du système pour parvenir à une plus grande péréquation, comme on va le voir ci-après.

Transferts affectés

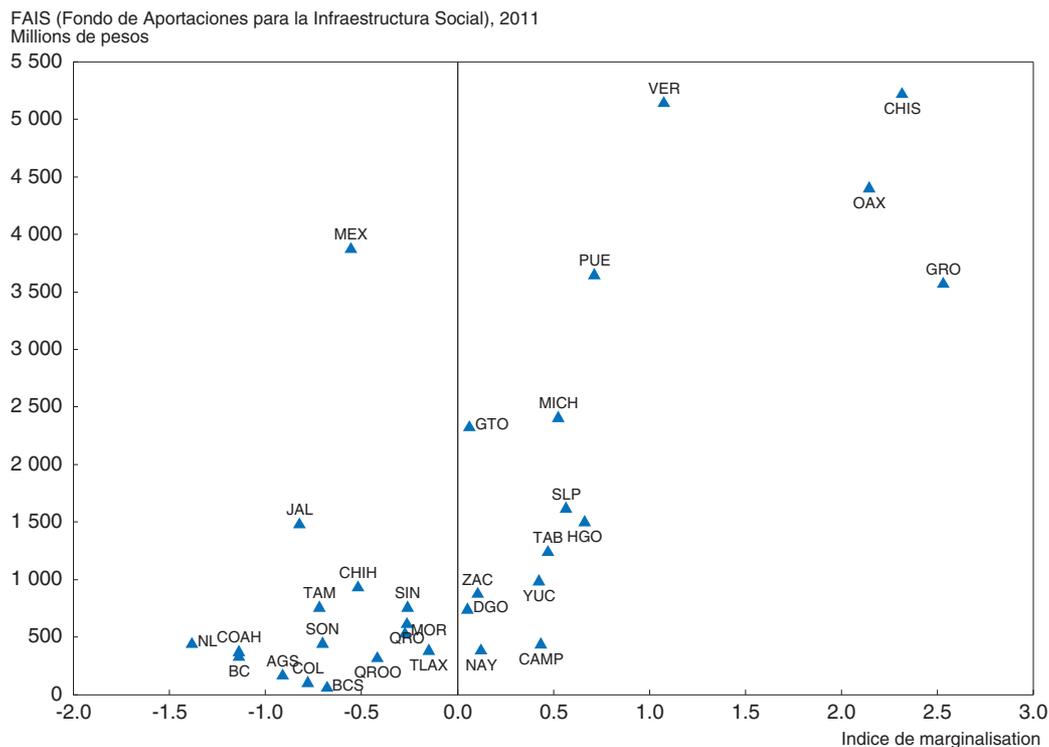
Les transferts affectés – qui passent par la ligne budgétaire Ramo 33 (voir tableau 3.1) – sont la deuxième plus importante source de transferts (3,6 % du PIB et 38 % des recettes infranationales). Les principaux fonds, qui représentent respectivement 60 % et 12 % du total, sont affectés à l'éducation et à la santé. Ils ont été conçus pour financer les dépenses déléguées aux administrations infranationales dans le cadre de la décentralisation. Malgré les réformes, leur répartition n'est pas encore corrélée au besoin et changer de système pourrait prendre du temps. De plus, les formules utilisées soit exigent des informations qui ne sont pas fiables dans beaucoup d'États, comme pour les dépenses de santé et d'éducation, soit reposent sur des critères mal définis, comme pour la qualité de l'éducation et l'efficacité des dépenses de santé. Il faudrait modifier la répartition des fonds suivant les modalités mentionnées plus haut pour qu'elle soit plus étroitement liée aux besoins et à la qualité des dépenses. Des efforts plus soutenus doivent être faits également pour évaluer l'utilisation des transferts affectés en fonction des résultats.

Les autres fonds affectés répondent surtout à un motif de péréquation et visent à améliorer les services dans les États et les communes les plus défavorisés. Le fonds pour les infrastructures sociales (FAIS) en est l'un des principaux. Il a vocation à remédier aux retards en la matière de façon à réduire la pauvreté et à promouvoir le développement régional ; il finance des projets d'infrastructures de base dans les communes, comme l'eau potable, la construction d'égouts, le drainage, l'urbanisation, etc. (Salazar Domínguez, 2011). Ses interventions semblent correspondre aux besoins. Il verse effectivement plus aux États très marginalisés, comme le Chiapas ou Oaxaca (graphique 3.12), mais un inconvénient éventuel de son action est qu'il ne tient pas compte des externalités régionales. La plupart de ses ressources (90 % environ) sont réparties commune par commune. S'il est certes très souhaitable que la fourniture de biens et de services communaux soit administrée au plan local, là où sont les besoins, beaucoup de ces biens et services ont des externalités régionales et il vaudrait mieux les gérer au niveau des États.

Autres transferts

Les administrations infranationales reçoivent aussi des fonds, bien que de montant limité (à peu près 6 % de leurs recettes totales), de ministères et d'agences de l'État fédéral sous forme de transferts à caractère complémentaire (convenios de descentralización). Comparativement aux autres, ces transferts ont l'avantage d'être soumis à une supervision fédérale plus stricte et à des contrôles d'audit. Toutefois, faute de formule de répartition, celle-ci manque de transparence.

Le transfert de fonds fédéraux des États aux communes est un autre domaine où les critères de répartition ne sont pas bien définis. Ainsi, les États sont tenus de rétrocéder aux communes 20 % au moins des transferts au titre du partage des recettes qu'ils reçoivent de l'État fédéral. Mais, en l'absence de formule uniforme ou claire de distribution applicable à tous, ce système peut aussi mener à la recherche de rentes et à la corruption. En outre, les

Graphique 3.12. **Le fonds pour les infrastructures sociales cible bien la marginalisation**¹

1. Pas de données pour le District fédéral.

Source : Analyse de l'OCDE à partir des données du CONAPO et Sedesol.

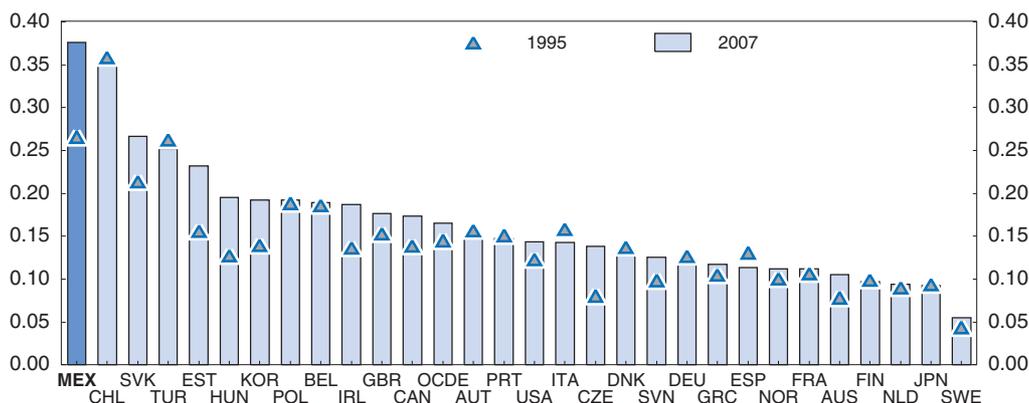
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803902>

enveloppes annuelles de financement des communes sont imprévisibles, ce qui complique leur programmation et la budgétisation des services publics. L'allocation de ces fonds devrait être régie par des formules claires. En ce qui concerne les communes, la conjonction de critères plus explicites et transparents avec un système de mesure des performances pourrait, comme on l'a dit plus haut, contribuer à une plus grande responsabilisation dans l'emploi des transferts.

Donner un caractère plus équitable au système des transferts

L'un des plus grands défis auxquels le Mexique doit faire face est l'existence d'inégalités marquées. Si celles-ci ont été considérablement réduites depuis une vingtaine d'années, en même temps que la pauvreté, ces deux fléaux restent importants, non seulement par rapport aux pays de l'OCDE, mais aussi par rapport aux autres économies émergentes. Les disparités régionales figurent également parmi les plus prononcées de la zone de l'OCDE. Les différences de PIB par habitant à l'échelon infranational sont les plus marquées de tous les pays de l'OCDE et se sont accentuées au fil du temps (graphique 3.13). Comme il est dit dans l'Évaluation et recommandations, le Mexique devrait renforcer ses politiques sociales pour lutter encore plus énergiquement contre la pauvreté ; il lui faut aussi donner un caractère plus équitable au système des transferts pour que la population ait accès à un degré acceptable de services public quelle que soit la région où elle réside. Si les établissements scolaires ou les services de santé sont de qualité médiocre dans les

Graphique 3.13. **Disparités régionales de revenus dans les pays de l'OCDE**
Disparités régionales (Indice de Gini du PIB par habitant)



Source : OCDE (2009) *Panorama des régions de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803921>

régions défavorisées, les transferts monétaires aux nécessiteux ne peuvent faire reculer sensiblement la pauvreté.

Le système de transferts en vigueur au Mexique, bien qu'il ne comporte pas de mécanisme de péréquation spécifique, présente certains aspects égalisateurs sous la forme des transferts affectés décrits plus haut. Toutefois, il ne réduit pas efficacement les importantes disparités qui existent dans le pays. En outre, le renforcement de l'autonomie fiscale des administrations infranationales, recommandé ci-dessus, pourrait accentuer les disparités budgétaires car, toutes choses égales par ailleurs, les États et les communes les plus prospères percevront davantage de recettes (Blöchliger et Petzold, 2009). Une péréquation budgétaire plus poussée pourrait aussi se traduire par des gains d'efficacité, en évitant que les différences régionales s'autoperpétuent et en créant les conditions d'une concurrence budgétaire effective (Joumard et Kongsrud, 2003).

Si tous les pays fédéraux de l'OCDE, à l'exception des États-Unis, ont une forme ou une autre de système de péréquation, l'expérience de l'OCDE montre qu'il n'est pas facile de concevoir un mécanisme efficace et qu'une grande prudence est de mise (Blöchliger et al., 2007). Il n'y a pas de solution convenant à toutes les situations: les systèmes de péréquation budgétaire sont propres aux pays et à leur histoire, et des arbitrages entre efficacité et équité doivent souvent être envisagés. Ainsi, les transferts au titre de la péréquation peuvent affaiblir l'effort de mobilisation fiscale et de développement dans les régions défavorisées et créer des trappes de pauvreté en rendant les administrations infranationales moins enclines à lancer des politiques favorables à la croissance (Joumard et Kongsrud, 2003). Ils peuvent aussi poser un problème de stabilité budgétaire, surtout s'ils sont illimités et/ou si les administrations locales sont dotées d'un minimum de prérogatives fiscales.

Pour donner un caractère plus égalisateur au système, une première solution pourrait être de modifier certains transferts au titre du partage des recettes en leur appliquant un critère simple et plus égalisateur tel que la population ou le revenu par habitant. Toutefois, si l'on se réfère à l'expérience de l'OCDE, il vaut mieux séparer la redistribution des incitations à augmenter les rentrées fiscales, ce que recherche la formule actuelle de partage des recettes publiques, par souci de transparence et de simplicité (Blöchliger et al.,

2007). Il pourrait aussi être politiquement difficile de réformer le système actuel, sachant qu'il l'a déjà été récemment, aux prix de longues négociations. Il n'est pas souhaitable de le remanier souvent, car l'on risque ainsi de compliquer la programmation budgétaire des administrations infranationales.

Le Mexique devrait plutôt envisager l'adoption d'un nouveau système de transferts fédéraux inconditionnels vers les zones les plus démunies (comme au Canada) ou directement des régions riches vers les régions pauvres (comme en Allemagne) avec une organisation de type coopératif. Les deux solutions ont l'avantage de permettre une redistribution claire et transparente. En principe, la redistribution des États riches vers les États pauvres serait sans doute préférable ; elle augmenterait en effet la responsabilisation et réduirait les incitations à un comportement parasite, les États bailleurs de fonds étant enclins à vérifier plus attentivement l'usage que les États bénéficiaires font de leur argent. Cela favoriserait aussi la stabilité budgétaire parce que le budget fédéral ne serait pas sollicité. Cependant, la redistribution des États prospères au profit des États défavorisés risque d'être politiquement difficile à réaliser dans la mesure où elle pourrait se heurter à la forte opposition des premiers. Dans cette hypothèse, une péréquation organisée par le gouvernement fédéral pourrait être plus facile à accepter sur le plan politique.

En tout état de cause, l'essentiel est que les transferts soient régis par des règles de distribution claires ainsi que par des critères simples et difficiles à contourner, comme le PIB par habitant, mais aussi que les taux marginaux des impôts de péréquation ne soient pas excessivement élevés. Un taux trop élevé (celui auquel la péréquation empêche un surcroît de recettes fiscales propres) peut freiner les efforts d'une juridiction pour développer sa base économique et budgétaire ainsi que ralentir la tendance à la convergence régionale au sein d'un pays (Blöchliger et al., 2007).

Mesures destinées à réduire la procyclicité des recettes infranationales

Il importe que l'ensemble des recettes des administrations infranationales soit assez souple pour répondre à l'évolution des besoins budgétaires, mais également assez prévisible pour assurer une répartition efficiente des ressources. Or, au Mexique, ces recettes sont très instables en partie à cause du système des transferts qui accentue leurs fluctuations au niveau des États et ne fait rien pour atténuer les variations du PIB (encadré 3.4). La plupart des transferts représentent un pourcentage fixe du total des recettes à partager, et donc un pourcentage fixe des rentrées fiscales et des revenus pétroliers de l'État fédéral qui sont très cycliques. La volatilité des recettes peut avoir un coût en termes d'efficacité et affaiblir la croissance à long terme en entraînant de fortes fluctuations des dépenses publiques. Elle peut aussi avoir un coût social et politique si elle suscite une contraction marquée des dépenses infranationales socialement sensibles pendant les récessions, comme on l'a vu dans les pays fortement touchés par la récente crise financière mondiale.

Les pays peuvent prendre un certain nombre de mesures pour atténuer les aspects procycliques des systèmes de transferts entre administrations et renforcer leurs propriétés de stabilisation automatique (Blöchliger et Petzold, 2009; Ter-Minassian et Jiménez, 2011). Le Mexique aurait par exemple la possibilité de limiter le poids des évolutions de la conjoncture et des prix du pétrole dans la formule, ce qui réduirait le risque de transférer l'instabilité des finances fédérales aux États et permettrait aussi d'éviter qu'un relèvement temporaire des transferts fédéraux ne donne lieu à une hausse permanente des dépenses infranationales.

Encadré 3.4. Une évaluation du caractère stabilisateur du système mexicain de transferts entre les administrations

Divers indicateurs permettent d'apprécier les propriétés stabilisatrices des transferts entre administrations. La méthode la plus simple et la plus sommaire consiste à rechercher la corrélation entre les fluctuations des recettes fiscales des administrations infranationales et les transferts qu'elles reçoivent ; une corrélation négative est signe de stabilisation alors qu'une corrélation positive montre que le système de transferts est déstabilisant. Au Mexique, le coefficient de corrélation est égal à 0.38 pour la période 1989-2010, ce qui indique un effet déstabilisateur des transferts.

Un moyen plus fiable est de suivre la méthodologie conçue par von Hagen et Heppe (2001), qui établit une régression entre les variations annuelles des transferts, d'une part, et le PIB et les efforts fiscaux des administrations infranationales, de l'autre. Cette analyse simple à deux variables, si elle ne permet pas de prendre en compte tous les déterminants des transferts du fait de la non-disponibilité des données requises, peut contribuer à une meilleure appréciation de la mesure dans laquelle le système des transferts interadministrations amortit les chocs sur le revenu régional et les fluctuations des rentrées fiscales locales. Le montant et le signe des coefficients indiquent ensuite si les transferts suivent le cycle et/ou les variations des recettes fiscales locales ou sont au contraire déstabilisateurs. L'équation de régression estimée est

$$\frac{x_{it} - x_{it-1}}{y_{it-1}} = \alpha_t + s_i + \beta \frac{y_{it} - y_{it-1}}{y_{it-1}} \varepsilon_{it}$$

où i représente l'État, t représente l'année, x_1 représente les transferts que l'État i reçoit de l'État fédéral pendant l'année t et y_{it} représente le PIB de l'État i pendant l'année t , ou l'État reçoit les recettes fiscales locales de l'année t , en fonction de la régression, α_t sont les effets fixes annuels s_i et les effets fixes des États. Le coefficient β mesure le degré auquel les transferts constituent une assurance contre les chocs asymétriques sur le PIB des régions ou les chocs sur les recettes fiscales locales en fonction de la régression. Un $\beta = -1$ indique que le système garantit complètement contre les chocs. Un $-1 < \beta < 0$ montre que les transferts stabilisent partiellement les fluctuations du PIB ou celles des recettes fiscales des États et qu'ils ont donc une composante stabilisante. Un $\beta < 0$ montre que les transferts sont procycliques pour le PIB ou déstabilisants pour les recettes fiscales locales. Le tableau suivant présente les résultats pour le système mexicain des transferts en utilisant des données annuelles sur les États mexicains couvrant la période 1989-2010.

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Croissance du PIB	0.196** (0.0964)		0.0583 (0.119)		0.232** (0.0914)		0.120 (0.106)	
Croissance des recettes fiscales propres		0.0849*** (0.0111)		0.0632*** (0.0125)		0.0709*** (0.0106)		0.0414*** (0.0117)
Constante	9.250*** (1.050)	4.213*** (0.507)	8.919*** (2.130)	12.06*** (1.979)	6.280* (3.275)	5.365*** (2.056)	5.408* (2.921)	14.53*** (2.571)
Effets fixes annuels	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Oui
Effets fixes des États	Non	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Observations	217	651	217	651	217	651	217	651
R ²	0.019	0.083	0.365	0.218	0.299	0.237	0.642	0.380

Notes : Erreurs types entre parenthèses. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

Encadré 3.4. Une évaluation du caractère stabilisateur du système mexicain de transferts entre les administrations (suite)

Si l'on retient la série préférée de résultats, incluant les effets fixes étatiques et annuels, il apparaît que le système ne constitue pas une protection contre les chocs asymétriques sur le PIB et déstabilise même les recettes fiscales propres. En particulier, un coefficient non significatif dans la colonne 7 laisse penser qu'il ne garantit pas les États contre les fluctuations du PIB. Un coefficient positif et significatif dans la colonne 8 laisse penser que le système des transferts exerce un effet déstabilisant sur les recettes fiscales. La simplicité de cette approche appelle sans doute une certaine prudence dans l'interprétation des résultats, mais une analyse plus sophistiquée de Blöchliger et Egert (2013), qui prend en compte un grand nombre de déterminants des transferts ainsi que l'endogénéité du cycle d'activité grâce à la méthode des moments généralisés (GMM), confirme qu'au Mexique, les transferts ne protègent pas contre les fluctuations du PIB.

Une autre solution consisterait à intégrer dans la formule de partage des recettes certains éléments anticycliques et un mécanisme de lissage. On pourrait par exemple la faire reposer sur des moyennes retardées ou mobiles des recettes nationales, ce qui donnerait plus de temps pour s'ajuster aux fluctuations de celles-ci. Certes, un système de ce type serait dépourvu de la souplesse nécessaire pour réagir aux légitimes besoins infranationaux, mais le recours aux moyennes retardées et mobiles pourrait empêcher une instabilité excessive des recettes.

Améliorer la gestion des finances publiques

Un cadre clair et transparent de gestion des finances publiques à l'échelon infranational est un élément essentiel d'une décentralisation budgétaire et d'une gestion publique efficaces (Fedelino and Ter-Minassian, 2010). Il favorise la cohérence dans la prise des décisions, assurant ainsi la stabilité macroéconomique et la responsabilité de l'utilisation efficiente de l'argent public. Au Mexique, un ensemble de mesures concernant la gestion des finances publiques pourrait contribuer à améliorer les pratiques budgétaires et la transparence et encourager une bonne gouvernance.

Pratiques budgétaires

Les États manquent de flexibilité budgétaire, car la plupart de leurs ressources sont soit réservées à la santé et à l'éducation, soit affectées aux dépenses administratives et opérationnelles. Cette situation, conjuguée à l'annualité budgétaire, sans possibilité de budgétisation à plus long terme qui permettrait une programmation financière à horizon plus lointain de nature à améliorer leurs perspectives économiques, aboutit à des pratiques budgétaires très rigides. L'instauration de budgets infranationaux pluriannuels donnerait plus de certitude, tout en permettant d'intégrer à la planification budgétaire des programmes et des objectifs à moyen terme. De manière plus générale, le Mexique dans son ensemble doit inscrire son budget dans une optique à plus long terme qui fasse correspondre les dépenses et les financements aux projets et aux objectifs officiels pour les différents secteurs, mais aussi qui prépare mieux à l'éventualité d'une baisse des revenus pétroliers et d'un vieillissement de la population (voir l'Évaluation et recommandations).

Coordination

Bien que le Mexique soit un pays fédéral, les décisions publiques restent très centralisées. Les politiques sectorielles, par exemple celles de l'éducation et de la santé, sont largement conçues au niveau fédéral mais appliquées à celui des États et des communes. Faute de mécanismes efficaces de coordination des différents échelons publics, l'élaboration des politiques au niveau régional et local est très fragmentée, ce qui rend difficile de concevoir des stratégies et des mesures adaptées aux besoins locaux (OCDE, 2012f). Ainsi, il n'existe pas de système de coordination des dépenses publiques entre les États qui permette d'harmoniser les priorités et les décisions en matière de dépenses. Cette situation peut affaiblir la gestion des finances publiques et entraîner un manque de cohérence avec les objectifs macroéconomiques nationaux (FMI, 1997).

La coordination entre l'administration fédérale et les administrations des États pourrait être améliorée en créant des institutions qui rassemblent les responsables à ces deux niveaux et encouragent une gestion commune des budgets et du développement. On trouve dans les pays de l'OCDE plusieurs exemples intéressants d'institutions coordonnatrices, comme le Forum intergouvernemental, en Australie (Council of Australian Governments, COAG). Le COAG a pour mission d'initier, de mettre au point et d'appliquer des réformes d'importance nationale qui exigent une coopération entre les États australiens. Un conseil des réformes surveille la mise en œuvre des réformes décidées par le Forum et contribue efficacement à l'application du programme de réforme réglementaire dans tous les États australiens (OCDE, 2010e). On peut aussi citer le Conseil de stabilité, en Allemagne, qui est chargé de coordonner les budgets et les projets financiers aux différents échelons publics (Deutsche Bank, 2011). Au Mexique, la Conférence nationale des gouverneurs des États (*Conferencia Nacional de Gobernadores*, CONAGO) pourrait peut-être jouer ce rôle de coordination. Il faudrait alors renforcer ses moyens techniques et élargir ses missions, qui sont plutôt à caractère politique, mais cela vaut peut-être la peine sachant qu'elle est déjà le principal interlocuteur du gouvernement fédéral pour les problèmes concernant les États.

Transparence

Pour évaluer l'efficacité des dépenses publiques, il faut au préalable disposer d'informations transparentes et exactes à leurs propos. Or, au Mexique, jusqu'à une date très récente, il n'existait pas de méthodes homogènes et acceptées de tous pour comptabiliser et présenter les recettes, les dépenses et l'endettement des entités infranationales. C'est pourquoi les documents officiels ne sont pas clairs et donnent des informations incomplètes sur les rémunérations, le nombre d'agents employés par les États, leur endettement et le montant des recettes transférées aux communes. Cela complique la comparaison des ressources dont disposent les administrations infranationales et l'évaluation de leurs performances budgétaires. Il en résulte aussi un manque de transparence et éventuellement des pratiques de corruption. La loi sur la comptabilité publique récemment adoptée devrait améliorer la transparence des finances infranationales. Elle crée un modèle commun de présentation des informations financières et budgétaires au niveau des États et des communes – recettes, dépenses, endettement et sources de financement – qui devront être publiées trimestriellement.

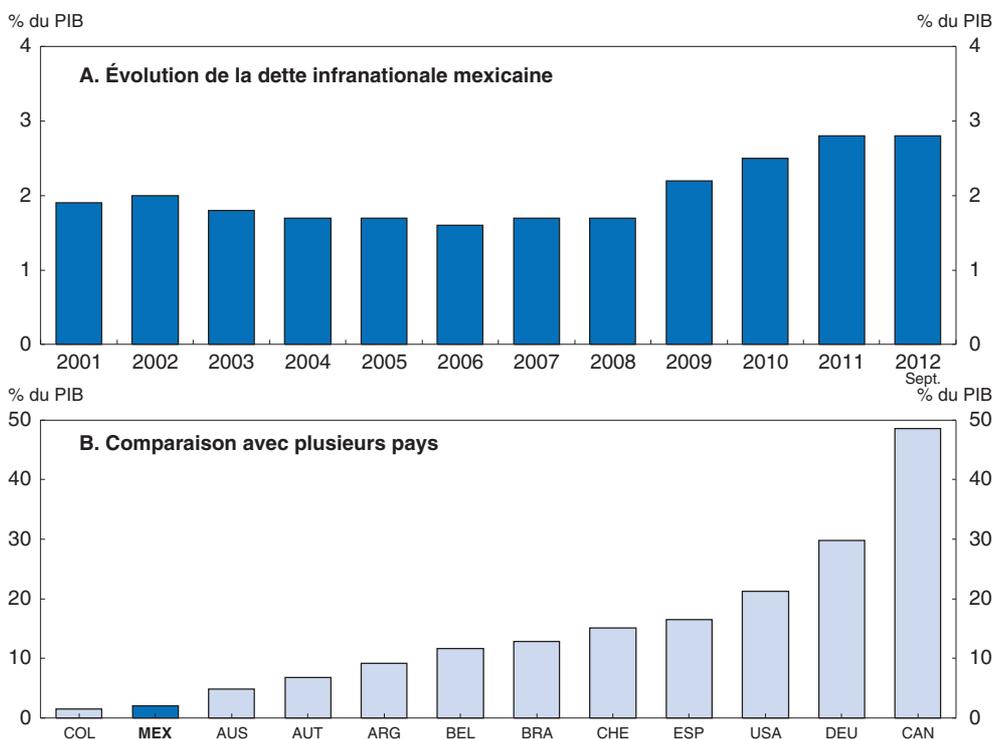
Cette nouvelle loi représente un grand progrès, mais l'administration fédérale doit veiller à ce qu'elle soit appliquée intégralement. En 2008, la législature fédérale a promulgué des lois régissant les pratiques comptables à tous les échelons administratifs et

prévoyant la comptabilisation sur la base des engagements (Governmental Accounting General Law), ce qui a établi les bases juridiques du passage à une comptabilisation nationale uniforme en 2012 dans les États et en 2013 dans les communes. Mais peu d'entités ont adopté les règles. Les sanctions sévères prévues désormais à l'égard des fonctionnaires qui n'appliqueront pas la loi, y compris des peines de prison, pourraient favoriser la mise en œuvre. Dans cette optique, il faudra, toutefois, renforcer sensiblement les capacités de nombreuses juridictions, en particulier les communes, et une aide très importante de l'administration fédérale sera sans doute nécessaire.

La dette des administrations infranationales a augmenté et les engagements relatifs aux retraites sont importants

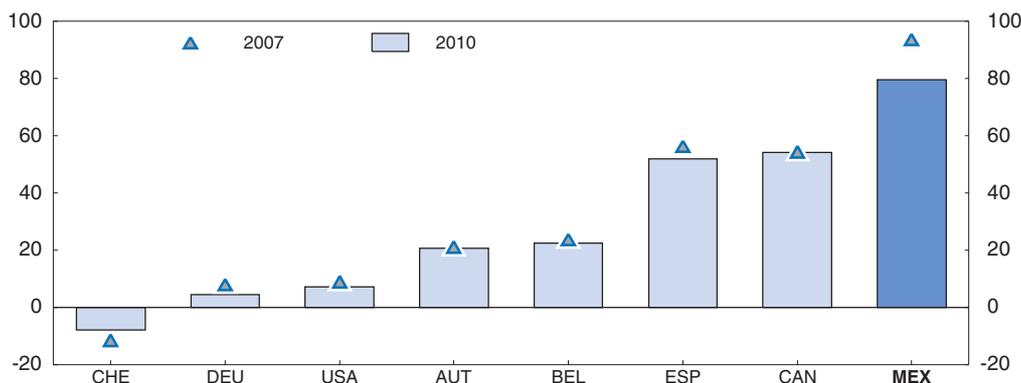
Bien que la dette des administrations infranationales reste faible au regard des normes internationales et ne constitue donc pas un risque systémique, elle a presque doublé de 2007 à 2012 – passant de 1.6 % à 2.8 % du PIB des États (graphique 3.14)². Certains signes tangibles laissent aussi penser que les charges dépassent les recettes dans plusieurs États et communes, tandis que les engagements courants ont atteint des niveaux insupportables à court terme, ce qui accroît la probabilité d'un refinancement (Fitch, 2011b). En 2012, un État et plusieurs communes n'ont pu rembourser leurs dettes et ont dû les refinancer. La comparaison des engagements des États avec leurs ressources propres, qui est une meilleure mesure de la viabilité financière, montre qu'ils sont à cet égard en queue de peloton dans la zone de l'OCDE (graphique 3.15).

Graphique 3.14. **Endettement des administrations infranationales, 2009**



Source : Registro SHCP; OCDE, Base de données des Perspectives économiques ; Banque interaméricaine de développement.
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803940>

Graphique 3.15. **Écarts budgétaires**¹
En % des recettes fiscales infranationales, 2009



1. On définit les écarts budgétaires effectifs comme l'amélioration supplémentaire et permanente du solde primaire – par rapport aux résultats de 2009 – nécessaire pour atteindre en 2026 les ratios de 2007 et de 2010. Un écart budgétaire nul signifie qu'aucun effort supplémentaire n'est nécessaire par rapport au résultat de 2009.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803959>

Plusieurs facteurs expliquent la hausse tendancielle de l'endettement des États. En premier lieu, une meilleure connaissance de la situation financière des administrations infranationales et une baisse des coûts d'emprunt ont facilité le développement d'un marché des titres de leurs dettes. Depuis 2000, la pratique du marché veut que ces administrations soient évaluées par deux agences de notation pour pouvoir accéder au marché des titres. Selon les chiffres officiels, tous les États et quelque 100 communes (Fitch, 2011a), représentant approximativement 58 % du total de la dette au premier trimestre de 2011, sont notés actuellement par au moins deux agences. Les administrations infranationales sont également tenues d'enregistrer leurs dettes auprès du ministère des finances lorsque celles-ci sont adossées à des transferts fédéraux, ce qui est le cas de la plus grande partie d'entre elles. Les progrès de la transparence et l'usage répandu de la notation ont permis de mieux cerner les risques et de permettre ainsi un accès plus large au crédit. En second lieu, la création d'un fonds de fiducie (*Fidecomiso Maestro*), permettant de se servir des transferts fédéraux comme garantie des emprunts des administrations infranationales, a été déterminante pour faire participer plus activement les banques et la bourse au financement de ces administrations (IADB, 2009; Joumard, 2005). En troisième lieu, l'augmentation constante des transferts fédéraux a développé l'accès au crédit, car ces transferts ne servent pas seulement à rembourser la dette infranationale mais aussi à la garantir.

La crise de 2009 a été un facteur supplémentaire d'augmentation de la dette. L'accès au Fonds fédéral de stabilisation (*Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas*) a permis de stabiliser les finances infranationales. Mais, en raison de la réduction des transferts fédéraux imputable au ralentissement économique et à la baisse des cours du pétrole, les administrations infranationales ont été durement touchées par la crise. Du fait de la conjonction d'une hausse des dépenses et d'une contraction des recettes, certaines ont dû s'endetter pour financer des investissements dans le cadre de leurs plans de stimulation budgétaire (OCDE, 2012a). Cependant, leur endettement a continué de progresser même après 2009, malgré un redressement des recettes

L'endettement des États ne représentant que 2.8 % du PIB, sa progression ne crée pas de risque systémique. Néanmoins, cette tendance pourrait finalement conduire à des difficultés pour assurer le service de la dette ainsi qu'à des pressions, auxquelles l'administration centrale aurait du mal à résister, en faveur d'un renflouement des États en mauvaise posture. Comme la crise de la dette infranationale des années 90 l'a montré, ces pressions pourraient être très fortes car les États ont la responsabilité de services publics essentiels, comme l'éducation et la santé. En outre, certaines banques ont sensiblement augmenté leurs engagements envers des emprunteurs infranationaux ces dernières années, considérant qu'elles bénéficiaient d'une garantie implicite de l'État fédéral et souhaitant utiliser plus largement leurs capitaux (Banxico, 2011). En vertu de la réglementation bancaire, les limites aux fortes expositions ne s'appliquent pas aux prêts aux États et aux communes si les transferts fédéraux servent de garantie. La Commission bancaire nationale (*Comisión Nacional Bancaria y de Valores*) a récemment fait connaître son intention de supprimer cette dérogation, de façon que les crédits accordés par les banques (*banca múltiple*) aux États et aux communes soient assujettis aux mêmes limites d'exposition que les autres prêts, ces limites étant fonction de la capitalisation des établissements bancaires. Il faut se féliciter de cette initiative, qui constitue une mesure utile pour limiter les risques du secteur bancaire et améliorer leur gestion, mais elle devrait s'appliquer également aux banques de développement. Selon les chiffres officiels, un peu moins d'un quart des prêts aux entités infranationales est accordé par ces dernières.

Outre la dette explicite, les engagements implicites découlant des régimes de retraite des agents publics sont élevés dans à peu près la moitié des États (Fitch, 2011a). De plus, un tiers environ des États ont récemment introduit des composantes non contributives financées par l'impôt (OCDE, 2011b). La plupart des communes n'ont pas de régime de retraite officiel et les obligations correspondantes figurent dans les charges courantes. Il arrive que les entités infranationales aient aussi d'importants engagements liés à leurs agences décentralisées, notamment les entreprises publiques locales opérant dans les secteurs de l'eau, des transports ou du logement. Bien qu'il soit difficile de les quantifier précisément en raison de l'insuffisance d'informations, certaines estimations chiffreraient les engagements conditionnels à 12 % du PIB en 2010 (IMCO, 2010). Le rapport entre le nombre d'actifs et de retraités continuera à baisser pendant les prochaines décennies du fait du vieillissement de la population. La charge des prestations de retraite pesant sur les gouvernements des États augmentera au fur et à mesure que le produit des cotisations versées par les actifs diminuera.

Pour relever le défi des retraites, il faudra procéder à des réformes en profondeur, dont la conversion dans la plupart des États des régimes à prestations définies en régimes à contributions définies reposant sur des comptes individuels, comme recommandé par l'*Étude économique sur le Mexique de 2011* ainsi que plus récemment González Anaya et Revilla (2012). La nécessité de réformer est particulièrement pressante dans les quelques États qui ont moins de 5 années d'autonomie ou qui ont déjà passer les retraites dans les charges courantes (graphique 3.16). Pour les autres, la viabilité du système n'est assurée que jusqu'en 2015 (graphique 3.16). Le gouvernement fédéral devrait continuer à pousser les États à réformer et à recourir au fond dédié à la réorganisation des régimes de retraite (*Fondo de Apoyo para la Reestructuración de Pensiones*), ce qu'ils ont peu fait jusqu'à présent. Une amélioration de l'information sur la dette des États, y compris les engagements à court terme, prévue par la nouvelle loi sur la comptabilité publique, améliorerait la transparence, la responsabilité et le suivi de la viabilité des finances publiques. Dans l'idéal, il faudrait

aussi disposer de données sur les engagements conditionnels des États et des communes. Une solution possible pour y parvenir serait que le registre des dettes tenu par le ministère des Finances couvre les engagements conditionnels. Il faudrait aussi être mieux renseigné sur les effectifs des États et leurs rémunérations, notamment dans le secteur de l'éducation qui en représente la plus grande partie, ainsi que sur la charge future des pensions de retraite et les engagements conditionnels.

Graphique 3.16. **Engagements au titre des retraites, par État**¹



1. Il n'y a pas de données pour les parties en blanc.

Source : À partir des rapports de Fitch sur les États pour la période 2009-12, à la date de juin 2012.

Dispositions institutionnelles destinées à renforcer la discipline budgétaire

Néanmoins, des réformes de plus grande envergure se justifient pour assurer une plus grande discipline budgétaire au niveau infranational. Le système actuel ne favorise pas la responsabilité et les instruments visant à assurer la discipline sont faibles, malgré les importants progrès réalisés depuis une vingtaine d'années. Suite à la crise de la dette infranationale des années 90, de nouvelles règles ont été instaurées pour limiter les emprunts des États et améliorer la transparence. Ces règles ont aussi renforcé l'engagement des autorités fédérales de ne pas renflouer les institutions infranationales. Dans le passé, en cas de défaut de paiement au niveau infranational, les banques pouvaient demander à l'administration fédérale de servir de garant pour assurer le service de la dette, celle-ci étant adossée à des transferts fédéraux (Joumard, 2005; Fedelino et Ter-Minassian, 2010). Ce n'est plus le cas désormais.

Toutefois, le système actuel présente encore des défauts. Alors qu'il s'appuie surtout sur la discipline du marché, plusieurs des conditions permettant d'imposer effectivement une contrainte budgétaire stricte aux administrations infranationales font défaut. En premier lieu, l'importante asymétrie entre les transferts et les ressources propres peut encore conduire au laxisme et générer un aléa moral. En second lieu, les administrations infranationales, en particulier les États, ont un accès assez privilégié aux moyens de financement. Bien que leur aptitude à lever en propre des ressources soit limitée, les prêts qu'elles obtiennent sont souvent garantis par des transferts de l'État fédéral et sont donc considérés comme peu risqués. Cependant, cette garantie implique que le prêteur n'est guère incité à déterminer si l'administration infranationale ne prend pas des engagements supérieurs aux transferts qu'elle reçoit, risquant donc de se heurter à des problèmes budgétaires si les garanties venaient à être exercées. En troisième lieu, les informations sur les finances infranationales sont rares, et parfois même non fiables, ce qui limite la possibilité pour les institutions financières de procéder à des examens approfondis. Enfin, compte tenu des renflouements passés et des transferts discrétionnaires de l'État fédéral aux administrations infranationales, on a peine à croire que le premier ne viendra pas au secours des secondes si elles sont en difficulté.

S'en remettre avant tout à la discipline du marché est problématique sachant qu'il y a peu de restrictions sur les emprunts au niveau infranational. La constitution fédérale impose certaines conditions auxquelles les entités infranationales doivent se conformer pour accéder aux marchés de crédit. Elles ne peuvent emprunter qu'en monnaie nationale, auprès de créanciers internes et pour financer des investissements productifs (c'est ce que l'on appelle la règle d'or). Chaque État est responsable de la fixation de ses propres plafonds d'endettement, mais très peu le font, et là où les limites existent elles sont assez peu contraignantes et faciles à contourner. Seuls 5 des 32 États ont fixé des limites à leurs emprunts, en se fondant sur un pourcentage des dépenses ou de certaines recettes pour chaque exercice (annexe tableau 3.A1.4), mais il importe de souligner que ces limites ne tiennent pas compte de l'encours de la dette.

Souvent, les emprunts à court terme n'exigent pas une autorisation législative, laquelle est normalement nécessaire pour contracter et enregistrer un emprunt à long terme (annexe, tableau 3.A1.4). En outre, les plafonds d'endettement peuvent être dépassés sous réserve de l'accord du congrès de l'État. Enfin, si les lois des États permettent de ne contracter des dettes que pour financer des investissements productifs, la définition de ces derniers est très floue (BID, 2009 ; ASF, 2011).

L'expérience internationale montre que la solution la plus efficace est de conjuguer des règles budgétaires infranationales, la discipline du marché et la forte crédibilité découlant d'une interdiction des renflouements, de façon à réduire l'aléa moral (FMI, 1997; Sutherland et al., 2005). De tels dispositifs peuvent assurer la discipline budgétaire tout en améliorant la cohérence et la coordination des objectifs macroéconomiques généraux à tous les échelons des pouvoirs publics. Le Mexique apparaît comme une exception parmi les pays de l'OCDE et les pays latino-américains, à la fois en restreignant faiblement les emprunts infranationaux et en utilisant les transferts fédéraux pour garantir ces emprunts (Fedelino et Ter-Minassian, 2010). Les États devraient adopter des règles prudentielles supplémentaires, notamment une règle de déficit. Il faudrait aussi une réglementation plus stricte de l'endettement à court terme. Celui-ci ne devrait être autorisé que pour assurer la liquidité et sous réserve de l'obligation de rembourser au terme de l'exercice budgétaire, comme on le voit par exemple aux États-Unis (FMI, 1997).

Le rôle du gouvernement fédéral devrait être de favoriser l'application des règles budgétaires et de veiller à ce que celles adoptées par les administrations infranationales soient mutuellement compatibles, afin de réduire au minimum le risque de comportement opportuniste. Il devrait aussi promouvoir l'application de plafonds d'endettement indirects en limitant la part des transferts pouvant servir à garantir les engagements des administrations infranationales et/ou conditionner la garantie implicite à la mise en œuvre de règles budgétaires plus prudentes. Il faudrait mieux distinguer les dépenses courantes et les dépenses en capital afin de s'assurer que les emprunts à long terme servent effectivement à financer les investissements publics. Pour être efficaces, ces règles devraient aussi limiter strictement les opérations hors budget, passant par exemple par des entreprises et des institutions financières locales, afin d'éviter les tours de passe-passe budgétaires (Sutherland et al. 2005). Ainsi, l'expérience des États-Unis laisse penser que les obligations d'équilibre budgétaire n'ont qu'une incidence modérée, notamment parce que les États contournent l'obstacle en transférant des ressources des fonds contrôlés vers d'autres fonds non soumis à la règle budgétaire. La croissance de la dette des entreprises publiques espagnoles est un autre exemple de la manière dont on peut tourner les obligations d'équilibre budgétaire, au moins temporairement (OCDE, 2005). Compte tenu des renflouements passés d'administrations infranationales insolvables par le gouvernement central, il faut non seulement renforcer les règles, mais aussi refuser fermement et constamment de s'engager dans des opérations similaires de façon à maîtriser les attentes et les comportements des acteurs du marché.

Un resserrement des règles budgétaires sous la forme notamment de règles de déficits ou de règles d'endettement, rendra probablement la politique budgétaire plus procyclique. Pour éviter cela, on pourrait par exemple définir l'équilibre budgétaire en termes ajustés des effets cycliques, mais il est difficile d'évaluer les cycles locaux de façon précise. Une solution plus faisable consisterait à mettre en place à l'échelon des États des fonds de stabilisation budgétaire (« fonds de précaution ») qui épargneraient les plus-values de recettes pendant les phases d'expansion, comme cela se fait aux États-Unis (NASBO, 2007). En sus des règles d'équilibre budgétaire, les fonds de précaution constituent un mécanisme transparent permettant d'épargner quand la conjoncture est favorable, et ils se sont avérés utiles pour lisser l'effet des fluctuations cycliques des recettes sur les dépenses des États (Ter-Minassian, 2007). Une meilleure coordination entre le gouvernement central et les gouvernements des États dans la fixation des objectifs budgétaires, par exemple au moyen d'un forum comme ceux qui existent en Allemagne et que l'on a mentionnés plus haut, pourrait permettre de mieux harmoniser les gestions budgétaires au cours du cycle conjoncturel. Un forum contribuerait aussi à durcir la discipline budgétaire en renforçant les engagements politiques et la pression exercée par les pairs.

Pour que les règles budgétaires et la discipline de marché fonctionnent, il faudrait avoir des informations disponibles en temps utile et fiables sur la situation financière des administrations infranationales, notamment les engagements conditionnels et les activités budgétaires, par exemple en rapport avec les partenariats public-privé (PPP) ; cela permettrait un meilleur suivi du respect des règles et une meilleure surveillance par les prêteurs. La nouvelle loi sur la comptabilité publique qui oblige les États et les communes à publier leurs comptes sur Internet, y compris des données sur leur endettement, devrait certainement être utile. Pour renforcer le suivi par le gouvernement fédéral, on pourrait envisager la création d'un système d'audit externe, qui permettrait non seulement de surveiller le respect des règles budgétaires, mais aussi inciterait les administrations

infranationales à innover et à évoluer vers les meilleures pratiques de diffusion de l'information.

Conclusions

Pour réussir à réformer le système budgétaire fédéral du Mexique, il faudra prendre un ensemble de mesures cohérentes et bien coordonnées, mais aussi faire preuve d'une réelle volonté politique, étant donné la complexité de la situation actuelle et les intérêts acquis. L'encadré 5 résume les principales de ces mesures. Ce ne sera pas tâche facile. Toutefois, si le Mexique effectue les réformes nécessaires, il pourra en tirer des avantages substantiels sur le plan de l'efficacité et de l'équité. Il s'agira d'un projet à moyen et long terme, mais qui doit être lancé sans tarder. Les autorités devraient profiter de la bonne situation économique et budgétaire actuelle pour réorganiser les relations budgétaires entre administrations. L'expérience des pays de l'OCDE incite à penser qu'une conjoncture de cette nature favorise grandement la réussite de réformes (Blöchliger et Vammalle, 2012).

Dans un premier temps, la réforme doit préciser la répartition des responsabilités en matière de dépenses des différents échelons de l'administration afin de réduire les chevauchements. Il faut aussi faire davantage pour recueillir les informations nécessaires à l'évaluation des besoins infranationaux et de l'emploi des fonds. Afin d'améliorer la gestion macroéconomique, la viabilité budgétaire et la transparence, la priorité doit être accordée à une meilleure coordination entre les administrations infranationales et le gouvernement fédéral ainsi qu'à l'homogénéisation de la comptabilité à tous les niveaux des pouvoirs publics. On pourra ensuite procéder à des réformes plus vastes destinées à améliorer l'efficacité et le caractère redistributif du système de transferts. En associant les éléments propres à accroître l'efficacité et les objectifs de répartition, il devrait être plus facile de répartir les fruits des réformes entre les différentes juridictions et les différents acteurs et de surmonter leurs réticences. Les conditions seront ainsi propices pour désarmer l'opposition des administrations infranationales à une hausse des impôts et leur donner plus d'autonomie en matière de recettes. Une fois cette autonomie atteinte, il sera possible de limiter les transferts de l'État fédéral pour éviter les doubles emplois et améliorer l'efficacité.

Encadré 3.5. **Recommandations en vue d'améliorer les relations budgétaires entre les différents échelons publics**

- Améliorer l'efficacité et l'efficacité des dépenses des administrations infranationales en précisant les responsabilités en matière de dépenses des échelons inférieurs de l'administration dans le secteur de la santé et de l'éducation.
- Durcir les contraintes budgétaires applicables aux administrations infranationales afin qu'elles améliorent leur effort de recouvrement de l'impôt, en limitant les nouvelles augmentations des transferts, en évitant les transferts extraordinaires et en encourageant la mise en place de plafonds de déficits et d'endettement.
- Accorder davantage de prérogatives fiscales aux États en permettant à ces derniers de prélever un impôt sur le revenu ou à la consommation en plus des impôts fédéraux, mais en le faisant recouvrer par l'administration fiscale fédérale. Renforcer les recettes au titre des taxes foncières en mettant à jour les registres des biens, relevant les taux, supprimant les exonérations et améliorant le recouvrement, en permettant à l'administration fiscale fédérale et à celles des États de recouvrer l'impôt.

Encadré 3.5. **Recommandations en vue d'améliorer les relations budgétaires entre les différents échelons publics** (suite)

- Améliorer le fonctionnement et la transparence des transferts fédéraux en établissant et en appliquant des formules claires et mesurables de répartition quand il n'en existe pas, en prenant mieux en compte les besoins et en incitant davantage les États à fournir des services de meilleure qualité. En outre, les transferts affectés à la santé et à l'éducation devraient tenir compte des différences de coût entre les régions pour la prestation de ces services, de façon à réduire les inégalités d'accès.
- Rendre le système plus équitable en mettant en place un système de transferts fédéraux à l'intention des zones les plus démunies. Réduire l'instabilité des transferts de l'État fédéral en intégrant aux formules de partage des recettes un mécanisme de lissage et envisager la mise en place de fonds de stabilisation budgétaire pour régulariser les recettes infranationales.
- Améliorer la gestion des finances publiques en concevant et en mettant en œuvre une budgétisation pluriannuelle au niveau des États, l'accent étant mis sur l'efficacité des dépenses et les résultats du secteur public. Faire progresser la coordination budgétaire entre l'administration fédérale et l'administration des États, par exemple en créant une institution chargée de débattre des budgets et des plans financiers infranationaux.
- Poursuivre les efforts pour réformer progressivement les systèmes de retraite des États à prestations définies et passer à des systèmes à cotisations définies.
- Encourager l'usage d'une définition plus précise des investissements publics productifs dans les lois relatives à l'endettement des États.
- Adopter des réglementations bancaires prudentielles plus rigoureuses pour les prêts aux États et aux municipalités, sur la base de la capitalisation bancaire.
- Mettre pleinement en œuvre la nouvelle loi sur la comptabilité des administrations publiques afin d'assurer une plus grande transparence et une plus grande responsabilisation au niveau des budgets locaux, et faire en sorte qu'elle soit effectivement respectée dans tous les États et toutes les municipalités.

Notes

1. Dans l'ensemble du chapitre, l'expression administrations infranationales se réfère aux États et aux communes. Chaque fois que le texte vise une entité particulière (fédération, État, commune), elle est énoncée.
2. Cet endettement inclut tous les engagements contractés par les administrations infranationales enregistrés auprès du ministère fédéral des Finances et autorisés par les législateurs locaux. Il ne comprend pas les emprunts à court terme ou les engagements conditionnels comme les retraites ou les crédits fournisseurs.

Bibliographie

- Ahmad, E. et G. Bosio (2006) « Handbook of Fiscal Federalism », Edward Elgar Publishing Inc.
- Álvarez Estrada, D. (2009), « Tributación directa en América Latina: Equidad y Desafíos. Estudio del Caso de Mexico », *Serie Macroeconomía del Desarrollo* n° 91, Proyecto CEPAL-GIZ (LC/L.3093-P), Santiago de Chile.
- Andrews, D., A. Caldera Sánchez, et A. Johansson (2011) « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* n° 836.
- Auditoría Superior de la Federación (2008), « Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la República ».

- Auditoría Superior de la Federación (2009), « Ramo General 33, Evaluación Fondo de Aportaciones para los Servicios FASSA ».
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2011), « Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios, 2000-Marzo 2011 », Cámara de Diputados.
- Banxico (2011), « Reporte sobre el sistema financiero: Septiembre 2011 », Banco Central de México.
- BID (2009) « Panorama de financiamiento de infraestructura con capitales privados en México », Banque interaméricaine de développement.
- Bird, R. (1999), « Rethinking subnational taxes: A new look at tax assignments », *Documents de travail du FMI*, n° 165.
- Bird, R. (2011), « Subnational taxation in developing countries: A review of the literature », *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, vol. 2, n° 1 (2011) pp. 139-161.
- Blöchliger, H. et B. Egert (2013), « Measuring the cyclical properties of intergovernmental grants » *Documents de travail du Département des affaires économiques*, à paraître.
- Blöchliger, H. et C. Vammalle (2012), « Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game », *OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government Working Papers*, à paraître.
- Blöchliger, H., M. Brezzi, C. Charbit, M. Migotto, J.M. Pinero-Campos et C. Vammalle (2010), « Fiscal Policy Across Levels of Government in Times of Crisis », *OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government Working Papers*, n° 12.
- Blöchliger, H. et O. Petzold (2009), « Taxes and grants: On the revenue mix of sub-central governments », *OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government Working Papers*, à paraître.
- Blöchliger, H., O. Merk, C. Charbit et L. Mizell (2007), « Fiscal equalisation in OECD countries », *OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government Working Papers*, n° 4.
- Boadway R. et A. Shah (2009), « Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance », Cambridge University Press.
- Bordignon et Turati (2005), « Bailing Out Expectations and Health Expenditure in Italy: An empirical approach », Universidad Católica de Milano, document interne.
- Cabrera-Castellanos, L.F et R. Lozano-Cortés (2008), « Decentralization and Fiscal Federalism in Mexico », *MPRA Working Papers* n° 10572.
- Cabrero, E. et J. Martínez-Vazquez (2000) « Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery » dans Giugale, Marcelo et S.Webb (éd.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Campos, M., B. Jarillo, et L. Santibañez (2010), « Gasto en Educación: la Eficiencia del Financiamiento Educativo en México », México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- Careaga, M. et B.R. Weingast (2003), « Fiscal Federalism, Good Governance, and Economic Growth in Mexico », Dani Rodrik (éd.), *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press.
- Castañeda, L.C. et J. E. Pardinas (2012), « Sub-national revenue mobilization in Mexico », *Inter-American Development Bank Working Papers*, n° IDB-WP-354.
- CONEVAL (2011a), « Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011 », Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Mexique.
- CONEVAL (2011b), « El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública », Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Mexique.
- Cours des Comptes (2009), « Bilan d'étape de l'intercommunalité en France ».
- Deutsche Bank, 2011 « Stability Council: Financial Inspector of Germany's Länder », Deutsche Bank Research.
- De la Maisonneuve, C. et J. Oliveira Martins (2013), « Public spending on health and long-term care: a new set of projections », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Fedelino, A. et T. Ter-Minassian (2010), « Making Fiscal Decentralization Work: Cross-Country Experiences », *Études spéciales du FMI* n° 271, Fonds monétaire international, Washington, DC.

- Fernandez Martínez, M.A. (2011), « Teachers, protests, and parties: The political economy of educational transfers in Mexico », Duke University, document non publié.
- Fierro Evans, C., G. Tapia García, et F. Rojo Pons (2009), « Descentralización educativa en México: un recuento analítico », Implementación de políticas educativas, Mexique, Éditions OCDE.
- Fitch (2012), « Tendencias y Perspectivas en las Calificaciones de Entidades Subnacionales en México », Fitch Ratings, International Finance Mexico, octobre.
- Fitch (2011a), « Marco Institucional de los Gobiernos Subnacionales en México », Fitch Ratings, International Public Finance Mexico, septembre.
- Fitch (2011b), « Mexican Sub-nationals' Credit Performance Continues Downward Trend », Fitch Ratings, International Public Finance Mexico, décembre.
- Fitch (2011c), « Normas Prudenciales en Estados y Municipios: Importancia de su Aplicación Oportuna », Fitch Ratings Mexico.
- FMI (1997), « Fiscal Federalism in Theory and Practice », Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Garza Ibarra, C.A. (2011), « Fiscal federalism in Mexico », exposé, ministère des Finances et de la Dette publique, Mexique.
- González Anaya, J.A. et E. Revilla (2012), « Mexico's Fiscal Federalism », document non publié.
- IMCO (2010), « Indice de Competitividad Estatal 2010: La Caja Negra del Gasto Público: », Instituto Mexicano de Competitividad.
- Indetec (2011), « Debilidad de las Tasas y Tarifas del Impuesto Predial en México », exposé présenté à la Jornada Regional de Catastro y Tributación Inmobiliaria.
- Jourard, I. (2005), « Getting the most of public sector decentralization in Mexico », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* n° 453.
- Jourard, I. et P.M. Kongsrud (2003), « Relations financières entre l'État et les collectivités territoriales », *Revue économique de l'OCDE*, vol. 36, n° 1.
- Jourard, I., C. André et C. Nicq (2010), « Health Care Systems: Efficiency and Institutions », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* n° 769.
- Martínez-Fritscher et C. Rodríguez-Zamora (2011), « An Evaluation of the 1997 Fiscal Decentralization Reform in Mexico: The Case of the Health Sector », *Documents de travail* n° 2011-16 de Banco de México.
- Merino, G. (2003), « Descentralización del sistema de salud en el contexto del federalismo », dans : *Caleidoscopio de la Salud, de la investigación a las políticas, y de las políticas a la acción*. México: Fundación Mexicana para la Salud, pp. 195-207.
- National Association of State Budget Officers (NASBO) (2007), *Fiscal Survey of the States*, Washington, DC.
- Oates, W. et R. Schwab (1988), « Economic competition among jurisdictions: efficiency-enhancing or distortion-inducing? », *Journal of Public Economics*, n° 35.
- OCDE (2004a), *Examens OCDE de la réforme de la réglementation : Mexique 2004*, Paris.
- OCDE (2004b), *Examens territoriaux de l'OCDE Mexico*, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, Paris.
- OCDE (2006a), « Workshop Proceedings: The Efficiency of Sub-Central Spending », OECD Fiscal Network Workshop on Performance Indicators and Local Government Collaboration, Paris, mai.
- OCDE (2006b), « Refonte de l'imposition des revenus des personnes physiques », *Études de politique fiscale de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2006c), *Examens territoriaux de l'OCDE, Villes, compétitivité et mondialisation*, Paris.
- OCDE (2010a), *Improving Schools: Strategies for Action in Mexico*, Paris.
- OCDE (2010b), *Regional Development Policies in OECD Countries*, Paris, OCDE (2010c).
- OCDE (2010c), *Public Governance Reviews: Finland Working Together to Sustain Success*, Paris.
- OCDE (2010d), *Financing Water Resources Management in Mexico*, Paris.
- OCDE (2010e), *Reviews of Regulatory Reform: Australia, Towards a Seamless National Economy*, Paris.
- OCDE (2011a), *Lessons from PISA for Mexico: Strong Performers and Successful Reformers in Education*, Paris.

- OCDE (2011b), *Études économiques de l'OCDE : Mexique*, Paris.
- OCDE (2012), *Équité et qualité dans l'éducation : Comment soutenir les élèves et les établissements défavorisés*, Paris.
- OCDE (2012a), *OECD Territorial Reviews: Chihuahua*, Paris.
- OCDE (2012b), *Études économiques de l'OCDE : Norvège*, Paris.
- OCDE (2012c), « Guide to Improve the Regulatory Quality of State and Municipal Formalities and Strengthen Mexico's Competitiveness », Mexico City.
- OCDE (2012d), *Examens environnementaux de l'OCDE : Mexique*, Paris.
- OCDE (2012e), « Framework conditions for private sector participation in water infrastructure in Mexico », juin.
- OCDE (2012f), *Promoting Growth in All Regions*, Paris.
- OCDE (2013a), *Improving Education in Puebla: an OECD perspective on basic and upper secondary education*, Paris.
- OCDE (2013b), *Making Water Reform Happen in Mexico*, Paris.
- PNUD (2011), « Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México », Programme des Nations Unies pour le développement.
- Revilla, E. (2010), « Subnational debt restructuring in Mexico: A tale of two crises », document non publié.
- Santiago, P., I. McGregor, D. Nusche, P. Ravela et D. Toledo (2012), *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Mexico*, OCDE, Paris.
- Salazar Domínguez, J.G. (2011), « The Political Determinants of Resource Allocation in Mexican Municipalities: the Fund for Municipal Social Infrastructure », University of Sussex, thèse de doctorat.
- Schwellnus, C. (2009), « Achieving Higher Performance: Enhancing Spending Efficiency in Health and Education in Mexico », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 732.
- Smith, H.J. (2012), « Fiscal Decentralization et Development: An Analysis of City Governments in Argentina and Mexico, 1980-2010 », Florida International University, document non publié.
- Sutherland, D., R. Price et I. Joumard (2005), « Fiscal Rules for Sub-central governments: Design and Impact », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* n° 465.
- Ter-Minassian, T. et J.P. Jiménez (2011), « Macroeconomic Challenges of Fiscal Decentralization in Latin America in the Aftermath of the Global Financial Crisis », documents de travail de la CEPALC.
- Ter-Minassian, T. (2007), « Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline? », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6, n° 3.
- Villanueva Sánchez, P. (2010), « Impacto de la descentralización de la educación básica y normal en México sobre el gasto en nómina magisterial de los estados, 1999-2004 », *Economía Mexicana Nueva Epoca*, vol. XIX, n° 2.
- Von Hagen, J. et R. Hepp (2001), « Regional Redistribution and Risk Sharing in the German Federation », *CEPR Discussion Papers*.
- Warren, N. (2006) « Benchmarking Australia's Intergovernmental Fiscal Arrangements », New South Wales Government.

ANNEXE 3.A1

Tableau 3.A1.1. **Transferts non affectés (Participaciones federales, Ramo 28)**¹

Fonds	Fonction	Financement	Critères de distribution	Bénéficiaire	% Ramo 28 (2010)
Fondo General de Participaciones (FGP)*	Partage des recettes avec les États et les communes	20 % du RFP	(60 %) croissance du PIB de l'État ; (30 %) croissance des recettes locales ; (10 %) niveau des recettes locales	États et communes	86
Fondo de Fomento Municipal (FFM)	Partage des recettes avec les communes	1 % du RFP	Recettes des communes (impôt foncier et redevance sur l'eau), pondérées par la population de l'État	Communes	4
Fondo de Fiscalización (FOFIE)	Incitation au respect de la législation fiscale	1.25 % du RFP	Mesures des efforts déployés à l'échelon local pour faire respecter la législation fiscale	États et communes	5
3.17 % de Derecho Adicional (redevance pétrolière spéciale)	Ressources pour les communes qui produisent du pétrole	3.17 % d'une redevance pétrolière spéciale	Recettes des communes (impôt foncier et redevance sur l'eau)	Communes	0.30
0.136 % de Recaudación Federal Participable	Ressources pour les communes frontalières	1.136 % du RFP	Recettes des communes (impôt foncier et redevance sur l'eau)	Communes	0.70
Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI)	Indemnisation pour l'extraction du pétrole et du gaz	0.6 % de la principale redevance pétrolière	Production de pétrole et de gaz	États et communes	1
Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios (IEPS)	Partage des recettes tirées de la taxe sur le tabac et les alcools avec les États et les communes	80 % sur le tabac, 20 % sur la bière et l'alcool	Proportion (en %) des ventes de tabac, de bière et d'alcool par rapport à la moyenne nationale	États et communes	2
Fondo de compensación (FOCO)	Indemnisation des 10 États les plus pauvres	2/11 ^e des recettes locales sur les carburants	Inverse du PIB par habitant hors pétrole	États et communes	1

1. RFP désigne le *Recaudación Federal Participable*, la réserve de recettes fédérales partagée avec les États et les communes. Le RFP englobe l'impôt sur le revenu, la TVA, tous les autres impôts fédéraux et les recettes pétrolières. Il ne couvre ni les recettes tirées des entreprises publiques, ni le financement de l'administration fédérale ni les autres sources de recettes non fiscales. Les États sont tenus par la loi de partager 20 % au moins de ces ressources avec les communes. Les fonds dont les formules de répartition ont été modifiées dans le cadre de la dernière réforme de 2007 sont désignés par un astérisque.

Source : Analyse de l'OCDE à partir de González Anaya et Revilla (2012) ; Garza Ibarra (2011) et d'autres documents du ministère des Finances.

Tableau 3.A1.2. **Transferts affectés (Aportaciones federales, Ramo 33)**¹

Fonds	Fonction	Financement	Critères de distribution	Bénéficiaire	% Ramo 33 (2010)
Fondo de aportaciones para la educación básica (FAEB)*	Éducation de base	En théorie, financement suffisant pour couvrir les frais de personnel. Négociations généralement menées au cours de la procédure budgétaire.	(50 %) frais d'inscription des élèves dans des établissements publics ; (20 %) budget de l'État alloué à l'éducation ; (20 %) États dont le FAEB par élève est inférieur à la moyenne nationale ; (10 %) indice de qualité de l'enseignement	État	59
Fondo de aportaciones para los servicios de Salud (FASSA)	Services de santé	En théorie, financement suffisant pour couvrir les frais de personnel. Négociations généralement menées au cours de la procédure budgétaire.	Principalement fondée sur le nombre de bénéficiaires, avec une légère pondération accordée aux besoins de santé, aux dépenses de l'État dans le domaine de la santé et à l'efficacité des dépenses	État	12
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Infrastructure sociale et rurale	0.303 % du RFP 2.197 % du RFP	Besoins relatifs de l'État par rapport à la moyenne nationale, mesurés à l'aune des critères suivants : extrême pauvreté, revenu par habitant, scolarisation, taille du logement, qualité des infrastructures d'eau et d'assainissement	État Communes	9
Fondo para el fortalecimiento de Municipal y Demarcaciones Territoriales del DF (FORTAMUN-DF)	Renforcement des communes	2.56 % du RFP	2.35 % pour les États en fonction de leur population. Les États redistribuent ensuite aux communes en fonction de leur population. 0.2123 % au District fédéral. Ce dernier distribue les fonds aux communes en fonction de leur population fixe et variable.	Communes	9
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Aide sociale et infrastructure éducative	0.814 % du RFP	Indice de vulnérabilité sociale	État	3
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Promotion de la formation et de l'alphabétisation des adultes	En théorie, financement suffisant pour couvrir les frais de personnel. Négociations généralement menées au cours de la procédure budgétaire.	Infrastructures et personnel dans l'enseignement	État	1
Fondo de aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)	Sécurité publique	Négociations généralement menées au cours de la procédure budgétaire.	Indices de la population, de la délinquance et de la criminalité	État	2
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	Besoins financiers et pensions	1.4 % du RFP	Inverse du PIB par habitant	État	5

1. RFP désigne le *Recaudación Federal Participable*, la réserve de recettes fédérales partagée avec les États et les communes. Le RFP englobe l'impôt sur le revenu, la TVA, tous les autres impôts fédéraux et les recettes pétrolières. Il ne couvre ni les recettes tirées des entreprises publiques, ni le financement de l'administration fédérale, ni les autres sources de recettes non fiscales. Les États sont tenus par la loi de partager 20 % au moins de ces ressources avec les communes. Les fonds dont les formules de répartition ont été modifiées dans le cadre de la dernière réforme de 2007 sont désignés par un astérisque.

Source : Analyse de l'OCDE à partir de González Anaya et Revilla (2012) ; Garza Ibarra (2011) et d'autres documents du ministère des Finances.

Tableau 3.A1.3. **Distribution des impôts aux administrations infranationales**

Type d'impôt	Avantages	Inconvénients
Impôts fonciers	– Base d'imposition non mobile	– Administration difficile et souvent coûteuse (plus particulièrement pour déterminer la valeur des bases d'imposition et pour mettre en place des cadastres efficaces), ce qui aboutit souvent à un rendement faible
	– Visibilité	– Forte visibilité, ce qui implique que les réformes sont souvent difficiles sur le plan politique
	– Rendement stable	– Problèmes d'équité
	– Lien indirect avec les prestations	
Redevances d'utilisation (ex. : ramassage des ordures, eau, péages)	– Base d'imposition peu mobile	– Rendement généralement faible, en raison de considérations redistributives/politiques
	– Pas de problème de déséquilibre horizontal ou vertical évident	– Faible rapport coût-efficacité
	– Visibilité	– Problèmes d'équité en cas d'application aux biens de base comme l'éducation, les soins de santé et l'aide sociale
	– Lien avec les prestations	– Des contraintes juridiques peuvent s'appliquer à la fixation des redevances
Impôt sur le revenu des personnes physiques	– Recettes dynamiques	– Coûts de mise en œuvre parfois élevés (frais administratifs et estimation de la consommation individuelle)
	– Visibilité (ce qui implique une obligation de rendre des comptes)	– Peut créer ou aggraver des déséquilibres horizontaux
	– Bon rapport coût-efficacité si associé à la fiscalité nationale	– Dans les régions où les revenus moyens sont inférieurs au seuil d'imposition, le rendement est insuffisant ; par ailleurs, étant donné que la plupart des contribuables n'y seraient pas assujettis, le signal-prix de l'impôt est limité
Impôt sur les ventes et droits d'accise	– Pas de problème de déséquilibre horizontal ou vertical	– S'il est appliqué à des taux différents à l'échelon local, des distorsions peuvent apparaître lorsque les individus sont mobiles
	– Visibilité	– Peut inciter aux achats transfrontaliers si les taux sont différents entre les juridictions infranationales
	– Facilité d'administration	
	– Argument en faveur des prestations, ex. : alcool et tabac (si les soins de santé relèvent de la compétence de l'entité infranationale) ; véhicules automobiles et carburants (si l'infrastructure routière relève de la compétence de l'entité infranationale)	
TVA	– Si elle est conçue et administrée correctement, la TVA peut être efficace à l'échelon local	– Administration complexe
		– Si elle est appliquée selon le principe de destination, des contrôles aux frontières entre les juridictions locales s'imposent ; si elle appliquée selon le principe d'origine, des problèmes d'exportation fiscale et de prix de transfert peuvent survenir
Impôts sur les salaires	– Faibles coûts d'administration	– Fait obstacle à l'emploi formel et peut freiner l'innovation en imposant une charge importante aux nouvelles entreprises réalisant peu de bénéfices
	– Recettes élevées	– Peu de liens avec les prestations si les migrations journalières entre les juridictions sont courantes, étant donné que les recettes sont collectées sur le lieu d'emploi et non sur le lieu de résidence
Impôt sur les bénéfices des sociétés	– Parfois considéré comme ayant un lien avec les prestations	– Bases d'imposition mobiles et difficultés d'administration
		– Caractère très cyclique
Impôts sur les ressources naturelles		– Concentration géographique
		– Déséquilibres horizontaux importants
		– Difficultés d'administration
		– Volatilité excessive

Source : Analyse de l'OCDE à partir de Bird (1999), Blöchliger et Petzold (2009), Fedelino et Ter-Minassian (2010), Joumard et Kongsrud (2003). tableau 3.A1.4.

Tableau 3.A1.4. Plafonds d'endettement par État

État	Dettes à long terme			Dettes à court terme			
	Autorisation de l'administration de l'État	Plafond d'endettement de l'État	Base des plafonds d'endettement	Dettes publiques ?	À déclarer ?	À garantir ?	Interdiction de restructuration de la dette
Aguascalientes	Oui	Non		Non	Ambigu	Non	Non
Baja California	Oui	Oui	Le paiement du capital et des intérêts sur les 12 premiers mois ne doit pas dépasser 22 % des dépenses de l'État.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Baja California Sur	Oui	Non		Non	Ambigu	Non	Non
Campeche	Oui	Oui	Dettes équivalentes à 10 % des dépenses de l'État.	Oui	Oui	Non	Non
Chiapas	Oui	Oui	Dettes équivalentes à 25 % des recettes de l'État et des participaciones.	Oui	Oui	Non	Non
Chihuahua	Oui	Non	Seule la dette des communes est plafonnée. Elle ne peut aller au-delà de deux mandats et ne doit pas dépasser 10 % du budget de l'exercice précédent la date où les contrats ont été signés.	Oui	Oui	Non	Non
Coahuila	Oui	Non		Oui	Non	Oui	Non
Colima	Oui	Non		Oui	Oui	Non	Non
Distrito Federal	Oui	Non		Oui	Oui	Non	Non
Durango	Oui	Non	Outre le financement des programmes approuvé par le congrès de l'État, une dette supplémentaire peut être autorisée si elle n'excède pas 5 % des recettes courantes de l'exercice budgétaire au cours duquel la dette est contractée.	Oui	Oui	Oui	Oui
Estado De México	Oui	Non	Seule la dette des communes est plafonnée.	Non	Ambigu	Oui	Non
Guanajuato	Oui	Oui	La dette nette ne doit pas dépasser 10 % du budget total de l'exercice au cours duquel elle est contractée.				
Guerrero	Oui	Non		Oui	Oui	Non	Non
Hidalgo	Oui	Non	Seule la dette à court terme est plafonnée.	Non	Non	Oui	Oui
Jalisco	Oui	Oui	La dette nette ne doit pas dépasser 10 % du budget total de l'exercice au cours duquel elle est contractée.	Non	Ambigu	Non	Non
Michoacán	Oui	Oui	Le service de la dette ne doit pas dépasser 2.5 % du budget annuel de l'exercice au cours duquel elle est contractée et doit être fondé sur des prévisions financières.	Oui	Oui	Non	Non
Morelos	Oui	Non		Non	Non	Oui	Oui
Nayarit	Oui	Oui	Le service de la dette ne doit pas dépasser 15 % du budget annuel de l'exercice au cours duquel elle est contractée et les prévisions doivent faire état d'un solde primaire excédentaire.	Non	Ambigu	Non	Non
Nuevo León	Oui	Non		Oui	Oui	Non	Non
Oaxaca	Oui	Non		Non	Non	Non	Non
Puebla	Oui	Non		Non	Ambigu	Oui	Oui
Querétaro	Oui	Non		Oui	Oui	Non	Non
Quintana Roo	Oui	Non		Oui	Oui	Non	Non
San Luis Potosí	Oui	Oui	La dette ne doit pas dépasser 20 % des recettes autorisées dans le budget annuel.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sinaloa	Oui	Non	Les obligations à court terme n'entrent pas dans la dette à moins que le solde cumulé dépasse 5 % des recettes de l'exercice.	Non	Non	Oui	Oui
Sonora	Oui	Non		Oui	Oui	Non	Non
Tabasco	Oui	Oui	La dette peut être contractée si elle n'excède pas 5 % des recettes de l'État au cours de l'exercice budgétaire et elle doit être remboursée au cours du même exercice. Les conditions sont les mêmes pour les communes.	Oui	Oui	Oui	Oui
Tamaulipas	Oui	Non	Seule la dette à court terme est plafonnée.	Non	Ambigu	Oui	Non
Tlaxcala	Oui	Non					
Veracruz	Oui	Non		Non	Ambigu	Non	Non
Yucatán	Oui	Non	Seule la dette des communes est plafonnée. Le paiement des obligations ne doit pas dépasser 30 % du partage annuel des recettes fédérales.	Oui	Oui	Oui	Oui
Zacatecas	Oui	Non		n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Source : Analyse de l'OCDE à partir des informations issues de Fitch (2011c) et d'ASF (2011).

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 : AMÉLIORER LES RELATIONS BUDGÉTAIRES FÉDÉRALES

Dernières parutions

Afrique du Sud, mars 2013
Allemagne, février 2012
Australie, décembre 2012
Autriche, juillet 2011
Belgique, mai 2013
Brésil, octobre 2011
Canada, juin 2012
Chili, janvier 2012
Chine, mars 2013
Colombie, janvier 2013
Corée, avril 2012
Danemark, janvier 2012
Espagne, novembre 2012
Estonie, octobre 2012
États-Unis, juin 2012
Fédération de Russie, décembre 2011
Finlande, février 2012
France, mars 2013
Grèce, août 2011
Hongrie, mars 2012
Inde, juin 2011
Indonésie, septembre 2012

Irlande, octobre 2011
Islande, juin 2011
Israël, décembre 2011
Italie, mai 2011
Japon, avril 2013
Luxembourg, décembre 2012
Mexique, mai 2013
Norvège, février 2012
Nouvelle-Zélande, avril 2011
Pays-Bas, juin 2012
Pologne, mars 2012
Portugal, juillet 2012
République slovaque, décembre 2012
République tchèque, novembre 2011
Royaume-Uni, février 2013
Slovénie, avril 2013
Suède, décembre 2012
Suisse, janvier 2012
Turquie, juillet 2012
Union européenne, mars 2012
Zone euro, mars 2012

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2013-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 pour plus d'informations.

Volume 2013/9
Mai 2013

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2013 (18 NUMÉROS)
ISSN 1995-3674
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-18335-3
10 2013 09 2 P 9



789264 183353