

ÉTUDES
PAR PAYS

Études économiques
de l'OCDE

Mexique

ÉCONOMIE

OCDE



Juillet 2000

© OECD, 2000.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Division
Public Affairs and Communication Directorate
2, rue André-Pascal, 75775 Paris
Cedex 16, France.

**ÉTUDES
ÉCONOMIQUES
DE L'OCDE
1999-2000**

Mexique



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

Published also in English.

© OCDE 2000

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

Table des matières

Évaluation et recommandations	9
I. Évolution récente et perspectives	25
Reprise de la production, hausse de l'emploi et désinflation	27
Des résultats satisfaisants à l'exportation et une amélioration de la balance extérieure	36
Les conditions sont favorables à une croissance durable	41
II. Politiques monétaire et budgétaire	45
Politique monétaire	45
Politique budgétaire	55
Intégrer la politique économique dans un cadre à moyen terme	65
III. Dépenses publiques : comment en accroître l'efficacité ?	69
Introduction	69
Caractéristiques et déterminants de la dépense publique	71
Facteurs affectant l'évolution future des dépenses	83
Problèmes de gestion publique et de budget	95
Évaluation et réformes à l'ordre du jour	111
IV. La réforme structurelle pour une croissance mieux équilibrée	119
Performance à long terme du Mexique	119
Consolidation du secteur bancaire	120
Renforcement de la concurrence sur les marchés de produits	125
Création d'un environnement favorable aux entreprises	135
Les problèmes concernant le filet de sécurité sociale	141
Réforme fiscale	146
Notes	151
<i>Annexes</i>	
I. Information de base pour le chapitre III : tableaux	166
II. Programmes de lutte contre la pauvreté	169
III. La réforme du système budgétaire	172
IV. Systèmes d'évaluation et systèmes d'incitation dans la fonction publique	175
V. L'utilisation des mécanismes de marché pour améliorer l'efficacité de la dépense publique	177
VI. Le programme de sauvetage financier	186
VII. Chronologie économique	187



Encadrés

1. Aperçu du cadre de la politique monétaire	47
2. Le processus budgétaire	98
3. Le Système électronique de passation des marchés publics (COMPRANET)	102
4. Transferts de ressources fédérales aux États et municipalités	108
5. Recommandations pour améliorer l'efficacité de la dépense publique	114
6. Réformes financières de 1998-99	122
7. Recommandations pour la poursuite de la réforme structurelle	147

Annexes

A1. Une approche intégrée de la lutte contre la pauvreté : PROGRESA	170
A2. La fourniture des services publics aux usagers : principes directeurs pour une meilleure pratique	179
A3. La sous-traitance des services publics : principes directeurs pour une meilleure pratique	180
A4. Le mécanisme PIDIREGAS	182
A5. L'expérience du Mexique en matière de sous-traitance de la construction et de l'exploitation des routes à péage	184

Tableaux

1. Demande et production	29
2. Indicateurs de l'activité d'investissement	29
3. Épargne et investissement	31
4. Indicateurs du marché du travail	31
5. Balance extérieure courante	39
6. Opérations en capital et balance des paiements	40
7. Perspectives à court terme	42
8. Crédit bancaire et épargne financière	52
9. Comptes financiers du secteur public	58
10. Budget de l'administration fédérale	59
11. Entreprises publiques sous contrôle budgétaire : comptes financiers	60
12. Dépenses publiques par secteur	61
13. L'emploi dans l'administration publique	78
14. Formation brute de capital fixe des secteurs privé et public	81
15. Régime de propriété des principaux secteurs des services	82
16. Indicateurs du système bancaire	121
17. Principales étapes de la libéralisation des services publics	127
18. Mesures visant à réformer le système de soins de santé	143
19. Principaux aspects du nouveau régime de pension du secteur privé	145

Annexes

A1. Structure du secteur public	166
A2. Structure des dépenses de l'administration publique dans les pays de l'OCDE	167
A3. Investissement public par secteur	168

Graphiques

1. Performance économique du Mexique	26
2. Comparaison de deux cycles	28
3. Chômage en zones urbaines	32
4. Évolution de l'inflation	33
5. Salaires réels et productivité du travail dans les industries manufacturières	35
6. Compétitivité internationale et résultats à l'exportation	37
7. Commerce extérieur et balance des opérations courantes	39
8. Objectifs d'inflation	46
9. Mesures prises par les autorités	49
10. Rentabilité réelle des taux d'intérêt à court terme	50
11. Monnaie centrale et actifs internationaux nets	50
12. Agrégats budgétaires	56
13. Prix du pétrole et hypothèses budgétaires	58
14. Dette totale nette du secteur public	63
15. Dette intérieure du secteur public	64
16. Évolution de la dépense publique et du déficit budgétaire	70
17. Dépenses du gouvernement et niveau de revenu	71
18. Dépenses des administrations publiques par catégorie économique dans les pays de l'OCDE	72
19. Dépenses de consommation finale des administrations publiques par catégorie fonctionnelle dans les pays de l'OCDE	73
20. Dépenses de l'administration fédérale et des entreprises publiques	75
21. Le processus de privatisation et son impact sur la dépense publique	76
22. Coefficient de variation des dépenses primaires et des recettes fiscales	77
23. Incidence des subventions sur la consommation d'électricité	79
24. Dépenses en capital des administrations publiques dans les pays de l'OCDE	80
25. Structure d'âge de la population et taux de dépendance	86
26. Dépenses d'éducation	87
27. Dépenses de santé et PIB par habitant	89
28. Dépenses sociales dans les pays de l'OCDE	92
29. Tendances de l'emploi dans le secteur public	110
30. Prix de l'électricité	131
31. Indicateurs de performance dans les communications	134
32. Indicateurs de la science et de la technologie	136
33. Coins fiscaux moyens et marginaux	140

STATISTIQUES DE BASE DU MEXIQUE

LE PAYS

Superficie (km ²)	1 967 183	Nombre d'habitants dans les principales villes	
Terres cultivées (km ²) (1990)	394 000	(milliers, 1990)	
		Mexico	15 048
		Guadalajara	3 044
		Monterrey	2 651

LA POPULATION

Population, (milliers, 1998)	95 675	Emploi (milliers, 1998)	38 617
Habitants par km ² (1998)	48.6		
Taux de croissance annuel de la population (1990-1998)	2.1		

PRODUCTION

Structure de la production, 1999 (en pourcentage du total, prix de 1993) :		PIB en 1999 (milliards de dollars)	484.0
Agriculture	5.3	PIB en 1999 par habitant (dollars, PPA)	8 358
Industrie	26.4	Formation brute de capital fixe en 1999 (en pourcentage du PIB, prix de 1993)	19.7
<i>dont</i> : Manufacture	19.7		
Services	68.3		

L'ÉTAT

Indicateurs du secteur public (en pourcentage du PIB, 1999)		Composition du Parlement (1999)	Sénat	Chambre des Députés
Dépenses totales du secteur public	21.7	PRI	77	238
Dépenses courantes du gouvernement fédéral	8.4	PAN	33	121
Dépenses en capital du gouvernement fédéral	1.6	PRD	16	126
Recettes du gouvernement fédéral	14.5	Autres	2	15
Dettes nettes du secteur public (décembre 1999)	24.8			

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de marchandise, (en pourcentage du PIB, 1999)	32.7	Importations de marchandise, (en pourcentage du PIB, 1999)	32.8
Principales exportations (en pourcentage du total, 1999)		Principales importations (en pourcentage du total, 1999)	
Produits manufacturés	90.1	Biens intermédiaires	77.0
Produits pétroliers	6.8	Biens d'équipement	14.5
Agriculture	3.1	Biens de consommation	8.5

LA MONNAIE

Unité monétaire : Peso		Unités monétaires par dollar des États-Unis :	
		Moyenne des données journalières	
		Année 1999	9.55
		Mars 2000	9.29

Cette étude a été établie à partir d'un rapport préparé par le Secrétariat pour l'examen annuel du Mexique par le Comité d'Examen des Situations Économiques et des Problèmes de Développement le 11 mai 2000.

•

Après révision à la lumière de la discussion au cours de la séance d'examen, l'étude a été finalement approuvée pour publication par le Comité le 7 juin 2000.

•

L'étude précédente du Mexique a été publiée en avril 1999.

Évaluation et recommandations

Les données économiques fondamentales du Mexique se sont améliorées...

Contrairement à la situation observée lors de la précédente *Étude économique du Mexique* par l'OCDE, l'économie connaît une forte progression et l'inflation est en baisse. Au début de 1999, l'activité économique souffrait des répercussions de la crise sur les marchés financiers mondiaux et de la baisse des prix du pétrole ; le peso s'était sensiblement déprécié et l'inflation avait augmenté. Mais les autorités ont promptement réagi à ces chocs successifs et sont parvenues à rétablir la confiance ; l'inflation reculant à nouveau, les taux d'intérêt ont recommencé à baisser, tandis que le cours de change du peso s'est stabilisé. Grâce à la vigueur persistante de l'économie des États-Unis et à la reprise de l'activité à l'échelle mondiale, l'économie mexicaine s'est elle aussi redressée à partir du deuxième trimestre. La demande intérieure privée s'est renforcée et, comme l'expansion économique s'est diffusée dans les différentes branches d'activité, la situation s'est améliorée sur le marché du travail. Le déficit de la balance des opérations courantes, qui s'était sensiblement creusé en 1998, a été ramené à un peu moins de 3 pour cent du PIB en 1999, et le fait qu'il ait été essentiellement financé par l'investissement direct étranger atteste de la crédibilité accrue de la politique économique du Mexique. La confiance des investisseurs a sans doute été aussi encouragée par les réformes structurelles importantes du secteur public et du secteur financier, ainsi que par les progrès accomplis par le Mexique depuis dix ans vers la libéralisation des marchés de produits. Mener à son terme le programme de réformes et parvenir à l'objectif de convergence macroéconomique, telles seront les tâches prioritaires auxquelles devra s'atteler le prochain gouvernement qui prendra ses fonctions plus tard dans l'année.

... et la croissance de la production devrait selon les prévisions rester soutenue, en dépit des incertitudes à court terme.

Les performances économiques devraient rester globalement satisfaisantes à court terme. La persistance de conditions favorables aux entreprises devrait soutenir les dépenses du secteur privé, de sorte qu'à partir du moment où l'économie américaine accusera un ralentissement, le secteur intérieur remplacera vraisemblablement le secteur extérieur en tant que moteur de la croissance. Le fort dynamisme du deuxième semestre de 1999 devrait contribuer à une légère accélération de la croissance du PIB en termes réels, qui atteindrait entre 4½ et 5 pour cent environ en 2000 et 2001. La demande du secteur privé prenant de l'ampleur, la croissance gagnera un éventail plus large de branches d'activité, ce qui devrait permettre une progression durable et significative de l'emploi. Cette progression ira de pair avec un accroissement de la population active, sous le double effet de l'évolution démographique et du retour sur le marché des travailleurs du secteur informel. Malgré certains goulets d'étranglement sectoriels, le marché du travail n'a pas été jusqu'ici une source de tensions. D'après les prévisions de l'OCDE, l'inflation devrait reculer progressivement et se situer aux environs de 7½ pour cent à la fin de 2001, dans l'hypothèse d'un taux de change nominal inchangé. Ce scénario plutôt optimiste pourrait néanmoins être affecté par l'évolution de la situation aux États-Unis et sur les marchés internationaux des capitaux. Si le ralentissement prévu aux États-Unis exige une hausse nettement plus importante des taux d'intérêt, les marchés des capitaux pourraient s'en trouver perturbés. Plus généralement, l'économie mexicaine reste vulnérable aux effets de confiance, qui sont en partie liés à la transition politique et aux incertitudes qui en découlent. Conscientes de ce risque, les autorités ont pris des mesures pour protéger l'économie d'une éventuelle instabilité due aux élections (*blindaje*), qui visent notamment à assurer l'accès du Mexique au financement étranger et à maintenir la discipline monétaire et budgétaire.

La stratégie de désinflation de la banque centrale est ambitieuse mais réalisable...

Pour préserver la confiance à l'intérieur et à l'extérieur et poursuivre le processus de désinflation, une orientation relativement restrictive a été maintenue sur le front monétaire. Les autorités monétaires agissent en fonction de plusieurs indicateurs, notamment le taux de change, les anticipations d'inflation, les salaires, la croissance de la demande et de la production et, du côté strictement monétaire, le profil d'évolution au jour le jour de la base monétaire. Le taux d'accroissement de l'IPC sur douze mois sert de point de référence nominal, l'objectif étant qu'il revienne de 12,3 pour cent en décembre 1999 à 10 pour cent au plus en décembre 2000. Au-delà du court terme, l'objectif est de ramener progressivement l'inflation mexicaine à des taux correspondants à ceux de ses principaux partenaires commerciaux en 2003. Lorsqu'il est apparu que les anticipations concernant l'évolution des prix ne correspondaient pas à l'objectif de désinflation, la politique monétaire a été durcie au début de l'année 2000 et de nouveau en mai. L'objectif de désinflation est justifié par le fait que les coûts de l'inflation sont très élevés, puisqu'ils se traduisent par une distorsion de l'épargne nationale, réduisent les horizons d'investissement et ont un effet préjudiciable sur la répartition du revenu. Il convient toutefois de souligner que le calendrier de la convergence, bien que réalisable, est ambitieux. L'expérience de la désinflation dans les autres pays de l'OCDE montre que le ralentissement de l'inflation est d'autant plus difficile à réaliser que l'économie se rapproche de la stabilité des prix, de sorte que la politique monétaire est confrontée à un enjeu majeur et qu'elle devra être soutenue par des politiques budgétaires appropriées et de nouvelles réformes structurelles.

... et le passage à un système formel d'objectifs d'inflation peut contribuer à sa réalisation

Dans ce contexte, un système formel d'objectifs d'inflation pourrait faciliter un ajustement plus rapide des anticipations, ce qui permettrait d'éviter qu'une hausse des taux d'intérêt réels ou une appréciation du cours de change ne se répercute trop fâcheusement sur la production. Mais pour que cette approche s'inscrive dans la durée, il faut clarifier les questions de mise en application, et notamment se prononcer sur l'indice des prix à retenir comme cible. Pour améliorer la communication de sa politique, la banque centrale a commencé de publier un rapport trimestriel d'inflation, ce qui renforce la transparence et la responsabilisation. En tout

état de cause, pour que les anticipations d'inflation s'adaptent, elle devra être prête à prendre des mesures correctives face à tout dérapage éventuel sur le front de l'inflation. Ce n'est qu'en arrivant à des résultats réguliers et sur une période de temps assez longue que la crédibilité de la politique monétaire continuera de s'accroître et que les coûts à long terme de la convergence de l'inflation seront réduits au minimum.

***La désinflation
nécessite
le soutien
d'une politique
budgétaire
prudente***

La rigueur budgétaire a été et reste un élément essentiel de la stratégie de désinflation. Grâce à des efforts réguliers et importants d'assainissement budgétaire, qui ont permis de corriger plusieurs faiblesses structurelles, le Mexique bénéficie d'une situation enviable sur le plan des finances publiques depuis plusieurs années. Le déficit budgétaire a été maintenu entre 0 et 1¼ pour cent du PIB depuis la crise du peso ; dès 1999, la dette publique était ramenée à environ 25 pour cent du PIB (contre 38.5 pour cent quatre ans auparavant), l'échéancier de remboursement de la composante extérieure de cette dette ayant été réaménagé de façon viable. La politique budgétaire du Mexique s'est toujours attachée à réaliser ses objectifs en dépit de la vulnérabilité des recettes imputable à l'instabilité des cours internationaux du pétrole. En 1998, notamment, les autorités ont atteint leur objectif en procédant à des coupes très importantes dans les dépenses, à la suite d'une forte baisse des recettes pétrolières. A l'inverse, lorsque les recettes ont été plus importantes que ne le prévoient les budgets pour 1997 et 1999, les dépenses ont été augmentées. Toutefois, même si cette discipline budgétaire exemplaire renforce la crédibilité des autorités, elle tend à accentuer l'instabilité à court terme des dépenses publiques. La création d'un fonds de réserve pour les recettes exceptionnelles, décrétée avec le budget 2000, devrait atténuer l'impact des chocs extérieurs sur les recettes de l'État, et donc sur les dépenses. Pour que ce mécanisme soit tout à fait efficace, il faut toutefois mettre en place des règles claires sur la manière d'investir les fonds accumulés et d'en disposer.

***L'articulation
des politiques
dans un cadre
à moyen terme
permettrait
de stabiliser
les anticipations
du secteur privé***

Leur attachement à la discipline budgétaire a mis en évidence la détermination des autorités à préserver la solidité des données économiques fondamentales face à d'éventuels chocs extérieurs. Toutefois, pour renforcer l'efficacité de la politique budgétaire et convaincre les marchés qu'une orientation responsable de cette politique sera durablement maintenue à terme, il serait utile d'annoncer des objectifs pluriannuels et de les articuler dans un cadre d'action d'ensemble. Un pas en ce sens a été fait avec la mise au point d'un Programme national pour le financement du développement pour la période 1997-2000. Mais les autorités ne sont pas encore prêtes à étendre leurs prévisions au-delà d'un terme présidentiel. Pour qu'un cadre d'action à moyen terme soit utile, il convient de le réviser à intervalles réguliers en gardant le même horizon de projection. Même si les gouvernements successifs ne peuvent être tenus pour responsables des engagements de leurs prédécesseurs, établir une référence permettrait de mieux évaluer les actions futures et serait un facteur de transparence. Ce cadre général devrait préciser les principes sous-tendant les politiques macroéconomiques sur plusieurs années et la stratégie de réforme structurelle correspondante. Pour déterminer les besoins de financement indispensables à un développement durable, il faudra nécessairement tenir compte des enjeux budgétaires afin d'assurer l'équilibre structurel du budget en longue période. On peut citer notamment à cet égard le coût de la réforme de la sécurité sociale pour les salariés du secteur privé et celui du programme de soutien au secteur financier, sans oublier l'incidence de la décentralisation budgétaire sur le budget fédéral. Toutes ces réformes prises ensemble devraient, selon les estimations, représenter 5 pour cent environ du PIB par an pendant dix ou vingt ans. Il faut aussi prendre en compte les pressions futures sur les dépenses, découlant des projets d'infrastructures hors budget sous-traités au secteur privé (PIDIREGAS) ainsi que les engagements au titre du régime de retraite de la fonction publique, fonctionnant actuellement par répartition. Il est important de réintégrer ces éléments dans le cadre global de planification budgétaire.

Les réformes du secteur public et le recentrage des dépenses ont permis d'alléger l'administration publique et de la rendre plus efficace...

Les efforts d'assainissement budgétaire poursuivis depuis le milieu des années 80 ont été soutenus par des réformes structurelles qui ont réduit l'ampleur du secteur public grâce aux privatisations et à l'ouverture de secteurs précédemment réservés à l'État. Ce processus de désengagement de l'État a conduit à un recentrage des dépenses publiques. Les dépenses primaires, qui avaient culminé à plus de 30 pour cent du PIB au début des années 80, ont été ramenées à 18 pour cent environ en 1999, la moyenne des pays de l'OCDE étant de 40 pour cent. Les administrations publiques ne représentent désormais que 11 pour cent du total de l'emploi (c'est le double en Europe ou au Canada) et la masse salariale est relativement faible en proportion du PIB. En outre, les versements d'intérêts ont connu un recul rapide. Les entreprises publiques ayant été privatisées ou fermées, les transferts fédéraux et les aides à l'industrie ont été progressivement éliminés. Les aides à l'agriculture ont changé de nature, la part des bonifications d'intérêt et des aides à la commercialisation diminuant au profit des transferts directs de revenu et des aides à l'investissement. Les subventions générales à la consommation ont également été réduites. Mais l'on pourrait faire davantage de progrès dans ce domaine : les subventions encore en place pour l'électricité et la consommation d'eau, qui représentent environ 1 pour cent du PIB, semblent avoir une incidence régressive et il y aurait lieu de les remplacer par des transferts ciblés et des investissements de rationalisation, – un changement qui se traduirait par des gains de bien-être et d'efficacité.

... mais des dépenses importantes devront être engagées pour établir les bases d'une croissance forte et durable à moyen terme

La réduction des dépenses publiques ne s'est pas opérée sans coûts, puisqu'elle a entraîné le report ou la réduction de programmes pouvant avoir des avantages économiques et sociaux marginaux importants. L'investissement brut des administrations publiques (hors entreprises publiques) est faible par rapport à ce qui est le cas dans les autres pays. Il y a des carences considérables au niveau des infrastructures de base, comme la distribution d'eau, le réseau routier et l'entretien des bâtiments scolaires. Le secteur de l'enseignement a fait de remarquables progrès pour ce qui est de la scolarisation et de l'alphabétisation de la population adulte, comme en témoigne la part croissante

des dépenses publiques affectées à ce secteur. Mais l'évolution démographique et l'amélioration des taux de réussite dans l'enseignement scolaire obligatoire exercent des pressions supplémentaires sur les ressources aux niveaux intermédiaires d'éducation. Pour répondre à ces besoins croissants, moderniser l'ensemble du système et améliorer la qualité, il faudra que les ressources budgétaires augmentent régulièrement. Dans le domaine de la santé, la recherche de résultats plus proche de ceux des autres pays de l'OCDE devrait faire partie intégrante de toute stratégie à long terme de relèvement des niveaux de vie. La couverture des soins de santé de base a été beaucoup améliorée, mais, à terme, les pressions sur le système de santé devraient s'intensifier.

***Il conviendrait
d'accroître
les recettes
fiscales et
plusieurs options
sont à envisager***

La pénurie relative de ressources fiscales et la forte dépendance à l'égard des recettes pétrolières sont des freins importants au développement de programmes publics essentiels. A cet égard et au vu des avantages marginaux économiques et sociaux considérables qui résulteraient d'un accroissement des dépenses dans les domaines énoncés plus haut, l'*Étude économique* de 1999 préconisait de relever à moyen terme le ratio prélèvements obligatoires/PIB, qui demeure faible. Parmi les mesures envisageables pour augmenter les recettes fiscales sans nuire à l'efficacité, les plus utiles consisteraient à réduire la portée des régimes préférentiels et à renforcer l'administration et la discipline fiscales. Les précédentes réformes fiscales ont abouti à un régime relativement neutre, sans effets de distorsion. Toutefois, du fait des régimes spéciaux, des exemptions et de l'insuffisance des moyens de contrôle, les recettes fiscales de l'État sont maigres et le système est inéquitable selon les catégories de revenu et l'activité. L'*Étude* de 1999 préconisait plusieurs réformes à cet égard, notamment l'élargissement de l'assiette de la TVA et la suppression des traitements de faveur dont bénéficient certains secteurs au titre de l'impôt sur les sociétés. Ces régimes spéciaux ont une incidence directe sur les recettes, car ils réduisent la base imposable, compliquent l'administration fiscale et entraînent une mauvaise affectation des ressources. Un système fiscal plus neutre et des augmentations étroitement ciblées des dépenses

publiques favoriseraient le processus de croissance. Comme il est difficile d'obtenir le soutien politique nécessaire pour faire évoluer le régime fiscal avant les élections de 2000, la réforme fiscale n'a pas sensiblement progressé depuis la dernière *Étude*, mais ce devrait être l'un des domaines d'action prioritaires pour le prochain Congrès et le nouveau gouvernement.

Il faut prendre des mesures spécifiques pour combattre la pauvreté et améliorer la répartition du revenu

Une structure des dépenses publiques et de la fiscalité qui serve de base à une croissance rapide à l'avenir devrait permettre aussi d'améliorer la répartition du revenu, extrêmement dispersée à l'heure actuelle. Ces deux objectifs ne sont pas incompatibles. Les subventions à la consommation sont par exemple un instrument inefficace de redistribution : celles encore en place ont un impact régressif, car ceux qui en bénéficient le plus, en termes absolus, sont les plus gros consommateurs. Éliminer ces subventions tout en accroissant la part des ressources affectées à des transferts directs au profit des familles défavorisées permettrait d'améliorer la répartition du revenu. Pour lutter contre une pauvreté profondément enracinée, des programmes spécifiques ont été mis en place, afin de répartir le plus largement possible les avantages sociaux entre les groupes cibles. L'un des principaux instruments de cette politique est le programme d'ensemble pour l'éducation, la santé et la nutrition (PROGRESA). Ce programme vise à améliorer les conditions de vie des familles très pauvres dans les zones rurales et semi-rurales, en exploitant les synergies qui peuvent être réalisées dans ces trois domaines. Les résultats obtenus sont impressionnants. Mais les zones urbaines ne sont encore pas couvertes. Si les autorités décident d'étendre PROGRESA à ces zones, ce dispositif devra remplacer les programmes ciblés existants et être conçu de façon à préserver les incitations au travail.

Des réformes du processus budgétaire et de l'administration publique sont en cours...

L'efficacité des dépenses publiques est fortement tributaire de l'efficacité de l'administration publique. Depuis 1997, dans le cadre d'une stratégie de réforme globale, les autorités cherchent à résoudre les problèmes qui nuisent à l'efficacité de l'administration ; il s'agit notamment de l'absence d'instruments d'évaluation des résultats des programmes et des performances du personnel ; de la

complexité des réglementations et procédures bureaucratiques ; de l'absence de statut et du manque de motivation des fonctionnaires ; enfin, d'un excès de centralisation des décisions au niveau du budget et de la gestion du personnel. Des progrès ont été réalisés sur plusieurs fronts. Des mécanismes d'incitation ont été progressivement intégrés dans l'administration publique, au moyen d'évaluations régulières des performances du personnel et des résultats des programmes. Ces mesures ont amélioré la responsabilité des dirigeants et les performances des fonctionnaires. Les systèmes d'audit et de contrôle ont été remis à niveau et les pratiques en matière de gestion du personnel ont été rendues plus transparentes, ce qui a amélioré la capacité de réaction des administrations et réduit les risques de comportements contraires à l'éthique. Les ministères et organismes de tutelle, les administrations des États et les collectivités locales ont désormais une plus grande marge de manœuvre pour les décisions de dépenses, ce qui favorise une meilleure efficacité allocative. Ces réformes se sont accompagnées d'un processus d'ouverture politique, le Congrès se voyant attribuer des pouvoirs accrus en matière de surveillance législative des décisions budgétaires.

... mais la gestion et le contrôle des dépenses pourraient être améliorés par une participation accrue des organes législatifs...

En dépit des progrès accomplis, il y a plusieurs domaines où l'on pourrait améliorer la gestion et le contrôle des dépenses publiques, grâce à une plus grande participation du Congrès et à une rationalisation des fonctions de l'Exécutif. Premièrement, il faudrait envisager de réviser le processus budgétaire ; le contrôle législatif pourrait être plus efficace si l'on donnait plus de temps au Congrès pour examiner le projet de budget. C'est peut-être en renforçant les mécanismes de vérification et de contrôle de ce dernier que l'on obtiendrait les meilleurs résultats. Cela donnerait aux actions de l'Exécutif un contrepoids qui fait défaut actuellement. Le nouvel organisme de vérification (*Auditoría Superior de la Federación*) devrait jouer un rôle important à cet égard et son potentiel devrait être pleinement exploité. L'évaluation des programmes par le Congrès devenant plus systématique et plus orientée sur les résultats, les mécanismes actuels de contrôle de l'Exécutif pourraient être adaptés parallèlement. Globalement, ces changements devraient préserver la capacité du gouvernement à imposer la rigueur budgétaire.

***... et par les gains
d'efficacité
découlant
des réformes au
sein de l'Exécutif***

Dans le même temps, les mesures prises récemment par l'Exécutif pour simplifier et rationaliser le complexe processus d'approbation des dépenses sont les bienvenues. L'amélioration des échanges d'information entre les ministères et les organismes qui découle de l'installation d'un réseau de communication électronique facilite aussi la fonction de contrôle des autorités budgétaires centrales, en simplifiant et en accélérant les procédures administratives et en renforçant la transparence et la responsabilisation. De meilleurs échanges d'information devraient se traduire par des politiques de personnel plus efficaces, et notamment par une amélioration des évaluations des performances. La gestion des ressources humaines reste globalement inefficace, l'existence d'un système dual de service publique se traduisant par un manque de souplesse opérationnelle et une mobilité excessive des cadres, du fait de la proportion élevée des postes politiques. Il faudrait envisager parmi les options de réforme de créer une fonction publique professionnelle, tout en évitant des dispositions trop généreuses en matière de protection de l'emploi. Les administrations centrales et régionales devraient aussi être encouragées à accroître leurs compétences administratives. Enfin, l'efficacité pourrait être accrue par une utilisation plus large des instruments du marché pour la fourniture de services publics.

***Les réformes
ont renforcé le
système financier,
mais le crédit au
secteur privé doit
se développer***

Suite aux divers programmes officiels de soutien des banques et des débiteurs lancés depuis la crise du peso en 1994-1995, dont le coût aura été considérable, le cadre opérationnel du système bancaire s'est grandement amélioré grâce à l'adoption par le Congrès en décembre 1998 d'un train de réformes du secteur financier. La suppression des dernières restrictions pesant sur l'investissement étranger dans le secteur financier ainsi que la levée des incertitudes juridiques ont permis de restructurer et d'assainir le secteur financier et de faire baisser les coûts du service de la dette publique. La réduction de la couverture du système d'assurance des dépôts et le durcissement des réglementations prudentielles ont réduit les risques d'octroi inconsidéré de crédits bancaires. En outre, l'adoption d'un ultime plan de soutien des débiteurs (*punto final*) s'est traduite par une baisse sensible des prêts improductifs. D'importants problèmes restent à régler, toutefois, pour

que le marché du crédit privé puisse se développer. Du point de vue de l'offre de crédit, la capitalisation bancaire s'est améliorée, mais, par suite de considérations juridiques et administrative, les banques créancières n'ont pas été en mesure de se défaire de titres d'emprunt d'État dont elles ne voulaient plus, ce qui a eu un impact sur la liquidité bancaire et l'offre de crédit. La gestion de la liquidité par les banques commerciales devrait gagner en efficacité à mesure que les effets jusque là non négociables sont remplacés par des instruments négociables. De nouvelles règles ont été annoncées en matière de capitalisation et de provisionnement en septembre 1999 et les règles de notation des risques de crédit ont aussi été renforcées. Sur le plan des réformes institutionnelles, l'adoption récente d'un nouveau cadre juridique pour les faillites et les garanties a permis de mettre un terme aux distorsions juridiques favorisant les débiteurs, ce qui s'imposait d'urgence car ces distorsions freinaient l'offre de crédit. Il s'agit de mesures importantes pour la normalisation financière; elles devraient permettre d'assurer la récupération complète du système financier mexicain, aidant ainsi le Mexique à tirer pleinement parti de son potentiel de croissance.

***Pour que
le Mexique tire
pleinement parti
de son potentiel
de croissance,
il faut mener à
son terme
le processus
de libéralisation
des marchés
de produits***

S'agissant des marchés de produits, des réformes structurelles de grande envergure ont rendu l'économie mexicaine plus ouverte, plus souple et plus réactive aux forces du marché. Cette évolution a eu d'importantes incidences, notamment des baisses de prix, l'élargissement du choix des consommateurs et l'amélioration de la qualité des services. Toutefois, même si les ports, les aéroports et les chemins de fer ont enregistré des gains d'efficacité importants grâce à la libéralisation à l'entrée, il reste beaucoup à faire pour accroître la concurrence dans d'autres types de réseaux. Dans le secteur des télécommunications sur réseaux fixes, l'entreprise en place a gardé une position dominante, tandis que les secteurs de l'électricité et du pétrole sont encore pour l'essentiel fermés à l'initiative privée et que le contrôle de l'État reste important dans les transports aériens :

- Dans le secteur de l'électricité, les propositions de libéralisation sont encore en cours d'examen au Congrès. Parallèlement, un processus de réorganisation s'est

amorcé à la CFE, la compagnie d'électricité détenue par l'État, consistant à scinder l'entreprise en différentes unités administratives qui achèteront et vendront l'électricité sur un marché interne « fictif ». Cette solution est cependant peu susceptible de conduire à la création d'un marché efficient de l'électricité, et elle ne dispense pas d'une stratégie cohérente de réforme, telle que celle qui figure dans les propositions initiales de réforme.

- Dans le secteur des transports aériens, les autorités ont annoncé leur intention de privatiser CINTRA, la société holding dans laquelle ont été regroupées quatre compagnies aériennes, notamment les deux plus grandes. Mais la privatisation est dans l'attente de décisions sur plusieurs problèmes concernant les organismes réglementaires et industriels, et notamment sur l'opportunité de fractionner la CINTRA avant la privatisation. Du point de vue de la concurrence, un fractionnement pourrait être préférable. Quelle que soit la décision prise, les autorités de la concurrence doivent veiller à ce que l'attribution des créneaux aéroportuaires soit transparente et ne fausse pas la concurrence.
- Dans le secteur des télécommunications, les décisions prises récemment à propos de la concurrence locale et des redevances d'interconnexion sont prometteuses. Toutefois, afin d'établir des règles du jeu homogènes et de mettre fin à la position dominante de l'entreprise en place, l'organisme de réglementation devrait imposer des réglementations supplémentaires, comme l'y autorise la loi fédérale sur les télécommunications. Pour assurer l'expansion nécessaire du réseau, il conviendrait de créer un fonds de financement du service universel, s'appuyant sur les mécanismes du marché afin d'assurer sa neutralité technologique, sa transparence et son caractère non discriminatoire à l'égard des entreprises en place et des nouvelles entreprises.

Étant donné l'importance de ces secteurs pour la croissance à long terme, il faudrait lever d'urgence les freins à la concurrence qui subsistent, en supprimant les restrictions à l'encontre de l'initiative privée et en précisant le cadre réglementaire.

Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour encourager l'emploi dans le secteur formel...

Le marché du travail au Mexique se caractérise par une assez grande flexibilité des salaires réels, des coûts de main-d'œuvre relativement faibles et un coin fiscal limité. Toutefois, il existe toujours de grands pans de l'économie informelle qu'il conviendrait d'intégrer dans le secteur formel. Dans une certaine mesure, la réforme du régime de sécurité sociale du secteur privé favorise l'intégration de la main-d'œuvre dans l'économie formelle, en diminuant les prélèvements (pour l'assurance maladie) et en créant un nouveau régime de pensions comportant des comptes d'épargne retraite individuels, ce qui rend l'affiliation à la sécurité sociale moins coûteuse et plus attrayante. Les réformes sociales préconisées par l'*Étude* vont dans le même sens. Mais les dispositions relatives à la protection de l'emploi peuvent encore constituer à cet égard des obstacles institutionnels, notamment en ce qui concerne la création d'emplois par les petites et moyennes entreprises. La mise en œuvre de mesures visant à réduire les coûts associés à l'embauche et au licenciement et à élargir les possibilités de contrats de courte durée, associée à l'autorisation de périodes d'essai, pourrait faciliter la création d'emplois sous forme de contrats de longue durée. Les partenaires sociaux ont signé en 1996 un accord définissant les principes d'une « nouvelle culture du travail », qui met l'accent sur la capacité d'adaptation du marché du travail à l'évolution rapide de l'économie. Cet accord devrait servir de base à un réexamen des dispositions institutionnelles et des réglementations, concernant notamment les responsabilités des employeurs vis-à-vis de la main-d'œuvre, entre autre l'élargissement des possibilités de formation, et les obstacles à la création d'emplois formels en général.

... tout en améliorant les qualifications et en avançant vers une économie du savoir

Les caractéristiques du marché du travail mexicain que l'on vient d'évoquer se conjuguent aux caractéristiques géographiques du pays pour en renforcer l'attrait pour l'investissement direct étranger. En outre, les progrès économiques récents et l'importance relative des produits de moyenne à haute technologie dans les exportations du pays donnent à penser que l'offre de main-d'œuvre qualifiée s'accroît. L'*Étude* préconise néanmoins, pour assurer une croissance équilibrée et faciliter la modernisation de l'économie, de continuer à améliorer les qualifications et les compétences, notamment avec la mise en œuvre du nouveau

système de normes et de certification des compétences. Par ailleurs, bien que l'investissement direct étranger ait contribué à la diffusion des nouvelles technologies et du savoir-faire dans le pays, la transition du Mexique vers l'économie du savoir est encore freinée par d'importantes déficiences de ses structures de recherche-développement et d'innovation. Les dépenses totales de recherche-développement sont parmi les plus faibles de la zone de l'OCDE et la part de l'État dans les financements est de loin la plus importante. Conscientes de ces lacunes, les autorités mexicaines prennent des initiatives pour encourager l'investissement dans le savoir et renforcer les capacités d'innovation de l'économie. Les instituts de recherche publics disposent désormais d'une plus large autonomie financière, ce qui facilite la mise au point de contrats de recherche avec le secteur des entreprises. Une législation récente vise à améliorer la coordination des activités publiques de recherche-développement et à mettre en place des mécanismes pour faciliter la diffusion du savoir auprès des institutions publiques et privées. Elle prévoit également de nouvelles incitations fiscales pour encourager les investissements privés dans le secteur de la R-D. Ces mesures, à condition d'être appliquées de façon non discriminatoire, sont importantes pour améliorer la création d'entreprises technologiques et favoriser la transition vers une économie du savoir.

En résumé

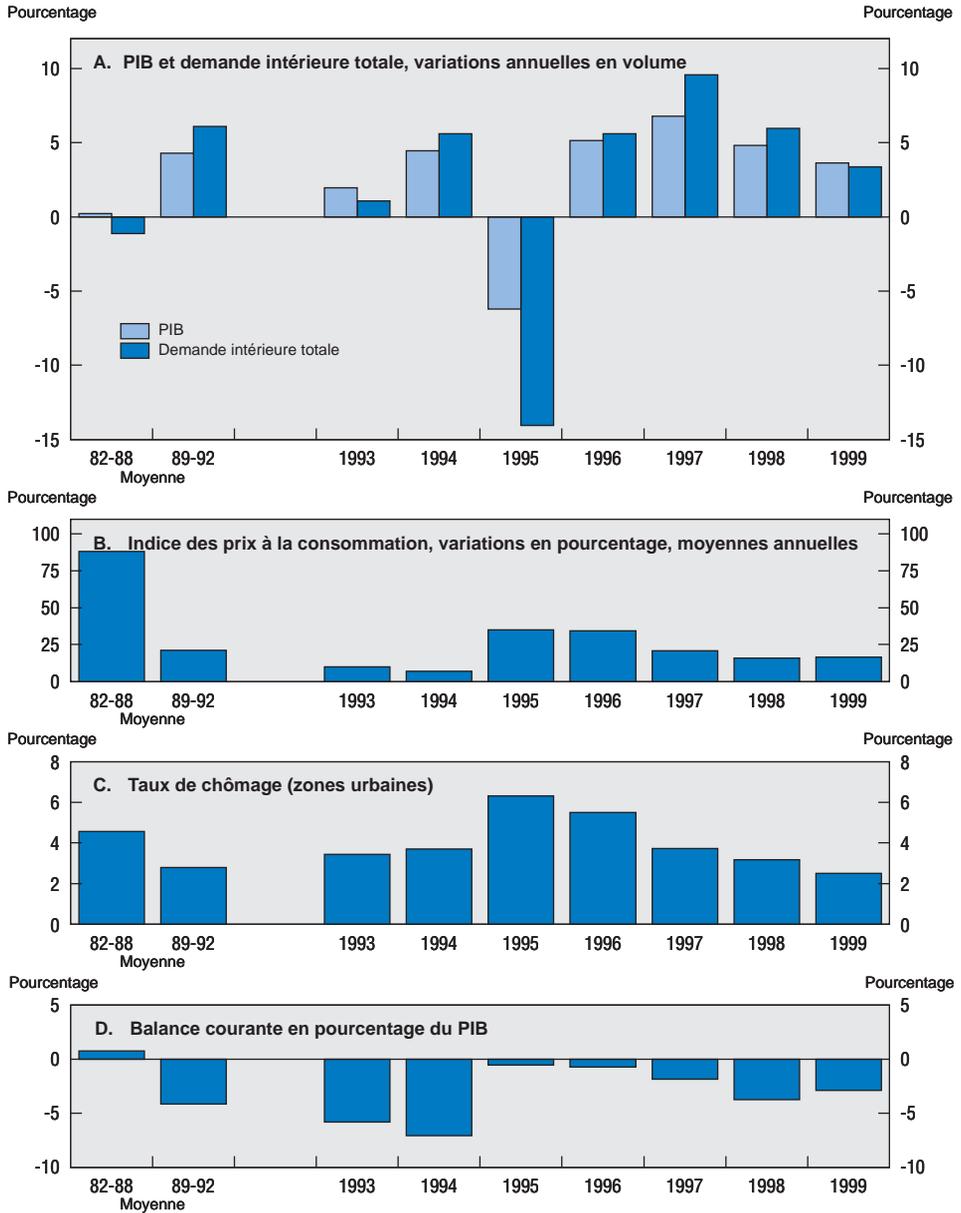
Dans l'ensemble, l'amélioration des performances économiques notée dans les dernières *Études* se poursuit et les perspectives de croissance du Mexique sont relativement favorables, grâce à l'internationalisation grandissante de l'économie, renforcée par les accords commerciaux signés récemment et grâce aux réformes structurelles mises en œuvre depuis plusieurs années pour encourager l'initiative privée. Les finances publiques sont proches de l'équilibre, l'inflation se ralentit et le déficit des opérations courantes est modéré. Toutefois, l'expansion ne date que de quelques années et le principal enjeu, après la mise en place sans heurt de la nouvelle administration, consiste à assurer une croissance forte et durable à long terme. Le niveau de vie ne s'est amélioré que de façon marginale depuis dix ans et l'inflation est beaucoup plus forte que dans la moyenne des pays de l'OCDE, de sorte que le processus de convergence économique n'est encore pas

achevé. Il faudra maintenir la rigueur monétaire et la discipline budgétaire pour réduire les anticipations d'inflation. Les bons résultats en matière d'assainissement budgétaire devront être consolidés, en allant de l'avant dans les domaines parallèles de la gestion du secteur public : articulation des politiques dans un cadre d'ensemble à moyen terme ; poursuite de la modernisation de l'administration publique et des processus budgétaires et renforcement de l'efficacité des dépenses publiques. En outre, même si les réformes structurelles ont été mises en œuvre à un rythme remarquable au Mexique depuis dix ans, leurs avantages ne se sont pas encore pleinement concrétisés pour la population dans son ensemble. Le Mexique devrait tirer parti des conditions actuelles relativement favorables pour avancer dans des domaines où le processus de réforme s'est enlisé. Des mesures doivent être prises pour renforcer les recettes fiscales afin de répondre aux besoins de financement dans des domaines où les avantages économiques et sociaux sont potentiellement élevés. La concurrence sur les marchés de produits, bien qu'elle se soit sensiblement accrue, reste insuffisante dans certains secteurs importants. Un approfondissement du processus de réforme structurelle permettrait au Mexique de tirer pleinement parti de son potentiel économique et social.

I. Évolution récente et perspectives

Le ralentissement économique provoqué par la crise financière mondiale au deuxième semestre de 1998 a été de faible ampleur et de courte durée. Les conditions monétaires restant restrictives et la politique budgétaire prudente, la confiance des entreprises s'est renforcée dès le début de 1999. La croissance de la production, modérée au premier trimestre, s'est accélérée pendant l'année, soutenue par un redressement de la demande intérieure et des marchés à l'exportation toujours en plein essor. La relative stabilité du taux de change a permis de ramener l'inflation à 12.3 pour cent en décembre 1999, juste au-dessous de l'objectif fixé par la banque centrale. Le déficit de la balance des opérations courantes, qui s'était progressivement creusé entre 1996 et 1998, a légèrement diminué pour s'établir à un peu moins de 3 pour cent du PIB en 1999. Il a été financé pour un peu plus de 80 pour cent par l'investissement direct étranger. La situation continuant de s'améliorer dans le secteur des entreprises, la demande intérieure privée et l'activité économique ont désormais une plus large assise. Il est peu probable, toutefois, que la demande intérieure privée continue de progresser au rythme soutenu du deuxième semestre de 1999, lorsque le taux de croissance du PIB a atteint 7 pour cent¹. Sur le plan intérieur, l'orientation de la politique macroéconomique restera probablement restrictive pendant toute l'année, l'objectif étant de consolider les fondamentaux pour réduire la vulnérabilité de l'économie en cas de chocs et faire en sorte que la nouvelle administration puisse se mettre en place dans de bonnes conditions. Les prix du pétrole ont fortement augmenté (au-delà des prévisions officielles), ce qui devrait avoir une incidence positive sur la croissance. Le PIB réel pourrait s'accroître de 4½ à 5 pour cent cette année et l'année prochaine. Les principales incertitudes ont trait à l'évolution future des prix du pétrole et à la façon dont le Mexique pourrait être affecté par la hausse des taux d'intérêt aux États-Unis et par la perspective d'un ralentissement de l'activité dans ce pays.

Graphique 1. Performance économique du Mexique



Source : Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) ; OCDE, *Comptes nationaux*.

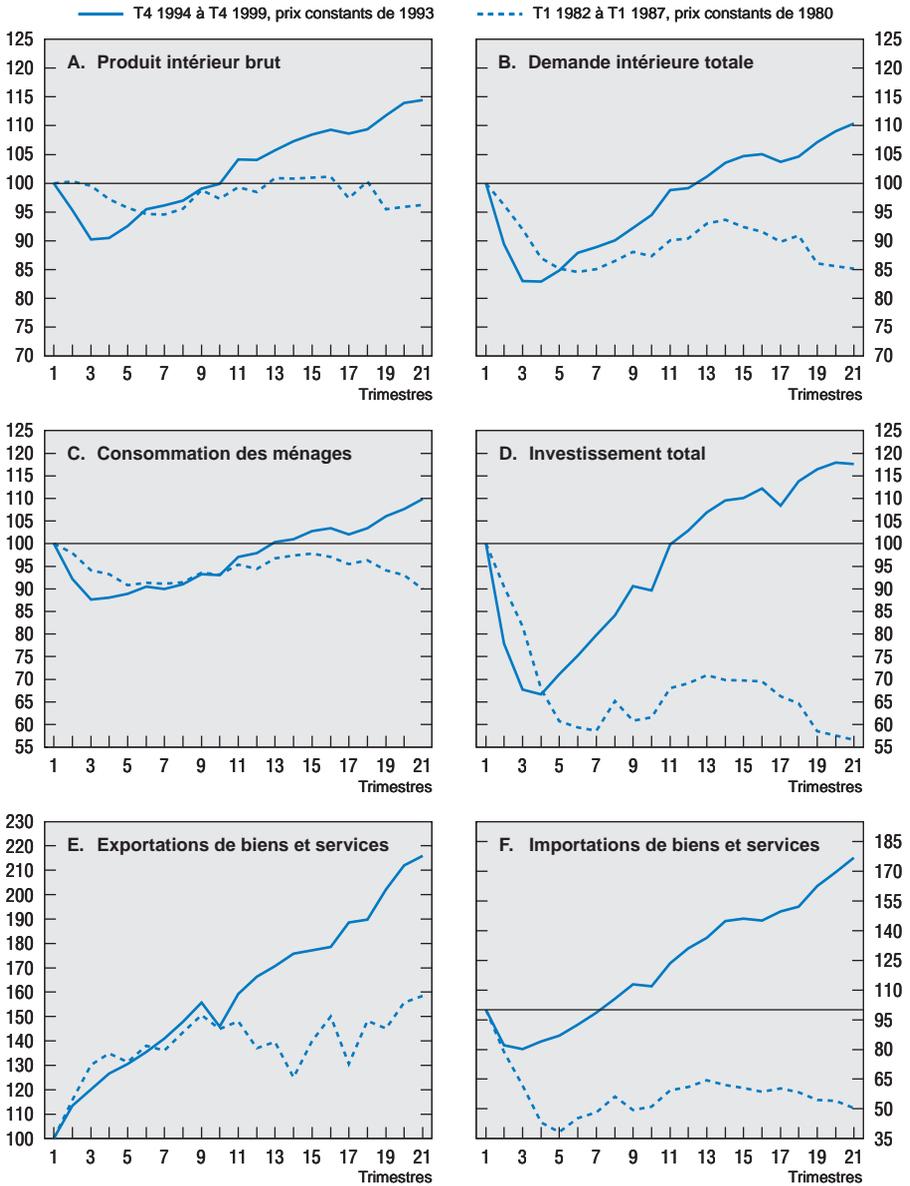
Reprise de la production, hausse de l'emploi et désinflation

Une expansion à plus large assise

La production réelle a progressé de 3.7 pour cent en moyenne en 1999, avec une forte accélération dans le courant de l'année. Il s'agissait de la quatrième année consécutive de croissance soutenue du PIB depuis la crise du peso et la grave récession de 1995. La croissance a été en moyenne de 5 pour cent par an depuis quatre ans (graphique 1). Et l'expansion a continué à un rythme rapide au premier trimestre de 2000. La reprise, essentiellement induite par les exportations, a entraîné une forte progression de la production industrielle et une augmentation importante de l'investissement privé. Avec un certain décalage, la consommation privée s'est renforcée. La rapidité de la reprise de la demande intérieure et la longévité du redressement contrastent fortement avec la période qui a suivi la crise de la dette de 1982 (graphique 2). Les incertitudes liées aux remous financiers internationaux, la chute des prix du pétrole et le durcissement correspondant de la politique macroéconomique se sont traduits par un ralentissement temporaire de la demande intérieure au deuxième semestre de 1998. Mais les marchés à l'exportation ont continué à stimuler la production et la croissance économique a repris au début de 1999. En décembre 1999, l'emploi dans le secteur formel dépassait de plus de 20 pour cent son niveau de la fin 1994 (sur la base des données des travailleurs permanents affiliés à l'IMSS, l'Institut de sécurité sociale du secteur privé). Les salaires réels dans l'industrie manufacturière en revanche étaient encore inférieurs de près de 16 pour cent à leur niveau d'avant la crise, et le PIB réel par habitant se situait environ 4 pour cent au dessus de son niveau de 1994.

La reprise de la consommation privée en 1999 est imputable à une forte croissance de l'emploi, surtout après le premier trimestre, et à une augmentation modérée des revenus salariaux en termes réels dans la plupart des secteurs d'activité. D'après les données d'enquêtes, les salaires réels par travailleur ont augmenté de 1 à 1½ pour cent dans le secteur manufacturier, la construction et le commerce de détail, et jusqu'à 2.2 pour cent dans les zones franches (*maquiladoras*)². En outre, quatre années d'expansion ont sans doute permis aux travailleurs indépendants d'accroître leurs revenus. Les ventes de biens non durables, qui comprennent les produits de première nécessité et les services, ont été plus dynamiques que les ventes de biens durables (contrairement à l'évolution constatée en 1997-98), ce qui indique que la reprise de la consommation est plus largement répartie dans le secteur des ménages³. La consommation privée s'est accélérée pendant l'année, avec une hausse de 7½ pour cent au deuxième semestre de 1999. Ces tendances portent à croire que le taux d'épargne privée est resté en grande partie inchangé par rapport à son niveau de 1998⁴.

Graphique 2. Comparaison de deux cycles
Indices de données désaisonnalisés, volumes



Source : OCDE.

Tableau 1. **Demande et production**
Pourcentage de variation en volume, prix de 1993

	1994 ¹ prix courants	1989-94 ²	1995	1996	1997	1998	1999
Demande							
Consommation privée	1 016.1	4.9	-9.5	2.2	6.5	5.4	4.3
Consommation publique	164.2	3.0	-1.3	-0.7	2.9	2.2	1.0
Formation brute de capital fixe ³	274.9	7.8	-29.0	16.4	21.0	10.3	5.8
Secteur public	71.2	8.9	-31.3	-14.8	10.1	-13.7	-15.3
Secteur privé	203.7	7.7	-28.2	26.7	23.5	15.0	9.0
Demande intérieure finale	1 455.2	5.1	-12.3	4.0	8.5	6.0	4.3
Variation de la formation de stocks ⁴	36.7	0.2	-2.3	1.5	1.1	0.2	-0.8
Demande intérieure totale	1 491.9	5.2	-14.0	5.6	9.6	6.0	3.4
Exportations de biens et services	239.0	7.8	30.2	18.2	10.7	12.1	13.9
Importations de biens et services	307.5	15.9	-15.0	22.9	22.7	16.5	12.8
Variation du solde extérieur ⁴	-68.5	-1.3	9.1	-0.2	-2.3	-1.1	0.3
PIB aux prix du marché	1 423.4	3.9	-6.2	5.1	6.8	4.8	3.7
Production							
Agriculture, sylviculture et pêche	78.2	1.6	0.9	3.6	0.2	0.8	3.5
Industries extractives (y compris le pétrole)	17.4	1.6	-2.7	8.1	4.5	2.7	-3.2
Industries manufacturières	245.0	4.3	-4.9	10.8	9.9	7.3	4.1
Construction	69.1	5.7	-23.5	9.8	9.3	4.2	4.5
Électricité	19.2	3.0	2.2	4.6	5.2	1.9	4.4
Commerce	275.7	4.8	-15.5	4.8	10.7	5.6	4.1
Transports et communications	124.8	5.0	-4.9	8.0	9.9	6.3	8.8
Services financiers	211.5	4.7	-0.3	0.6	3.7	4.5	2.7
Services collectifs	311.0	2.8	-2.3	1.0	3.3	2.8	1.5

1. Milliards de pesos.

2. Taux de croissance annuel moyen.

3. Les entreprises publiques sont incluses dans l'investissement du secteur public depuis 1993. Avant cette date, elles étaient comprises dans le secteur privé.

4. En pourcentage du PIB de la période précédente.

Source : OCDE.

Tableau 2. **Indicateurs de l'activité d'investissement**
Pourcentage de variation par rapport à la même période de l'année précédente¹

	1996	1997	1998	1999	1999	
					S1	S2
	Moyenne					
Formation brute de capital fixe	16.4	21.0	10.3	5.8	4.9	6.6
Machines et outillage	23.0	34.1	16.8	7.1	5.1	9.0
Biens nationaux	20.5	30.7	14.4	-3.8	-3.0	-4.7
Biens importés	25.2	36.7	18.6	15.0	10.8	19.1
Immeubles résidentiels et construction	11.6	10.6	4.0	4.5	4.8	4.2

1. Volume aux prix constants de 1993.

Source : INEGI

La confiance des entreprises s'est améliorée au début de 1999, après un temps de recul dû aux remous sur les marchés mondiaux de capitaux à la fin de 1998, et l'investissement s'est renforcé. La composante publique de l'investissement a encore diminué, sous l'effet des restrictions budgétaires ; mais des projets d'infrastructure ont été lancés par les entreprises d'État, PEMEX et CFE, pour être exécutés et financés par des entrepreneurs privés⁵. L'envergure de ces projets de développement a été accrue en 1999, donnant une impulsion à la construction et aux achats de machines et d'outillage par le secteur privé. L'optimisme des entreprises perdurant toute l'année, l'investissement privé a augmenté de pas moins de 9 pour cent sur l'ensemble de 1999, ce qui est néanmoins inférieur aux niveaux atteints pendant les premières années de l'expansion (tableau 1). Parallèlement, la part des importations dans la demande de machines et outillage s'est accrue au détriment de la production nationale (tableau 2). Les entreprises ont continué à réduire leur recours au crédit bancaire, qui s'est à nouveau contracté en termes réels. Les financements non bancaires ont représenté près de la moitié du financement total des entreprises et des entrepreneurs en 1999 (contre un tiers avant la crise du peso)⁶.

La formation brute de capital (y compris la constitution de stocks) a été plus forte en proportion du PIB pendant la reprise actuelle que lors du cycle précédent, atteignant près d'un quart du PIB ces quatre dernières années. Parallèlement, le taux brut d'épargne du secteur privé a atteint 18½ pour cent du PIB en 1998-99, soit 9 points de plus qu'en 1994 (tableau 3). La forte augmentation de l'investissement a donc été en majeure partie financée par un accroissement de l'épargne intérieure privée. Pendant la même période, l'épargne du secteur public a légèrement baissé (passant de 5.3 pour cent du PIB en 1994 à 2 pour cent en 1998-99). Mais le recours à l'épargne extérieure a diminué de plus de moitié, le déficit de la balance des opérations courantes tombant juste au-dessous de 3 pour cent du PIB, contre plus de 6 pour cent en 1993-94.

Croissance de l'emploi dans le secteur formel et ralentissement de l'inflation

Reprise de l'emploi...

Le renforcement de l'activité en 1999 a entraîné une reprise de la croissance de l'emploi. En décembre 1999, le nombre de salariés assurés – une mesure de l'emploi dans le secteur formel – dépassait de 6.9 pour cent celui de l'année précédente pour les travailleurs permanents affiliés à l'IMSS (tableau 4). Cette augmentation – d'un peu plus de 700 000 salariés au cours de l'année – n'a pourtant pas été suffisante pour couvrir totalement la croissance de la population active, qui s'est chiffrée, selon les estimations, à plus de 1 million par an. Dans le secteur public, le nombre de salariés n'a augmenté que de façon marginale ces dernières années. Néanmoins, l'emploi total, qui inclut une proportion importante de travailleurs non assurés, a augmenté plus rapidement que la population

Tableau 3. **Épargne et investissement**
Pourcentage du PIB

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1999	
							S1	S2
Formation brute de capital	21.7	19.8	23.3	26.0	24.3	23.2	23.5	23.0
Épargne intérieure brute	14.7	19.3	22.6	24.1	20.6	20.3	20.8	20.0
Secteur privé	9.4	14.0	18.8	21.1	18.4	18.6	17.7	19.4
Secteur public ¹	5.3	5.2	3.8	3.0	2.2	1.8	3.0	0.6
Épargne étrangère	7.0	0.6	0.7	1.9	3.7	2.9	2.7	3.0

1. Le secteur public comprend l'administration fédérale et les entreprises sous contrôle budgétaire. Les estimations sont basées sur les comptes du ministère des Finances.

Source : Banco de México; ministère des Finances; OCDE.

Tableau 4. **Indicateurs du marché du travail**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1999S2
	Milliers	Pourcentage de variation par rapport à la même période de l'année précédente						
Emploi assuré¹								
(secteur privé)	11 318	1.1	-4.2	3.7	10.1	14.2	8.4	8.4
Emploi permanent	10 033	1.4	-1.6	4.8	11.1	12.3	6.9	7.3
<i>dont :</i>								
Secteur manufacturier	2 967	-0.8	-2.5	7.0	12.9	12.1	7.1	7.1
Commerce	1 704	1.4	-3.1	1.4	7.2	8.8	5.4	5.3
Services aux ménages	1 671	1.9	-1.9	2.7	11.6	10.3	6.7	6.8
Emploi temporaire	1 286	-1.4	-24.4	-7.7	-2.1	40.1	24.6	19.5
Emploi dans le secteur manufacturier								
Hors <i>maquiladoras</i>	..	-3.0	-8.9	2.3	4.7	3.7	0.6	0.8
<i>Maquiladoras</i>	..	7.6	11.2	16.3	19.9	11.6	13.1	14.5
		Pourcentages						
Zones urbaines²								
Taux d'activité ³	55.2	54.7	55.0	55.4	56.2	56.6	55.8	56.0
Taux de chômage	3.4	3.7	6.2	5.5	3.7	3.2	2.5	2.3
Taux de chômage (définition élargie) ⁴	5.6	6.1	8.6	6.4	4.6	4.2	3.4	3.1
Emploi dans les petites entreprises/emploi total ⁵	42.3	42.2	44.2	44.6	43.7	42.8	42.2	41.8
Salariés non assurés/ensemble des salariés	21.4	22.5	24.9	29.6	24.7	23.6	23.6	23.5
Travailleurs à temps partiel/emploi total ⁶	20.5	19.3	20.8	21.0	20.5	19.4	17.1	15.9

1. Emploi assuré à l'IMSS, l'institut de sécurité sociale pour les salariés du secteur privé; à partir du milieu de 1997, les souscripteurs sur une base volontaire et les étudiants assurés sont pris en compte.

2. L'*Encuesta Nacional de Empleo Urbano* ne couvre qu'un nombre limité de zones urbaines (au départ 16, 32 en 1992, et augmenté progressivement jusqu'à 44 en 1998).

3. Population économiquement active en pourcentage de la population de 12 ans et plus.

4. Chômage ouvert plus les personnes qui ont cessé de chercher du travail mais qui restent disponibles pour un emploi.

5. Les petites entreprises sont celles employant de un à cinq salariés.

6. Les travailleurs à temps partiel sont ceux ayant travaillé moins de 35 heures par semaine dans la semaine de référence.

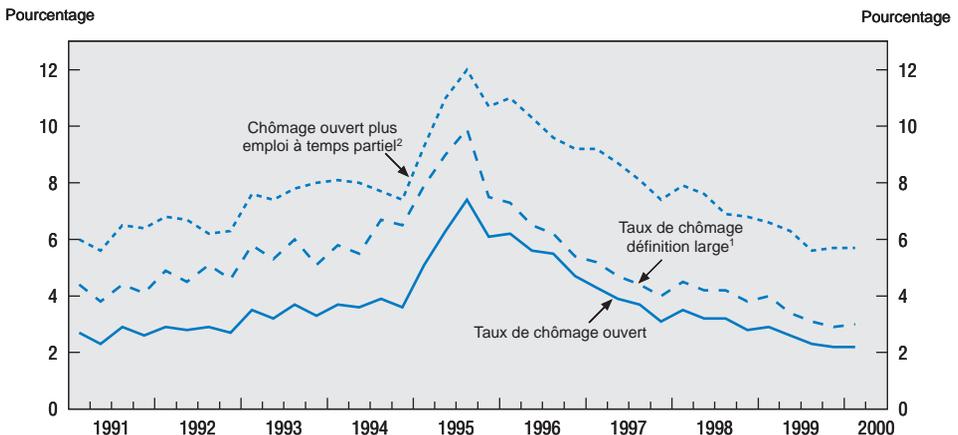
Source : INEGI; IMSS.

active en 1999 et le chômage déclaré dans les zones urbaines est tombé à un niveau plancher de 2.3 pour cent au deuxième semestre, alors que pendant la phase la plus critique de la récession, en août 1995, il avait atteint un pic de 7.6 pour cent⁷ (graphique 3). La part du travail à temps plein dans l'emploi total est également en augmentation. Les ressources de main-d'œuvre inutilisées n'ont pas été totalement absorbées, puisqu'il existe une forte réserve de travailleurs dans les zones rurales et dans le secteur urbain informel. Compte tenu de ces ressources inutilisées et de l'évolution démographique normale, il n'y aura probablement pas de pressions sur les salaires tant que la croissance de la production continuera à se maintenir à des taux semblables à ceux enregistrés depuis 1995. On observe toutefois des signes de tension sur le marché du travail dans certaines régions ou secteurs.

... et poursuite de la désinflation

Le processus de désinflation, rapide entre la fin 1995 et la fin 1997 puisque l'IPC a été ramené de 52 à 15.7 pour cent, s'est inversé au deuxième semestre de 1998 sous l'effet de la dépréciation de la monnaie et d'une hausse des prix des produits alimentaires frais. Toutefois, l'IPC, après avoir atteint un plafond de 19 pour cent en janvier 1999, s'est régulièrement infléchi pour se situer à 12.3 pour cent au mois de décembre, soit juste au-dessous de l'objectif de 13 pour cent retenu par la banque centrale. Celle-ci a commencé d'établir un

Graphique 3. Chômage en zones urbaines
En pourcentage de la population active (12 ans et plus)

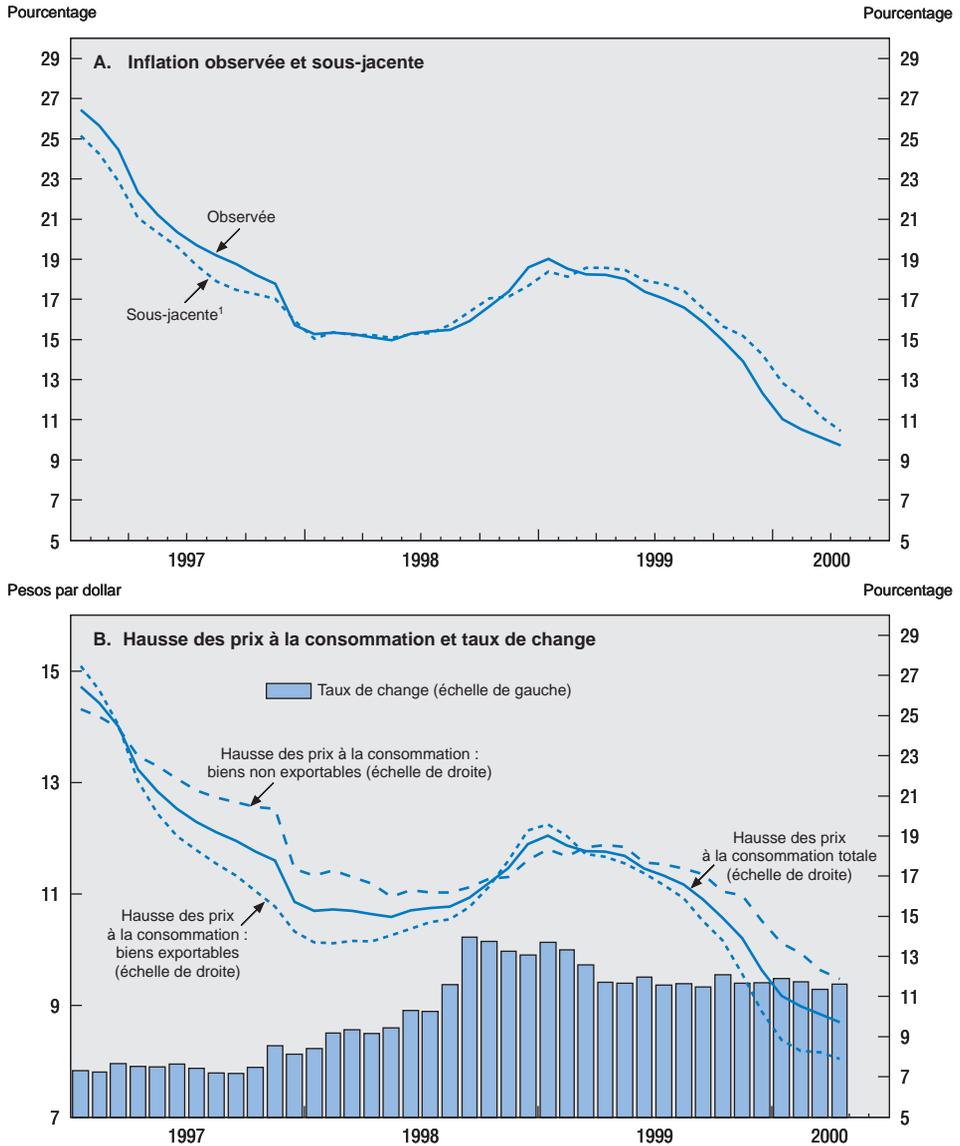


1. Y compris les personnes qui ont cessé de chercher un emploi mais qui sont toujours disponibles pour travailler.

2. Le temps partiel concerne les salariés qui travaillent moins de 15 heures par semaine.

Source : INEGI.

Graphique 4. Évolution de l'inflation
Variations en glissement annuel

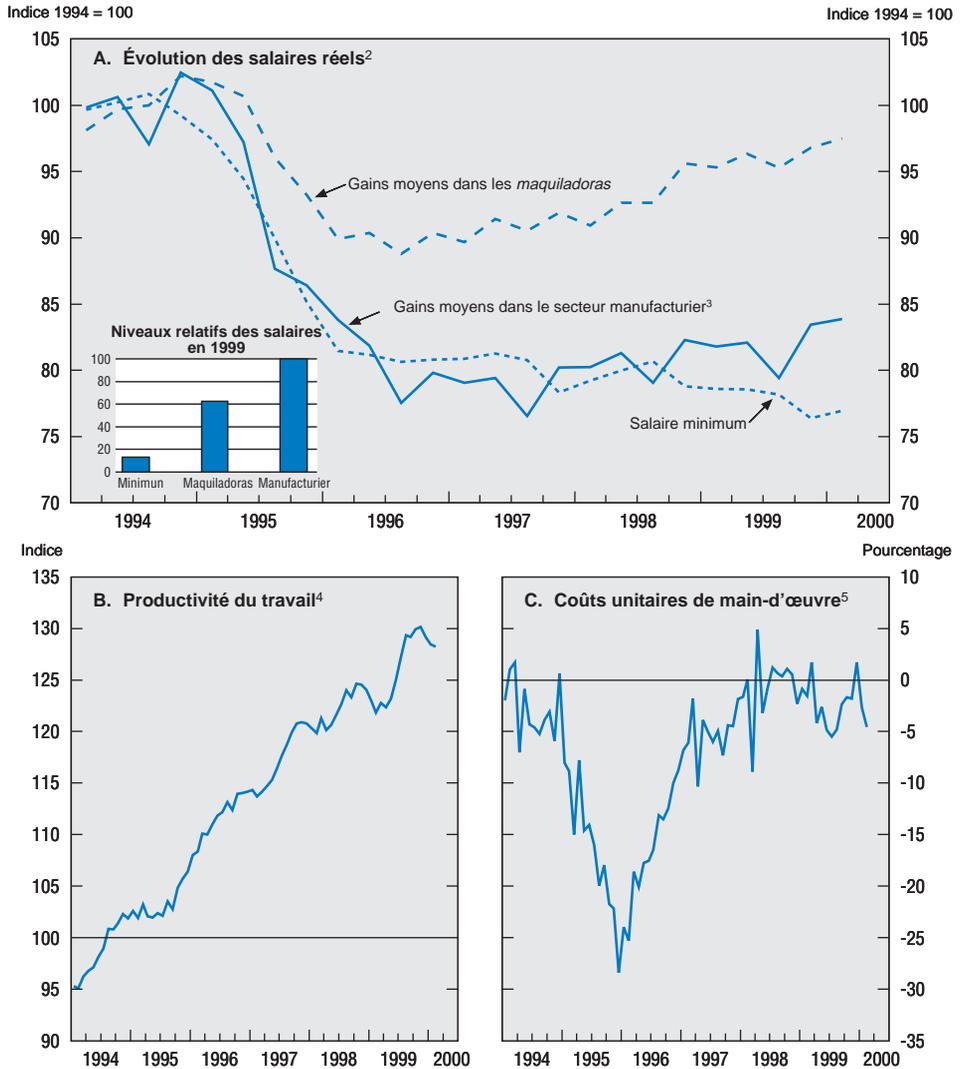


1. Inflation hors postes à évolution erratique.
Source : Banco de México.

indice tendanciel d'inflation excluant les prix des produits de l'agriculture et l'élevage, les frais de scolarité et les prix réglementés ou concertés avec le gouvernement : cet indice a aussi marqué une nette diminution en 1999 (graphique 4, partie A). Ainsi, mesurée l'inflation tendancielle a été légèrement supérieure au taux d'inflation général, ce qui indique que des facteurs temporaires ont contribué au ralentissement de la progression générale des prix en 1999 : les prix des fruits et des légumes ont baissé, alors que les prix de l'essence et de l'électricité ont augmenté comme prévu de 13 pour cent, soit bien moins que la hausse globale des prix du pétrole⁸. En outre, les prix dans le secteur des biens faisant l'objet d'échanges ont nettement marqué le pas à partir de février 1999, en raison du redressement du peso depuis le début de l'année (graphique 4, partie B), mais la hausse des prix des biens non échangeables n'a commencé à s'infléchir qu'à partir du milieu de l'année et dépassait au mois de décembre de plusieurs points celle des prix à la consommation. Dans ce secteur, les anticipations de prix sont étroitement liées aux hausses contractuelles des salaires.

Les hausses contractuelles des salaires sont restées quasiment inchangées, à plus de 17 pour cent pendant la majeure partie de 1999, alors même que les anticipations en matière de prix (représentées par les prévisions d'inflation dans le secteur privé) ont été progressivement révisées à la baisse. Les négociations salariales ont un caractère prospectif au Mexique, encore qu'il existe un certain degré d'inertie dû au fait que les accords portent généralement sur les douze mois à venir, sans révision prévue pendant cette période. En 1999, cette inertie semble s'être accentuée sous l'effet des résultats médiocres en matière d'inflation de l'année précédente, au cours de laquelle l'indice des prix à la consommation est resté bien supérieur à l'objectif fixé par les pouvoirs publics. Ce n'est donc que tard dans l'année, lorsqu'on s'est accordé à reconnaître que l'objectif officiel en matière d'inflation était en passe d'être atteint, que les augmentations des salaires négociées ont commencé à se contracter. D'importantes hausses des salaires réels ont été enregistrées pour la troisième année consécutive, surtout dans le secteur exportateur, où la création d'emplois a été la plus forte. Les revenus salariaux dans les industries manufacturières se sont accrus de 18.2 pour cent, bien que les niveaux moyens des salaires dans ce secteur en termes réels soient restés en 1999 bien inférieurs à ceux atteints en 1994 (graphique 5). En dépit d'un certain degré de convergence, les salaires dans le secteur des *maquiladoras* sont encore bien au dessous de la moyenne enregistrée dans les industries manufacturières (partie A), ce qui s'explique en partie par les faibles qualifications de la main-d'œuvre employée dans ce secteur⁹. Les coûts unitaires de main-d'œuvre ont diminué en 1999, par suite des gains toujours importants de productivité dans les industries manufacturières (parties B et C). La productivité de la main-d'œuvre a augmenté de plus de 5 pour cent par an en moyenne dans ce secteur depuis le début des années 90 et, après un ralentissement conjoncturel à la fin de 1998, elle s'est raffermie en 1999. La productivité du

Graphique 5. Salaires réels et productivité du travail dans les industries manufacturières¹



1. Secteur manufacturier hors *maquiladoras*.
 2. Moyenne mobile sur trois trimestres.
 3. Salaires, traitements et prestations sociales d'après l'enquête industrielle mensuelle de l'INEGI.
 4. Production réelle par personne employée. Indice 1994 = 100, moyenne mobile sur six mois.
 5. Définis comme le rapport entre les salaires réels et la productivité de la main-d'œuvre. Évolution sur douze mois.
- Source : INEGI ; Banco de México.

travail s'améliorant, les coûts unitaires de main-d'œuvre ont baissé en termes réels. Cette baisse se reflète dans les prix à la production hors prix du pétrole, qui ont augmenté de moins de 9 pour cent en moyenne, soit 10 points de pourcentage de moins que l'augmentation enregistrée en 1998.

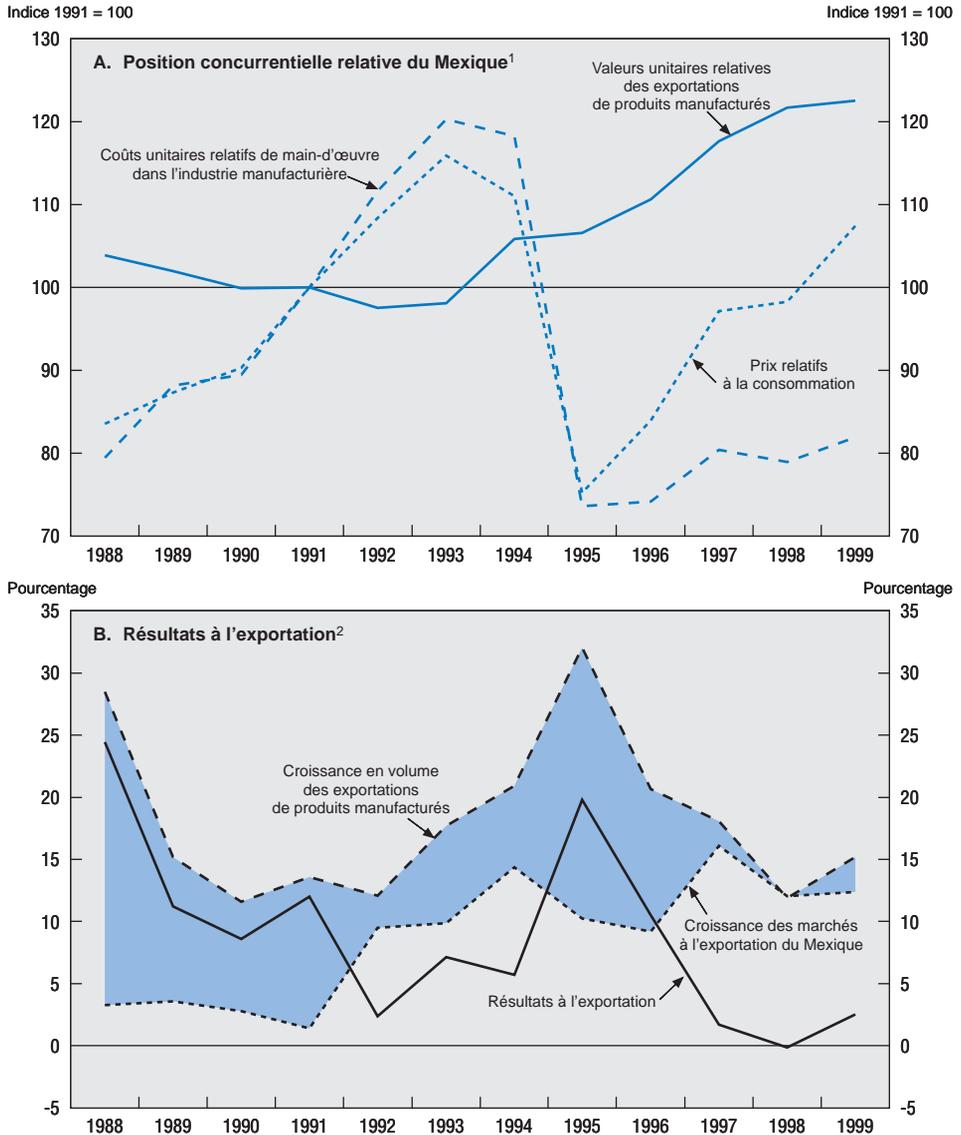
Des résultats satisfaisants à l'exportation et une amélioration de la balance extérieure

Compétitivité et résultats à l'exportation

Le taux de change s'est apprécié de 6.3 pour cent en termes effectifs entre décembre 1998 et décembre 1999, le taux contre dollar restant relativement stable à partir du mois de mars du fait du retour de la confiance après la crise au Brésil. Cette appréciation n'ayant que partiellement compensé la dépréciation effective de 18.6 pour cent de l'année 1998, la position concurrentielle relative du Mexique n'a pratiquement pas été affectée¹⁰. L'examen des différents indicateurs donne un tableau mitigé de la compétitivité coûts-prix du Mexique par rapport à la situation au début des années 90. Les coûts unitaires de main-d'œuvre relatifs dans les industries manufacturières témoignent d'une appréciation en termes réels en 1999, puisqu'ils ont dépassé alors leur niveau de 1995-96 (graphique 6, partie A). Mais selon cette mesure, le taux de change effectif en termes réels était encore bien inférieur à son niveau d'avant la crise. L'appréciation du taux de change réel depuis quatre ans, mesurée par les données de prix (prix relatifs à l'exportation et IPC), a été plus accentuée. Les exportateurs ont pu augmenter leurs profits unitaires après la dévaluation de 1995, mais l'appréciation de la devise en 1999 a pesé sur les marges.

Les résultats à l'exportation du Mexique sont satisfaisants depuis plusieurs années (graphique 6, partie B). L'amélioration de la compétitivité des prix et des coûts en 1995, conjuguée à une baisse de la demande intérieure la même année, a donné un coup de pouce aux exportations, alors que l'appréciation en termes réels du taux de change depuis cette date ne semble pas avoir empêché le Mexique de continuer à accroître sa part de marché. Le rythme de cette progression a nettement faibli, encore que les exportations de produits manufacturés aient augmenté de 15 pour cent en dollars, ce qui implique un gain de parts de marché en 1999. Cette performance est également due à des facteurs non directement liés à la compétitivité des prix et des coûts¹¹. L'expansion soutenue de l'économie des États-Unis, principal partenaire commercial du Mexique, a certainement joué un rôle dans la forte croissance des exportations mexicaines, en 1999 comme les années précédentes¹². L'industrie automobile notamment a largement contribué à cette évolution, la demande américaine s'accroissant ; le secteur des *maquiladoras* a également enregistré un excédent net plus important qu'en 1998.

Graphique 6. Compétitivité internationale et résultats à l'exportation



1. Indices en termes de dollars des États-Unis.

2. Pourcentage de variation par rapport à l'année précédente. Les résultats à l'exportation se définissent comme le rapport des exportations mexicaines de produits manufacturés aux importations de produits manufacturés des principaux partenaires commerciaux, en volume.

Source : OCDE.

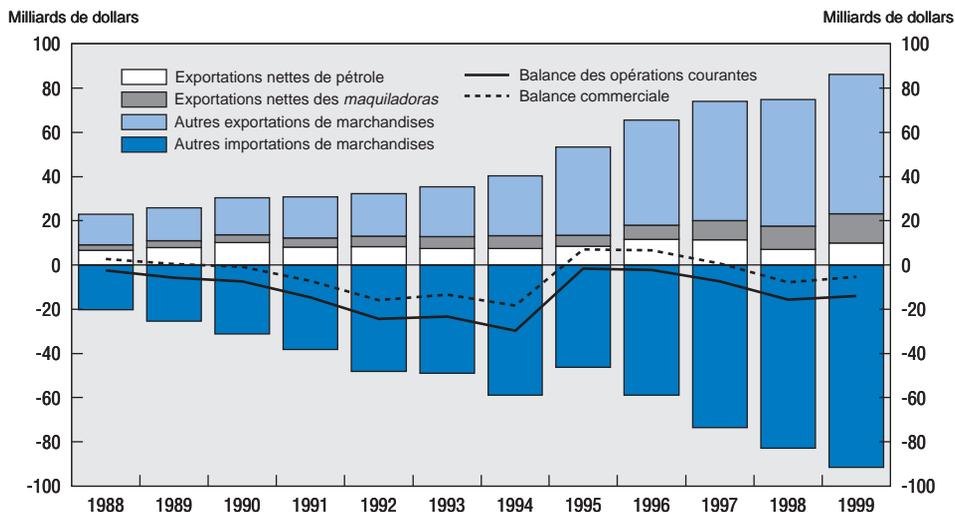
Le processus d'intégration rapide qui a suivi la mise en place de l'ALENA est allé de pair avec une augmentation des échanges de biens intermédiaires, tandis que les sociétés mexicaines se sont davantage tournées vers l'exportation, du fait de la mise en place d'accords de partage de production dans la zone de l'ALENA. Le degré d'ouverture de l'économie mexicaine, mesuré par la somme des exportations et des importations de biens et services en pourcentage du PIB, est passé d'environ 35 pour cent à plus de 60 pour cent entre 1993 et 1998 (contre une progression de 20 à 25 pour cent pour les États-Unis). Les investissements à grande échelle de ces dernières années ont été orientés vers le secteur exportateur. Les exportations de produits à forte valeur ajoutée sont désormais plus importantes que les exportations des secteurs primaires (pétrole notamment), ce qui témoigne d'un redéploiement progressif vers une base d'exportation plus diversifiée. Cette transformation est liée à des modifications dans les apports d'investissement direct étranger et au développement des accords de partage de production. Dans l'industrie automobile et dans le secteur des appareils ménagers, les entreprises ont engagé un processus de rationalisation des lignes de production aux États-Unis et au Mexique. Ainsi certains modèles ne sont produits que dans l'un ou l'autre des deux pays, ce qui se traduit par une augmentation des échanges de ces produits, souvent interentreprises¹³.

Hausse des importations, mais déficit réduit de la balance commerciale et de la balance des opérations courantes

L'expansion économique et l'intégration internationale se sont traduites par une croissance rapide des importations de marchandises (graphique 7). Les trois quarts de ces importations sont des biens intermédiaires, destinés pour moitié au secteur des *maquiladoras*. La part des importations de biens de consommation, en revanche, qui sont les plus sensibles à l'activité intérieure, représente moins de 10 pour cent. L'affaiblissement de la consommation en 1999 a pesé sur la croissance des importations. Une majoration des droits d'importation est appliquée aux pays non parties à l'accord de libre-échange depuis le début de 1999. Il est toutefois difficile de déterminer si cette surtaxe a eu un effet sur les importations en 1999¹⁴. Les importations de biens d'équipement progressent chaque année davantage (18.5 pour cent en 1999, contre 14.6 pour cent l'année précédente), sous l'effet du dynamisme persistant de l'investissement et de la poursuite des changements structurels.

En dépit de la vigueur des importations, le déficit de la balance commerciale s'est atténué en 1999, les termes de l'échange s'améliorant grâce à la hausse des prix du pétrole et la demande étrangère de biens manufacturés mexicains se redressant. Dans ces conditions, le déficit de la balance des opérations courantes, qui s'était progressivement creusé depuis la récession de 1995, a quelque peu diminué, tombant juste au-dessous de 3 pour cent du PIB (tableau 5).

Graphique 7. Commerce extérieur et balance des opérations courantes



Source : Banco de México.

Tableau 5. Balance extérieure courante

Milliards de dollars

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Exportations, f.a.b. ¹	60.9	79.5	96.0	110.4	117.5	136.7
dont :						
Pétrole	7.4	8.4	11.7	11.3	7.1	9.9
Hors pétrole	53.4	71.1	84.3	99.1	110.3	126.8
Importations, f.a.b.	79.3	72.5	89.5	109.8	125.4	142.1
Balance commerciale	-18.5	7.1	6.5	0.6	-7.9	-5.4
(En pourcentage du PIB)	(-4.4)	(2.5)	(2.0)	(0.2)	(-1.9)	(-1.1)
dont :						
Maquiladoras	5.8	4.9	6.4	8.8	10.5	13.3
Services autres que les revenus de facteurs	-2.0	0.7	0.5	-0.5	-0.6	-1.6
dont :						
Tourisme	1.0	3.0	3.8	3.9	4.0	3.9
Revenus de l'investissement, nets	-13.0	-13.3	-13.9	-12.8	-13.3	-13.3
Transferts, nets	3.8	4.0	4.5	5.2	6.0	6.3
Balance des opérations courantes	-29.7	-1.6	-2.3	-7.4	-15.7	-14.0
(En pourcentage du PIB)	(-7.0)	(-0.6)	(-0.7)	(-1.9)	(-3.7)	(-2.9)

1. Y compris le commerce des Maquiladoras.

Source : Banco de México.

Les apports nets de capitaux se sont stabilisés après une période d'instabilité

Le Mexique bénéficie de grosses entrées nettes de capitaux depuis le début des années 90¹⁵. L'investissement direct étranger joue un rôle majeur depuis 1994, atteignant en moyenne 11 milliards de dollars par an, et il n'a même pas faibli après la crise du peso (tableau 6). Les remous sur les marchés de capitaux mondiaux, déclenchés par la crise russe d'août 1998, ont entraîné un ralentissement des investissements à destination des marchés émergents, mais la rigueur de la politique macroéconomique et la solidité des fondamentaux ont permis de limiter les effets de cette crise mondiale sur le Mexique. En 1999, l'investissement direct total a plus que doublé par rapport à l'année précédente, se chiffrant à plus de 22 milliards de dollars. Sur ce total, 11 milliards de dollars

Tableau 6. **Opérations en capital et balance des paiements**
Milliards de dollars

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Opérations en capital	14.6	15.4	4.1	15.8	17.5	14.1
Engagements	20.3	22.8	10.4	9.0	17.0	16.8
Prêts et dépôts	1.1	23.0	-12.2	-8.8	6.3	-5.6
Secteur public	-0.4	11.5	-8.9	-6.1	1.5	-4.8
Banques de développement	1.3	1.0	-1.2	-1.0	0.2	-0.8
Secteur public non financier	-1.7	10.5	-7.7	-5.0	1.3	-4.0
Banque du Mexique	-1.2	13.3	-3.5	-3.5	-1.1	-3.7
Secteur privé	2.7	-1.8	0.2	0.7	5.9	2.9
Banques commerciales	1.5	-5.0	-1.7	-2.0	-0.1	-1.4
Secteur privé non financier	1.2	3.1	2.0	2.7	6.0	4.3
Investissements étrangers totaux	19.2	-0.2	22.6	17.9	10.7	22.4
Investissements directs	11.0	9.5	9.2	12.8	11.3	11.6
Investissements de portefeuille	8.2	-9.7	13.4	5.0	-0.6	10.8
<i>dont :</i>						
Marché boursier	4.1	0.5	2.8	3.2	-0.7	3.8
Marché monétaire	-2.2	-13.9	0.9	0.6	0.2	0.1
Valeurs mobilières en devises	6.3	3.6	9.7	1.2	-0.1	6.9
Avoirs	-5.7	-7.4	-6.3	6.7	0.4	-2.6
Dans les banques étrangères	-3.7	-3.2	-6.1	4.9	0.2	-1.7
Crédits à des non-résidents	0.0	-0.3	-0.6	-0.1	0.3	0.4
Garanties des dettes extérieures	-0.6	-0.7	0.5	-0.7	-0.8	-0.8
Autres	-1.3	-3.3	-0.2	2.7	0.7	-0.6
<i>Pour mémoire :</i>						
Opérations courantes	-29.7	-1.6	-2.3	-7.4	-15.7	-14.0
Opérations en capital	14.6	15.4	4.1	15.8	17.5	14.1
Erreurs et omissions	-3.3	-4.2	0.0	2.2	0.4	0.5
Variations des réserves nettes internationales (augmentation = -)	18.4	-9.6	-1.8	-10.5	-2.1	-0.6

Source : Banco de México.

correspondaient à des investissements de portefeuille, en majorité sous forme d'émissions de titres de valeurs mobilières en monnaies étrangères (cotées et non cotées), qui avaient enregistré des sorties l'année précédente pour un montant limité. L'investissement direct étranger a été plus important en 1999 qu'en 1998, atteignant d'après les estimations, 11.6 milliards de dollars pour l'ensemble de l'année, ce qui a permis de financer plus de 80 pour cent du déficit de la balance courante (contre 37 pour cent en 1994). Par ailleurs, d'importantes sorties de capitaux ont été enregistrées, correspondant à l'amortissement net de la dette extérieure du secteur public et de la banque centrale. Le total des entrées nettes de capitaux recensées et de l'excédent du poste « erreurs et omissions » a été légèrement supérieur au montant du déficit de la balance courante en 1999, ce qui a permis d'accumuler des réserves.

Les conditions sont favorables à une croissance durable

L'OCDE prévoit un ralentissement de la croissance économique aux États-Unis jusqu'à 3 pour cent en 2001, ce qui devrait ramener l'expansion des marchés d'exportations mexicaines de biens manufacturés de 12½ pour cent en 1999 à environ 8 pour cent en 2001. La structure de la croissance mexicaine devrait donc se modifier avec un renforcement du rôle de la demande du secteur privé. Les fondamentaux restent favorables à cet égard, car les gains de revenus réels devraient continuer à alimenter la croissance de la consommation, encore que le secteur des ménages sera probablement peu enclin à réduire son épargne compte tenu des incertitudes liées à la transition politique. Les investissements des entreprises devraient bénéficier de la persistance du climat favorable enregistré vers la fin de 1999 et au début de 2000, comme en témoignent les indicateurs de confiance. Les taux d'intérêt à court terme ont fortement baissé, en termes nominaux comme en termes réels, reflétant la réduction des anticipations d'inflation et la crédibilité accrue de la stratégie économique. Tandis qu'aucun effet d'entraînement n'est attendu des projets d'infrastructures publiques, la prudence annoncée de l'action macroéconomique, nécessaire pour permettre à la prochaine administration de se mettre en place dans de bonnes conditions, n'a pas exigé de nouvelles mesures de rigueur : le budget 2000 table sur un déficit du secteur public de 1 pour cent du PIB, ce qui représente une légère diminution par rapport à 1999.

La croissance du PIB devrait atteindre entre 4½ et 5 pour cent en termes réels en 2000 et 2001 (tableau 7). L'inflation devrait continuer à se ralentir progressivement pour tomber à près de 9½ pour cent en décembre 2000 et aux environs de 7½ pour cent en décembre 2001, ce qui est en ligne avec l'objectif de convergence à moyen terme annoncé par la banque centrale (voir chapitre II). L'augmentation annuelle moyenne serait alors d'environ 8½ pour cent en 2001. Les prévisions de l'OCDE se fondent sur l'hypothèse habituelle d'un taux de change

Tableau 7. Perspectives à court terme

	1999	2000 ¹	2001 ¹
	Pourcentage de variation		
Demande et production (en termes réels) ²			
Consommation privée	4.3	5.2	5.0
Consommation publique	1.0	4.0	3.0
Formation brute de capital fixe	5.8	6.9	9.8
Demande intérieure finale	4.3	5.4	5.8
Variation de la formation de stocks ³	-0.8	0	0
Demande intérieure totale	3.4	5.3	5.7
Exportations de biens et services	13.9	12.5	8.2
Importations de biens et services	12.8	14.0	10.0
Variation du solde extérieur ³	0.3	-0.5	-0.7
PIB aux prix du marché	3.7	4.8	5.0
Prix (en moyenne annuelle)			
Indice implicite des prix du PIB	15.9	10.2	8.5
Indice implicite des prix de la consommation privée	16.4	10.0	8.6
	Niveaux		
Balance des opérations courantes			
En pourcentage du PIB	-2.9	-3.2	-3.6
En milliards de dollars	-14.0	-18.2	-23.0

1. Prévisions de l'OCDE pour 2000 et 2001.

2. Aux prix constants de 1993.

3. En pourcentage du PIB de l'année précédente.

Source : OCDE.

inchangé en termes nominaux. En outre, étant donné les incertitudes immédiates entourant les résultats des élections au Mexique et l'évolution des taux d'intérêt prévue aux États-Unis, aucune nouvelle baisse des taux d'intérêt réels n'a été intégrée en 2000 dans la projection du Secrétariat. En 2001, après la formation du nouveau gouvernement, les taux d'intérêt réels devraient légèrement s'assouplir. Le renforcement du secteur bancaire induit par les mesures structurelles mises en place, y compris l'approbation d'un nouveau cadre juridique pour les faillites et les garanties de crédit, devrait permettre une reprise du crédit bancaire, qui aidera à financer les dépenses des entreprises et des ménages (chapitre IV). Toutefois, les banques et les débiteurs restent très vulnérables face aux variations de taux d'intérêt. La détérioration de la balance des opérations courantes devrait rester modérée et être largement financée par de nouvelles entrées importantes d'investissement direct étranger.

Les incertitudes entourant ces perspectives concernent essentiellement le secteur extérieur, et notamment l'évolution économique aux États-Unis, où il est possible que les taux d'intérêt augmentent plus et que le ralentissement de l'activité soit plus accentué en 2001. Bien que le Mexique s'emploie à diversifier ses relations commerciales, comme en témoigne l'accord de libre-échange signé récemment avec l'Union européenne, Israël et plusieurs pays d'Amérique latine, le climat des affaires à Mexico restera très tributaire des évolutions économiques dans les pays partenaires de l'ALENA. Les incertitudes concernant le prix du pétrole jouent aussi un rôle important. A ce jour, le prix moyen du pétrole est beaucoup plus élevé que prévu dans les hypothèses budgétaires pour 2000 (16 dollars pour le « mix » des exportations de pétrole du Mexique). Les dispositions concernant les recettes exceptionnelles qui figurent dans le budget devraient permettre d'éviter tout risque qu'un bonus pétrolier n'entraîne un excès de dépenses publiques, qui se traduirait par des pressions indues sur les prix et la balance des opérations courantes. Plus généralement, l'économie mexicaine demeure vulnérable aux effets de confiance, qui sont en partie liés à la transition politique et aux incertitudes qu'en découlent. Conscientes de ce risque, les autorités ont pris des mesures pour protéger l'économie d'une éventuelle volatilité due aux élections (*blindaje*) ; des actions ont été menées pour assurer l'accès du Mexique au financement étranger et pour maintenir la discipline monétaire et budgétaire.

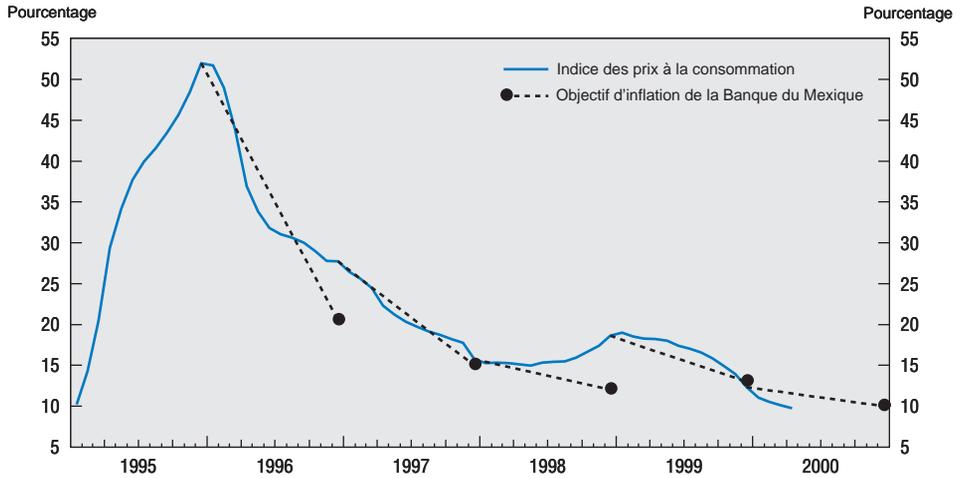
II. Politiques monétaire et budgétaire

La réaction des autorités mexicaines aux turbulences financières mondiales de 1998 ayant permis de rétablir des conditions normales sur les marchés de capitaux et de restaurer la confiance dans le peso, l'environnement intérieur et extérieur est devenu plus favorable en 1999. Les prix du pétrole ont fortement augmenté et le taux de change s'est apprécié en termes effectifs, ce qui a contribué à la réduction de l'inflation. Consolidant ces bons résultats, les politiques sont restées restrictives. Dans la perspective des élections présidentielles et du changement de gouvernement qui doit intervenir en 2000, les autorités ont cherché à renforcer les fondamentaux pour que l'économie soit moins vulnérable en cas de revirements de la confiance à l'étranger. Dans cette optique et afin d'aligner à moyen terme le taux d'inflation du Mexique sur celui de ses principaux partenaires commerciaux, le programme monétaire pour 2000 continue à privilégier la désinflation progressive et la rigueur budgétaire reste de mise. Ce chapitre fait d'abord le point sur l'évolution de la politique monétaire et des marchés de capitaux, mettant en évidence les ajustements successifs du cadre opérationnel pour la conduite de la politique monétaire. La réforme du secteur financier est plus largement évoquée au chapitre IV. La deuxième section analyse la politique budgétaire et la gestion de la dette publique et passe en revue plusieurs enjeux de l'action budgétaire à moyen terme, notamment la vulnérabilité du budget face à une brusque variation des recettes, aux obligations extrabudgétaires ou aux engagements éventuels. Les principales caractéristiques des dépenses publiques et les mesures qui s'imposent sont évoquées au chapitre III.

Politique monétaire

Les effets inflationnistes de la forte dépréciation du taux de change qui a suivi la chute du peso en 1994-95 ayant été en grande partie jugulés dès 1997, le principal objectif de la politique monétaire a été depuis de ralentir l'inflation de façon progressive et durable (graphique 8). A l'appui de cette stratégie, un nouveau cadre pour la conduite de la politique monétaire a été établi après la crise, l'accent étant mis sur le contrôle de la croissance de la base monétaire et le plafonnement de l'expansion annuelle du crédit intérieur net (voir encadré 1)¹⁶. Aucune trajectoire d'inflation à moyen terme n'a été expressément définie, mais

Graphique 8. Objectifs d'inflation
Variation en pourcentage sur 12 mois



Source : Banco de México.

la banque centrale s'oriente vers un régime de fixation d'objectifs d'inflation. Elle vise à moyen terme à ramener l'inflation au niveau enregistré par les principaux partenaires commerciaux du Mexique d'ici à la fin de 2003. Dans cette optique, la banque centrale détermine un objectif annuel d'inflation et les dépassements des plafonds monétaires fixés ne sont considérés acceptables que s'ils sont compatibles avec cet objectif. La banque centrale ne donne ni indications ni signaux concernant le niveau souhaité du taux de change. Mais elle intervient sur les marchés monétaires, essentiellement sur la base de règles déterminées à l'avance, pour atténuer l'instabilité et accumuler des réserves en devises. Certaines de ces opérations ont contribué à des achats importants de devises ces dernières années.

Le programme monétaire de 1999

L'objectif central du programme monétaire de 1999 était de ramener la hausse de l'IPC sur douze mois à 13 pour cent en décembre. Cet objectif a été fixé alors que le seuil d'inflation prévu pour l'année précédente, soit 12 pour cent, était largement dépassé : le taux de change se dépréciant de 20 pour cent environ en termes effectifs, les prix avaient augmenté de 18,6 pour cent entre décembre 1997 et décembre 1998. L'objectif intermédiaire principal de la

Encadré 1. Aperçu du cadre de la politique monétaire

Le cadre actuel de la politique monétaire a été mis en place au moment de l'adoption du programme de stabilisation juste après la crise du peso en 1994-95. La banque centrale est devenue indépendante en avril 1994 et un régime de taux de change flottant a été adopté en décembre de cette même année.

La banque centrale expose sa stratégie dans son programme monétaire, présenté chaque année en janvier. Ce programme définit l'évolution attendue au jour le jour de la base monétaire ainsi qu'un plafond sur les fluctuations trimestrielles du crédit intérieur net sur l'année. Pour évaluer l'orientation de la politique monétaire, les autorités suivent aussi plusieurs indicateurs, notamment le taux de change, les anticipations d'inflation, les salaires et la demande et l'offre globales. Les écarts de la base monétaire par rapport à son évolution annoncée et leur compatibilité avec l'objectif d'inflation sont évalués eu égard aux tendances de ces indicateurs.

Le principal instrument dont se sert la banque pour susciter des modifications des taux d'intérêt est un système de gestion des liquidités. Par le biais de ce système, la banque centrale répond à la demande de monnaie en fournissant directement des liquidités aux banques sur une base quotidienne. L'ajustement des conditions auxquelles ces liquidités sont accordées permet ensuite d'induire des changements des conditions monétaires. Cette « intervention » consiste à placer le système bancaire en position déficitaire, c'est-à-dire « courte », ou excédentaire, c'est-à-dire « longue », (*corto* ou *largo*). Lorsqu'elle annonce une position courte, par exemple, la banque centrale incite les participants au marché à faire monter les taux d'intérêt pour éviter de payer des frais au titre de leur découvert auprès de la banque centrale. Mais ce système n'a pas permis de déclencher les modifications rapides et importantes des taux d'intérêt qu'imposait la crise sur les marchés émergents en 1997-98. Pour améliorer l'efficacité du *corto*, Banco de México a donc institué au milieu de 1998 un dépôt obligatoire rémunéré pour les banques commerciales. Des liquidités sont ensuite réintroduites par le biais du marché monétaire, mettant Banco de México en position de créancier net à l'égard du système bancaire et renforçant son contrôle sur l'évolution des taux d'intérêt à court terme.

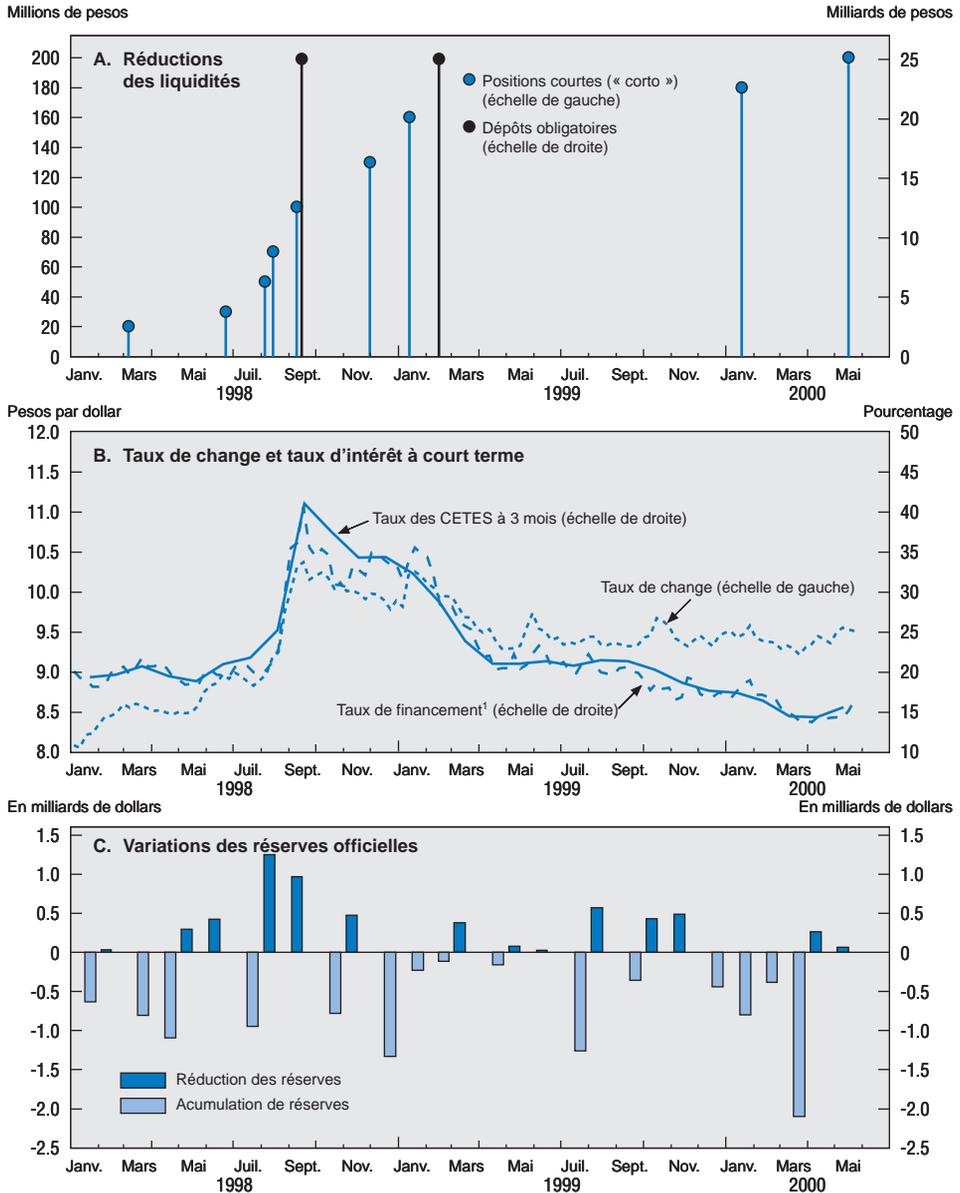
En ce qui concerne la politique de change, un régime de changes flottants est en place depuis décembre 1994. Bien que la banque centrale ne prenne pas d'engagement *vis-à-vis* d'un taux de change donné, le cadre d'action contient des éléments visant à assurer un bon fonctionnement du marché des changes. Par exemple, dans le mécanisme d'adjudications quotidiennes annoncées à l'avance, un montant donné de devises est proposé à un prix demandé de 2 pour cent supérieur au prix du marché du jour précédent. La banque centrale poursuit également depuis la mi-1996 une stratégie d'accumulation progressive de réserves, en procédant à des ventes mensuelles de contrats à terme (options de vente) qui l'engagent à acheter un montant fixe de devises avant une date donnée. Ce système a pour objectif d'encourager l'exercice des options au moment où le taux de change est le plus fort, ce qui réduit les pressions à une appréciation du peso. Banco de México est aussi habilitée à procéder à des interventions discrétionnaires sur le marché des changes, mais elle ne le fait que dans des circonstances exceptionnelles.

politique monétaire – c'est-à-dire l'évolution de la base monétaire – devait s'accroître de 18.1 pour cent en 1999. Les autorités se sont également engagées à ne pas réduire les avoirs extérieurs nets, compte tenu des incertitudes sur le plan extérieur et du niveau de réserves de change jugé souhaitable. Les hypothèses sur lesquelles se fondait ce programme étaient notamment une croissance de la production réelle de 3 pour cent et un taux de « remonétisation » (augmentation de la demande de monnaie) de 1.5 pour cent.

Le programme a été publié en janvier 1999, dans le contexte d'un regain d'instabilité sur les marchés de capitaux en raison de la crise brésilienne. La banque centrale avait déjà réagi en durcissant à deux reprises – en novembre 1998 et à la mi-janvier 1999 – les conditions monétaires pour les banques. Elle a renforcé cette orientation en augmentant en février 1999 le dépôt obligatoire rémunéré pour les banques commerciales (graphique 9, partie A). Comme à la mi-1998, le recours aux dépôts obligatoires a bien influé sur les taux d'intérêt à court terme, qui ont commencé par augmenter fortement (de 6 points de pourcentage pour atteindre 36 pour cent pour le taux central), puis se sont rapidement détendus. Dans l'ensemble, la crise brésilienne a eu sur l'économie mexicaine un impact beaucoup moins important et de plus courte durée que la crise sur les marchés mondiaux du milieu de 1998, la réaction des autorités monétaires mexicaines, conjuguée à une amélioration de la crédibilité des politiques nationales et à un cadre d'action plus solide, ayant permis de rétablir rapidement la confiance. Le peso, qui s'était déprécié d'environ 8 pour cent contre le dollar des États-Unis juste après la dévaluation brésilienne, s'est vite repris, retrouvant début mars son niveau de 1998. Pendant le reste de l'année, bien qu'aucun changement n'ait été apporté au *corto*, les taux d'intérêt à court terme ont fléchi progressivement, le taux de refinancement et le taux des *Cetes* à trois mois passant au-dessous de 18 pour cent dès le mois de décembre (graphique 9, partie B). Cette baisse correspondait à peu près au ralentissement de l'inflation, de sorte que les taux d'intérêt réels à court terme sont restés relativement élevés, à plus de 5 pour cent (graphique 10). Le taux de change est demeuré assez stable, à environ 9.5 pesos pour un dollar, ce qui implique une appréciation de 6.3 pour cent en termes réels effectifs pour l'ensemble de l'année. Ceci a permis de réduire l'inflation, qui s'est chiffrée à 0.7 pour cent de moins que l'objectif de 12.3 pour cent retenu par la banque centrale.

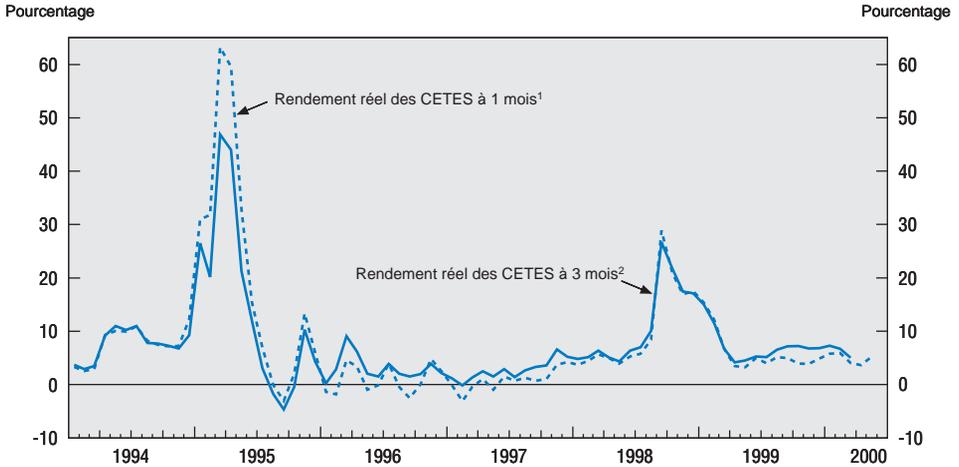
Les principaux agrégats monétaires n'ont guère été affectés par l'instabilité des marchés à court terme au début de 1999, ce qui avait été le cas également mi-1998. Toutefois, à partir de juin 1999, la base monétaire s'est écartée de plus en plus de la trajectoire prévue : à la fin de l'année, l'écart atteignait 21.8 pour cent (graphique 11). La banque centrale a nettement sous-estimé le rythme de remonétisation, qui a représenté, d'après les estimations, 11.4 pour cent de la base monétaire – sans compter l'effet du passage à l'an 2000 – contre 1.5 pour cent prévu dans le programme pour 1999. Banco de México attribue cette

Graphique 9. Mesures prises par les autorités

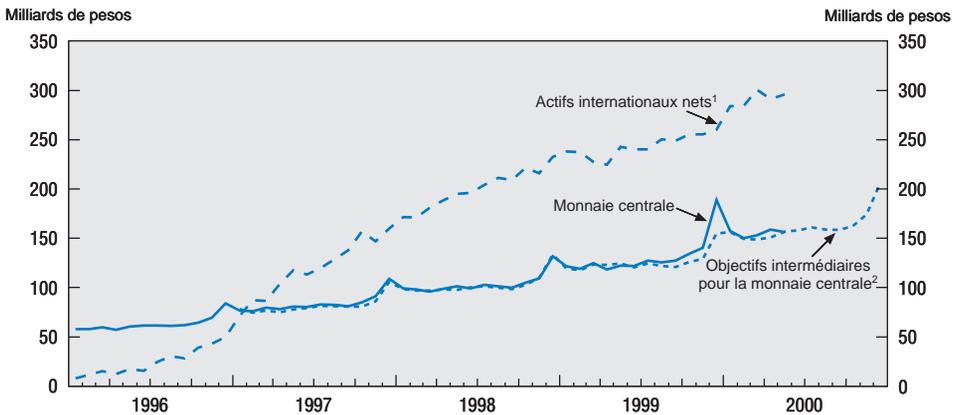


1. « Tasa de fondeo » : avant novembre 1998, taux d'ouverture ; après novembre 1998, taux composite.
 Source : Banco de México ; OCDE.

Graphique 10. Rentabilité réelle des taux d'intérêt à court terme



1. Taux des CETES à 1 mois moins l'inflation (sur douze mois) du mois en cours.
 2. Taux des CETES à 3 mois moins la moyenne de l'inflation (sur douze mois) des trois mois suivants.
- Source : Banco de México.

Graphique 11. Monnaie centrale et actifs internationaux nets
Montants en fin de période

1. Les actifs internationaux nets sont définis comme les réserves brutes diminuées des dettes de long terme tels que les prêts du FMI.
 2. L'accélération de la monnaie centrale à la fin de chaque année est un processus saisonnier stable qui est pris en compte dans la définition de référence de la Banque centrale.
- Source : Banco de México.

évolution à une augmentation imprévue de la demande de monnaie plutôt qu'à une offre excédentaire de monnaie. La croissance réelle de la production a été plus forte que prévu (d'environ $\frac{3}{4}$ pour cent selon les estimations) et les taux d'intérêt se sont également détendus plus rapidement qu'escompté¹⁷. En outre, les incertitudes entourant le passage à l'an 2000 ont vraisemblablement accru la demande de monnaie centrale par les banques commerciales vers la fin de 1999. En fait, l'expansion rapide des agrégats monétaires de la fin 1999 s'est rapidement inversée début 2000. Le volume des liquidités lié à la crainte du bogue de l'an 2000 et à la période de fêtes ayant été résorbé, la base monétaire a diminué de 17 pour cent entre décembre 1999 et janvier 2000. Même si cela n'explique pas totalement le dépassement par rapport aux prévisions, la stabilité du taux de change et le retour de l'inflation au-dessous du seuil fixé par la banque centrale tendent à confirmer qu'il n'y a pas eu d'offre excédentaire de monnaie centrale en 1999.

Cette conclusion est corroborée par l'analyse des contreparties de crédit de la croissance monétaire. Les avoirs extérieurs nets se sont accrus de 3.9 milliards de dollars, alors que la banque s'était engagée au départ à ne pas les laisser diminuer en 1999. Les réserves internationales nettes ont également continué à augmenter, atteignant 31 milliards de dollars à la fin de 1999 (graphique 9, partie C)¹⁸. Les avoirs intérieurs nets, en revanche, ont progressé à peu près dans les proportions prévues par le programme monétaire de 1999, les flux cumulés se maintenant facilement dans les limites fixées par trimestre. Le crédit au secteur privé a diminué pour la cinquième année consécutive (tableau 8). Exception faite des achats officiels d'actifs tels que ceux liés au plan de sauvetage financier, les crédits bancaires directs au secteur privé ont reculé de 13.8 pour cent en termes réels en 1999, ce qui contraste avec la croissance vigoureuse des dépôts à vue dans le secteur bancaire.

Le programme monétaire pour 2000

Le programme monétaire pour 2000 a été élaboré alors que la croissance de la production s'accélérait, que l'inflation se ralentissait, que la confiance dans les politiques nationales se renforçait, qu'une orientation budgétaire prudente était adoptée et que les conditions sur le plan extérieur étaient relativement favorables, les prix du pétrole sur les marchés mondiaux s'inscrivant à la hausse. Quelques incertitudes subsistaient néanmoins. S'agissant des perspectives extérieures, le moment, l'ampleur et les effets du durcissement des politiques monétaires attendu chez les principaux partenaires commerciaux du Mexique, notamment aux États-Unis, restaient incertains. En outre, on pouvait craindre un regain d'instabilité des marchés de capitaux et des prix du pétrole. Sur le plan intérieur, le principal point d'interrogation était de caractère politique, les élections générales devant se tenir en juillet. Compte tenu de ces incertitudes, il

Tableau 8. **Crédit bancaire et épargne financière**¹

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
En milliards de pesos, fin de période						
M4	738	898	1 183	1 527	1 897	2 273
Crédit bancaire						
Total	640	810	910	990	1 127	1 142
Au secteur privé	613	764	863	919	1 037	1 044
Crédit direct ²	613	619	511	499	540	522
Pourcentage de variation en glissement annuel, en termes réels						
M4	16.7	-19.9	3.2	11.5	4.8	6.7
Crédit bancaire						
Total	32.7	-16.7	-12.1	-5.9	-4.0	-9.8
Au secteur privé	31.9	-18.0	-11.5	-8.0	-4.8	-10.3
Crédit direct ²	31.9	-33.6	-35.3	-15.6	-8.9	-13.9

1. Sur la base de la nouvelle méthodologie adoptée par la banque centrale à la mi-1999.

2. A l'exclusion des achats officiels d'actifs, c'est-à-dire des actifs qui ont été vendus ou transférés à des fonds de placement dans le contexte du soutien aux débiteurs et aux banques.

Source : Banco de México.

a été jugé préférable de renforcer les fondamentaux afin de réduire le risque d'une crise de confiance et de minimiser les effets de contagion d'un regain éventuel d'instabilité à l'échelle mondiale. L'action monétaire s'est donc inscrite dans le cadre d'une politique générale visant à protéger l'économie des chocs éventuels (*blindaje*), qui prévoyait aussi une orientation prudente de la politique budgétaire et la possibilité de disposer de financements extérieurs conditionnels. Dans ce contexte, Banco de México a annoncé que son objectif serait de ramener le taux d'inflation sur 12 mois (IPC) à 10 pour cent avant décembre 2000, soit 2.3 points de pourcentage au-dessous du résultat obtenu en 1999. Elle a en outre réitéré son objectif de stabilité des prix à moyen terme : c'est la première fois qu'un objectif de désinflation à moyen terme figure dans un programme monétaire, les autorités monétaires s'engageant à ramener l'inflation à des niveaux équivalents à ceux des principaux partenaires commerciaux du Mexique vers la fin de 2003.

Comme les années précédentes, des prévisions journalières de l'évolution de la monnaie centrale, un plafonnement trimestriel des fluctuations du crédit intérieur net et un objectif concernant les réserves internationales nettes sont de nouveau incorporés dans le programme¹⁹. Une croissance de la monnaie centrale de 20.6 pour cent à la fin de l'année est jugée compatible avec l'objectif d'inflation, une croissance de la production réelle de 4½ pour cent et un facteur de remonétisation de près de 5 pour cent (soit près de moitié moins qu'en 1999). Reconnaissant toutefois que la relation entre les prix et la croissance de la monnaie centrale est moins étroite en période de ralentissement de l'inflation, la

banque centrale a jugé nécessaire d'utiliser d'autres indicateurs de l'évolution future de l'inflation, mentionnant notamment les anticipations d'inflation, les salaires, le taux de change et la relation entre l'offre et la demande globales. Outre cette évolution vers un réseau plus vaste d'indicateurs des pressions inflationnistes futures, un nouvel élément a été introduit dans le programme pour renforcer les mécanismes de communication avec le public. La banque centrale s'est engagée à publier à compter d'avril 2000 des rapports trimestriels sur l'inflation. Elle considère que ceci permettra d'accroître la transparence de sa politique, dont l'analyse devient de plus en plus complexe, et de développer un consensus sur l'objectif de stabilité des prix.

En janvier 2000, Banco de México a durci sa politique monétaire en annonçant de nouveau une augmentation du *corbo*, le premier changement opéré dans la position débitrice des banques depuis un an. Cette intervention a suffi à provoquer une importante hausse temporaire des taux d'intérêt (le taux de refinancement dépassant 18 pour cent), alors que le taux de change restait à peu près stable. La principale raison avancée pour justifier ce durcissement était la persistance de pressions inflationnistes : le consensus du secteur privé concernant la hausse de l'IPC jusqu'en décembre 2000 était d'environ 11 pour cent, soit 1 point de pourcentage au-dessus de l'objectif d'inflation de la banque centrale. En outre, une augmentation de plus de 10 pour cent des prix (récemment libéralisés) de certains produits clés, tels que la bière et les tortillas, paraissait probable, avec un risque de répercussion sur les autres prix. Bien que l'incidence de l'intervention sur la position courte n'ait été que passagère et que les taux d'intérêt à court terme se soient inscrits à nouveau sur une tendance baissière, la politique monétaire a été encore resserrée à la mi-mai. Cette action a été motivée par la croissance rapide de la demande intérieure, l'évolution des marchés internationaux de capitaux, les variations des prix de certains fruits et légumes et les anticipations d'inflation pour 2001, qui ont été jugées incompatibles avec l'objectif à moyen terme.

Stratégie monétaire : vers la stabilité des prix

Le passage à un objectif explicite d'inflation à moyen terme et la plus grande importance accordée à un réseau plus large d'indicateurs des pressions inflationnistes prospectives représentent un pas important vers l'adoption d'un système formel d'objectifs d'inflation. Dans le programme monétaire 2000, la banque centrale s'est engagée pour la première fois à avancer dans ce sens. Avec un régime de changes flottants, un système *crédible* d'objectifs d'inflation fournit un point d'ancrage à la politique économique et permet de maintenir la confiance. En outre, en permettant aux agents économiques privés et publics de se placer dans une perspective plus longue, la planification budgétaire et l'investissement dans des projets d'équipement de longue durée devraient être facilités, ce qui améliorera la répartition des ressources dans le temps.

Avant d'adopter un système d'objectifs explicites d'inflation, il faudra prendre plusieurs décisions, notamment à propos de la définition de l'indice des prix à retenir comme objectif. L'IPC national utilisé pour déterminer l'objectif d'inflation de la banque est composé d'éléments tels que les prix des produits frais, qui peuvent être très instables et qui dépendent, par exemple, des conditions climatiques ou d'autres facteurs, sans rapport avec les anticipations d'inflation. Un IPC « sous-jacent », ne tenant pas compte des prix des produits de l'agriculture et de l'élevage, des droits de scolarité et des prix réglementés ou convenus de concert avec le secteur public, a été mis au point par la banque centrale au début de 2000, en tant qu'instrument supplémentaire d'analyse et de communication. En outre, grâce à la publication du rapport trimestriel d'inflation, à compter d'avril 2000, la transparence et la responsabilité devraient être accrues, rendant plus crédible la détermination de la banque centrale à ralentir l'inflation.

Dans l'ensemble, la prudence en matière de politique monétaire a beaucoup contribué à la réduction de l'inflation et au maintien de la stabilité économique face aux chocs extérieurs importants de ces deux dernières années. La banque centrale a ainsi gagné en crédibilité, ce qui lui sera précieux pour poursuivre son objectif de ralentissement de l'inflation dans les années à venir. Toutefois, il sera difficile d'ici à la fin de 2003 de ramener l'inflation à un taux équivalent à celui enregistré par les principaux partenaires commerciaux du Mexique, c'est-à-dire un taux compris entre 2½ et 3 pour cent, car l'expérience montre que les anticipations sont lentes à s'ajuster, surtout sur le marché du travail (et donc dans le secteur des services). Les taux d'intérêt réels devront donc sans doute rester relativement élevés, mais la stabilité des prix serait néanmoins très bénéfique pour l'économie. La persistance d'une inflation (même modérée) crée des distorsions économiques importantes, conduisant à des pertes d'efficacité. Au delà de ses effets sur les finances publiques et sur le revenu disponible des ménages, l'inflation a aussi un effet pervers sur la répartition des revenus : la taxe d'inflation est fortement régressive dans la mesure où elle fait baisser la valeur réelle des encaisses, qui sont détenues dans une proportion plus importante par les ménages ayant des revenus plus faibles. Au Mexique, cette situation est aggravée par le fait que la majorité de la population n'a pas accès à des comptes bancaires rémunérés. En fait, les coûts de l'inflation justifieraient que l'on accélère le rythme de désinflation, à condition que les anticipations d'inflation suivent le même rythme. Si ce n'est pas le cas, une orientation trop restrictive de la politique monétaire aurait des effets préjudiciables en poussant les taux d'intérêt et le taux de change à la hausse, ce qui pourrait se répercuter sur la production et/ou la balance des opérations courantes, saperait la confiance et remettrait en question la durabilité de la désinflation. L'approche progressive adoptée à l'heure actuelle semble donc être le choix le plus réaliste. Toutefois, la stabilité des prix ne sera obtenue que si la politique budgétaire continue à soutenir le processus de désinflation.

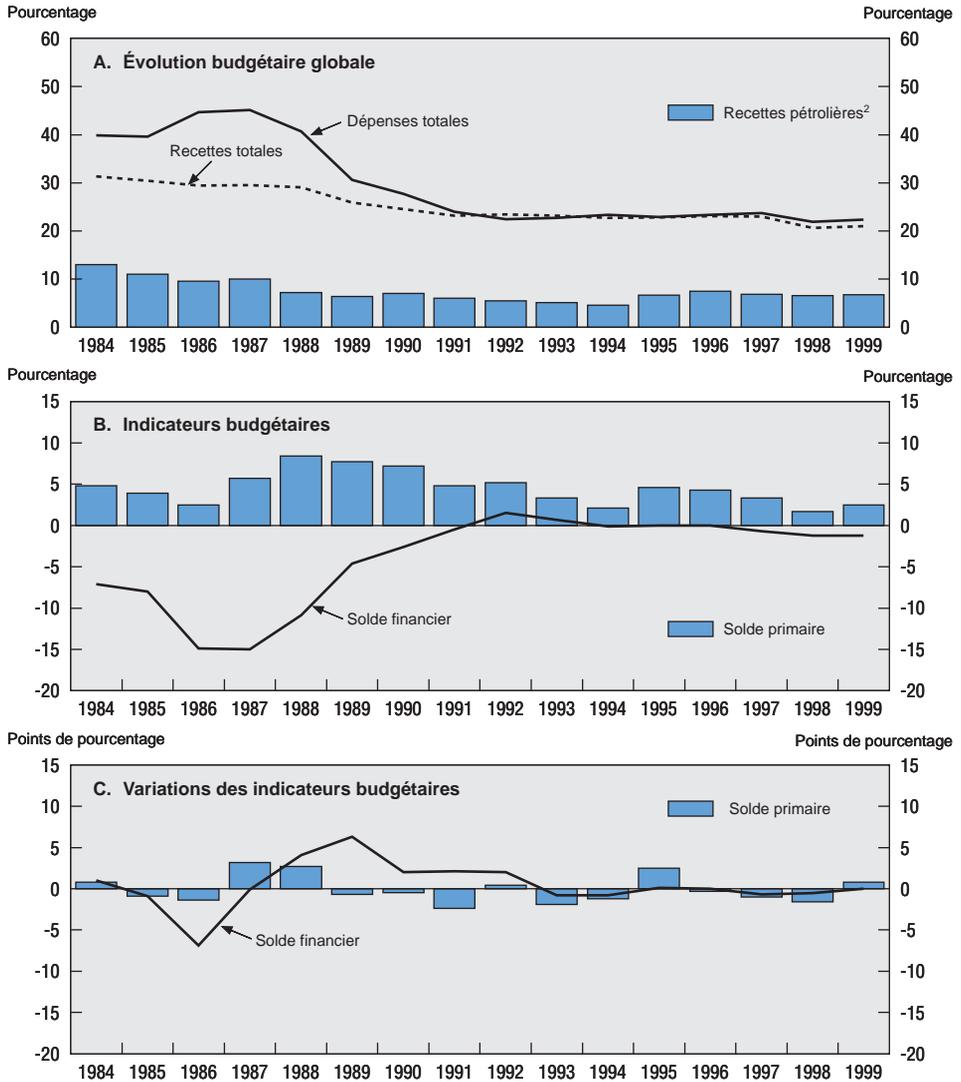
Politique budgétaire

La politique budgétaire est restée prudente depuis le durcissement important opéré en 1995. A un budget équilibré en 1995 et 1996 ont fait suite de 1997 à 1999 de légers déficits d'environ 1 pour cent du PIB pour le secteur public au sens large, c'est-à-dire l'administration centrale et les entreprises publiques (graphique 12). Si l'on ne tient pas compte des coûts de la réforme de la sécurité sociale en 1997, estimés à 1.5 pour cent par an, les comptes consolidés du secteur public dégagent un léger excédent depuis trois ans²⁰. En fait, si les coûts de transition de la réforme des pensions pèsent sur le budget, les obligations conditionnelles à long terme incombant à l'État au titre des pensions diminuent.

Les résultats budgétaires relativement stables de ces dernières années sont remarquables, compte tenu de la sensibilité des recettes publiques aux variations des prix internationaux du pétrole. L'expérience des exercices budgétaires 1997 à 1999 montre que les autorités réagissent généralement à une évolution imprévue des recettes en ajustant leurs dépenses. En 1997 comme en 1999, les recettes ont été un peu plus élevées que prévu – de 0.7 et 0.2 point de pourcentage du PIB – sous l'effet, respectivement, de la reprise économique et d'une hausse des prix du pétrole. En 1998, en revanche, suite à une baisse des prix du pétrole, elles ont été inférieures aux prévisions de 0.9 point de pourcentage du PIB. Chaque année, les dépenses ont été réduites ou augmentées pour que le déficit financier reste très proche de l'objectif fixé au départ, ce qui a entraîné une certaine instabilité à court terme des dépenses publiques. Cette politique n'a pas posé de problèmes importants, mais des efforts supplémentaires sont requis pour stabiliser les recettes publiques. La création d'un fonds de stabilisation pour les recettes exceptionnelles, prévue dans le décret budgétaire pour 2000, peut contribuer à atténuer l'incidence des chocs extérieurs sur les recettes et, par conséquent, sur les dépenses. Cependant, les modalités d'utilisation de ce mécanisme doivent être clairement définies.

Les bons résultats de ces quelques dernières années ont été obtenus malgré les autres pressions importantes s'exerçant sur les ressources du secteur public du fait de la décentralisation des dépenses (voir chapitre III) et des engagements au titre des programmes d'aide au secteur bancaire. En ce qui concerne la décentralisation des dépenses, le partage des recettes avec les États et les municipalités s'est chiffré à 3 pour cent du PIB en 1999 et devrait rester important²¹. En ce qui concerne les programmes d'aide au secteur bancaire, la charge du service de la dette qu'ils ont entraînée n'a pas été totalement assurée entre 1995 et 1999, en grande partie du fait des incertitudes juridiques liées au statut de ces engagements en tant que dette publique. Même si des provisions totales de 3.7 pour cent du PIB ont été constituées à ce titre, les engagements découlant des programmes de soutien aux banques et aux débiteurs ont continué de s'accroître, se chiffrant d'après les estimations à 14.3 pour cent du PIB à la fin

Graphique 12. **Agrégats budgétaires¹**
En pourcentage du PIB



1. Le secteur public comprend l'administration fédérale et les entreprises publiques sous contrôle budgétaire (comme la PEMEX). L'intermédiation financière des banques de développement n'est pas prise en compte. Le solde primaire est le solde financier moins les paiements nets d'intérêts.
2. Y compris redevances de l'extraction du pétrole, TVA et droits d'accise sur les produits pétroliers.

Source : Ministère des Finances ; Banco de México.

de 1999²². Ces incertitudes ayant pour la plupart été levées récemment (voir chapitre IV), et eu égard à la détermination des autorités à limiter la croissance de l'encours de la dette au taux d'inflation, le coût annuel du service de la dette lié à ce programme devrait atteindre 0.8 pour cent du PIB en l'an 2000, puis baisser lentement, grâce à la croissance du PIB.

Évolution budgétaire en 1999

Le budget 1999 a été établi dans des conditions très incertaines, en partie liées aux remous sur les marchés de capitaux internationaux. Le taux de change s'était déprécié et la politique monétaire avait été fortement durcie, afin de ralentir la demande intérieure et juguler l'inflation. Les prix internationaux du pétrole avaient fortement baissé. Sur le plan intérieur, des éléments comme la prolongation des débats au Congrès sur le projet de réforme financière avaient accru les incertitudes. La réaction des autorités a donc été de faire preuve de prudence budgétaire. Alors que le budget de 1999 tablait sur une baisse des recettes pétrolières (contributions de la PEMEX) et une augmentation des paiements d'intérêts au titre de la dette publique par rapport aux résultats de 1998 (représentant ensemble 1.7 point de pourcentage du PIB), il n'a pas été prévu de creusement du déficit financier²³. Grâce à un rigoureux contrôle des dépenses primaires, courantes et en capital, et à des mesures visant à accroître les recettes fiscales, le déficit du budget pour 1999 devait rester inchangé par rapport au résultat de 1998 et l'excédent primaire devait augmenter de 1.2 point de pourcentage du PIB. En fait, les événements internationaux et nationaux de 1999 ont été beaucoup moins graves qu'on ne le craignait. Par rapport à 1998, les recettes pétrolières ont bien baissé et le service de la dette a augmenté, mais dans des proportions nettement inférieures aux prévisions. Les dépenses primaires ont donc pu progresser davantage que selon les prévisions. Globalement, l'excédent primaire s'est élargi (de près de 1 point de pourcentage), alors que le déficit financier est resté quasiment inchangé (tableau 9). Dans un contexte de ralentissement de l'activité économique, on peut donc parler de net durcissement de la politique budgétaire.

Les recettes ont augmenté pour atteindre 20.6 pour cent du PIB, soit légèrement plus que le niveau prévu. Ce résultat favorable est essentiellement dû au dynamisme des recettes pétrolières, l'augmentation des prix du pétrole sur les marchés internationaux compensant plus que largement la légère chute des volumes exportés et les effets de l'appréciation du taux de change (graphique 13)²⁴. Les autres recettes non fiscales ont cependant beaucoup baissé, celles générées par les privatisations étant beaucoup plus faibles que ne le prévoyait le budget et la banque centrale ayant subi des pertes comptables liées à l'appréciation du taux de change. Les recettes fiscales ont atteint 11.2 pour cent du PIB, contre 10.5 pour cent en 1998, en raison essentiellement des mesures mises en œuvre à

Tableau 9. **Comptes financiers du secteur public**
Pourcentage du PIB

	1995	1996	1997	1998	1999		2000
	Résultat	Résultat	Résultat	Résultat	Budget	Résultat	Budget ¹
Recettes	22.8	22.9	23.1	20.3	20.4	20.6	21.5
Dépenses	22.9	23.1	23.7	21.6	21.8	21.7	22.5
Solde financier	0.0	0.0	-0.7	-1.2	-1.3	-1.1	-1.0
Solde primaire	4.6	4.3	3.3	1.6	2.8	2.5	2.9
<i>Pour mémoire :</i>							
Paiements d'intérêts, total	4.6	4.4	3.9	2.8	4.0	3.7	3.9
<i>dont :</i>							
Provisions pour les programmes de soutien ²	0.8	0.8	1.3	0.3	0.5	0.5	0.8
Coût de la réforme IMSS ³	..	..	0.8	1.5	1.5	1.5	1.5
Partage des recettes	2.7	2.8	3.0	3.0	3.0	3.0	3.1

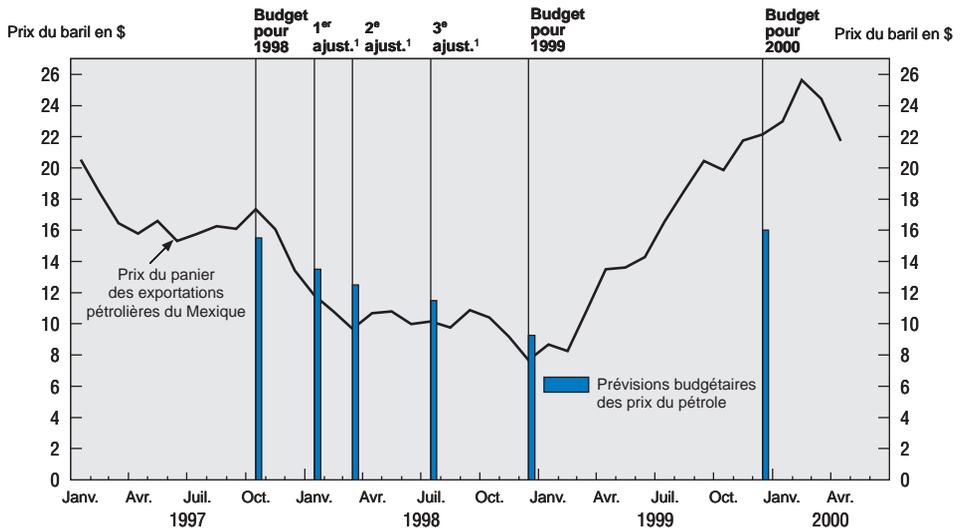
1. Les prévisions pour 2000 correspondent au budget tel qu'adopté.

2. Dépôts auprès du FOBAPROA pour couvrir une partie du coût des programmes de soutien en faveur des banques et des débiteurs (voir section sur le secteur bancaire au chapitre IV).

3. L'IMSS est l'organisme de sécurité sociale pour les travailleurs du secteur privé; le coût total de la réforme comprend à la fois une baisse des recettes et une hausse des dépenses.

Source : Ministère des Finances.

Graphique 13. **Prix du pétrole et hypothèses budgétaires**



1. Ajustements des prévisions budgétaires pour 1998.

Source : Ministère des Finances ; PEMEX.

cet effet (tableau 10). Parmi celles-ci, on peut citer : l'élimination de la déduction immédiate et le durcissement des règles de consolidation financière pour l'impôt sur les sociétés ; la hausse du taux marginal d'imposition pour l'impôt sur le revenu des particuliers ; le relèvement de certains droits à l'importation ; et des mesures renforçant la capacité des autorités fiscales de lutter contre l'évasion et la fraude fiscales. Bien que l'incidence de ces mesures ait été en partie annulée par la réduction du taux de l'impôt sur les bénéfices réinvestis par les sociétés, leur incidence nette sur les recettes fiscales a été positive²⁵. Dans l'ensemble, celles-ci ont augmenté de 11 pour cent en termes réels par rapport à 1998.

Du côté des dépenses, les paiements d'intérêt au titre de la dette publique ont représenté 3.7 pour cent du PIB, soit 0.3 point de moins que les prévisions. Les taux d'intérêt intérieurs ont baissé beaucoup plus rapidement que prévu, après avoir atteint un plafond début 1999 au moment de la crise brésilienne, et le taux de change s'est apprécié, ce qui a fait baisser la charge de la dette extérieure. Mais cette évolution a été largement annulée par une hausse des dépenses primaires, imputable surtout aux entités publiques sous contrôle budgétaire, notamment la PEMEX (tableau 11). Cette hausse s'explique en grande

Tableau 10. **Budget de l'administration fédérale**
Pourcentage du PIB

	1995	1996	1997	1998	1999		2000
	Résultat	Résultat	Résultat	Résultat	Budget	Résultat	Budget ¹
Recettes	15.2	15.5	16.0	14.2	14.8	14.5	15.6
Contribution de PEMEX	3.9	4.5	4.1	2.3	1.7	2.1	3.0
Autres recettes non-fiscales	2.0	2.1	2.1	1.3	1.8	1.2	1.9
Recettes fiscales	9.3	8.9	9.8	10.5	11.3	11.2	10.8
<i>dont :</i>							
Impôt sur le revenu	4.0	3.8	4.2	4.4	4.7	4.6	4.6
TVA	2.8	2.9	3.1	3.1	3.2	3.3	3.2
Accises	1.3	1.2	1.4	2.0	2.4	2.3	2.0
Droits à l'importation	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5
Dépenses	16.1	16.0	17.4	15.9	16.6	16.3	17.3
« Programmables »	9.5	9.3	10.4	10.2	9.8	10.0	10.5
Dépenses courantes	7.8	7.6	8.7	8.7	8.7	8.4	..
Dépenses en capital	1.9	1.9	1.9	1.7	1.4	1.6	..
Arriérés de paiements	-0.2	-0.2	-0.3	-0.2	-0.4	0.0	-0.4
Non-programmables	6.6	6.7	7.0	5.8	6.8	6.3	6.7
Partage des recettes	2.7	2.8	3.0	3.0	3.0	3.0	3.1
Paiements d'intérêts ²	3.8	3.7	3.4	2.4	3.5	3.1	3.4
Autres ³	0.1	0.2	0.6	0.4	0.3	0.1	0.3

1. Les prévisions pour 2000 correspondent au budget tel qu'adopté.

2. Y compris les provisions au titre de programmes de soutien en faveur des banques et des débiteurs.

3. Y compris les sommes dues au titre de l'exercice précédent et les dépenses nettes de l'administration fédérale au profit des entreprises publiques.

Source : Ministère des Finances.

Tableau 11. **Entreprises publiques sous contrôle budgétaire : comptes financiers¹**

	Pourcentage du PIB						
	1995	1996	1997	1998	1999		2000
	Résultat	Résultat	Résultat	Résultat	Budget	Résultat	Budget ²
Recettes	8.9	8.6	9.0	7.9	7.3	7.7	7.6
PEMEX	2.7	2.9	2.7	2.1	2.1	2.2	2.0
Autres entreprises publiques	4.8	4.5	4.4	4.0	3.5	3.9	3.8
Transferts reçus	1.4	1.2	1.9	1.8	1.7	1.7	1.7
Dépenses	8.3	8.3	8.3	7.4	6.8	7.1	6.9
Dépenses courantes	5.9	5.7	6.2	5.6	5.0	5.5	..
Dépenses en capital	1.6	2.0	1.6	1.4	1.4	1.2	..
Paiements d'intérêts	0.8	0.6	0.5	0.4	0.5	0.4	0.5

1. Les entreprises publiques sous contrôle budgétaire, non compris les intermédiaires financiers publics (banques de développement et fonds fiduciaire de l'État).

2. Les prévisions pour 2000 correspondent au budget tel qu'adopté.

Source : Ministère des Finances.

partie par une forte croissance des salaires dans ces entités ainsi que par une progression sensible du nombre de retraités et de la valeur réelle des retraites versées par les instituts de sécurité sociale du secteur public (ISSSTE) et du secteur privé (IMSS). Comme les années précédentes, la majorité des dépenses ont eu trait aux fonctions de développement social de l'État. Les dépenses de santé, d'éducation, de sécurité sociale et de développement régional et urbain ont atteint 9.3 pour cent du PIB, ce qui représente environ 60 pour cent des dépenses « programmables » (dépenses primaires moins recettes fiscales redistribuées) (tableau 12). La justice et la sécurité sont également restées prioritaires, les dépenses ayant augmenté dans ces secteurs pour la deuxième année consécutive.

Le budget 2000

La préparation du budget 2000 a été facilitée par la hausse des prix du pétrole sur les marchés mondiaux, les mesures fiscales de 1999 et la vigueur de la croissance économique au Mexique comme chez ses principaux partenaires commerciaux, la baisse sensible des taux d'intérêt intérieurs et la stabilité du taux de change. Néanmoins, compte tenu des incertitudes liées aux élections présidentielles de 2000, de la nécessité de poursuivre le processus de désinflation et de la sensibilité des recettes aux facteurs externes, la prudence s'imposait. En outre, il fallait tenir compte des coûts budgétaires de la réforme de la sécurité sociale et de l'impact des programmes d'aide au secteur bancaire sur les coûts du service de la dette, qui au total devraient représenter 2.3 pour cent du PIB

Tableau 12. Dépenses publiques par secteur

	1995	1996	1997	1998	1999 ¹	2000 ¹
Total ² , milliards de pesos	290.4	403.4	528.1	600.6	696.8	816.7
(Pourcentage de variation, en termes réels)	(-22.4)	(9.6)	(14.2)	(-1.6)	(1.8)	(6.2)
	En pourcentage du total ³					
Développement social	53.5	52.6	52.0	57.9	61.5	61.5
Éducation	23.9	23.4	21.6	24.7	24.3	25.2
Santé	14.0	13.0	13.4	14.7	14.7	13.9
Sécurité sociale	7.8	8.1	10.0	10.5	14.3	14.0
Main-d'œuvre	0.4	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4
Aide sociale et approvisionnement	2.2	2.5	1.7	1.6	1.4	1.5
Développement urbain et régional	5.2	5.4	5.0	6.0	6.4	6.5
Développement rural	7.1	6.7	5.3	5.0	3.6	3.7
Environnement et pêcheries	0.6	0.7	1.4	1.0	1.1	1.3
Communications et transports	5.0	5.6	8.5	4.0	3.0	2.6
Énergie	22.4	23.7	21.0	21.5	20.1	19.1
Justice et sécurité	8.8	8.1	8.6	7.9	8.3	8.6
Administration	2.5	2.6	3.2	2.7	2.4	3.2

1. Le résultat pour 1999 est l'estimation préliminaire du ministère des Finances (février 2000). Les prévisions pour 2000 correspondent au budget tel qu'adopté.

2. Dépenses publiques, hors paiement d'intérêts et partage des revenus avec l'État et les collectivités locales (« dépenses programmables »).

3. En raison des arrondis, le total n'est pas nécessairement égal à 100.

Source : Ministère des Finances.

en 2000. Dans ces conditions, les autorités ont prévu dans le budget 2000 une légère réduction du déficit financier du secteur public, qui devait être ramené à 1 pour cent du PIB, et une hausse de l'excédent primaire de près de ½ point pour le porter à 2.9 pour cent du PIB. Il est aussi prévu dans le budget que les recettes augmentent de 0.9 pour cent du PIB, sur la base d'une inflation de 10 pour cent à la fin de l'année et d'une croissance du PIB de 4½ pour cent, dans l'hypothèse prudente d'un prix moyen du « mix » des exportations de pétrole du Mexique de 16 dollars le baril²⁶. Pour la troisième année consécutive, des dispositions applicables aux recettes exceptionnelles sont intégrées dans le budget : ainsi, toutes recettes supplémentaires, de source pétrolière ou autre, jusqu'à concurrence de 0.9 pour cent entraînent automatiquement une hausse des autorisations de dépenses. Au delà de ce montant, les recettes exceptionnelles sont affectées à hauteur de 60 pour cent au remboursement de la dette et de 40 pour cent à la création d'un fonds de stabilisation²⁷. Ces dispositions devraient permettre de réduire l'instabilité des dépenses en cas de variations des prix mondiaux du pétrole, à condition que des règles claires soient adoptées pour investir les fonds accumulés et en disposer.

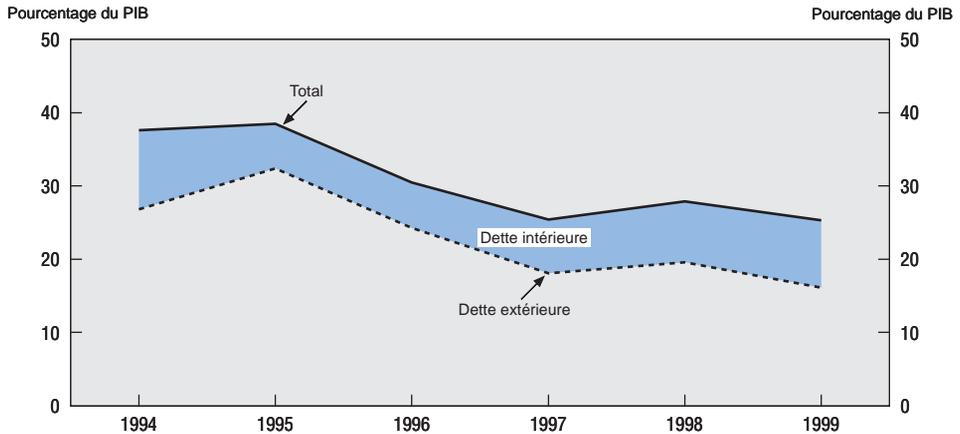
L'augmentation des recettes prévue dans le budget découle soit du secteur pétrolier, soit des effets différés des modifications fiscales de 1999, dans la mesure où il y a très peu de nouvelles mesures fiscales en 2000. Les taux d'imposition sur les bénéfices réinvestis des sociétés ont été ramenés de 32 à 30 pour cent comme prévu (dans le budget 1999), ce qui aura probablement une incidence légèrement négative sur les recettes²⁸. En outre, la signature d'accords de libre-échange (notamment avec l'Union européenne) devrait entraîner une réduction des recettes équivalente à 0.1 pour cent du PIB, les taxes à l'importation étant réduites. Du côté des dépenses, les dépenses sociales resteront privilégiées. Les paiements d'intérêts vont augmenter, selon les prévisions, en partie du fait des dispositions du plan de sauvetage du secteur financier. C'est probablement le premier exercice budgétaire au cours duquel les provisions seront suffisantes pour couvrir le montant réel des paiements d'intérêts au titre de la dette liée à ce plan, ce qui évitera une nouvelle augmentation de ces engagements en termes réels.

Gestion de la dette

Après la crise du peso de 1994, les autorités ont immédiatement cherché à restructurer la dette publique, en remplaçant les emprunts nationaux à court terme indexés sur le dollar (« *Tesobonos* ») par des emprunts extérieurs moins coûteux, souvent à plus long terme, essentiellement auprès de créanciers officiels. À partir de la fin 1995, cette stratégie a changé, les autorités cherchant à générer des excédents primaires plus importants pour réduire l'encours de la dette. Le total de la dette nette du secteur public a de ce fait fortement baissé, de 38.5 pour cent du PIB fin 1995 à 25.3 pour cent du PIB fin 1999 (graphique 14). En outre, des mesures plus récentes ont été prises pour inverser la tendance antérieure à emprunter à l'étranger. Dans ces conditions, la dette intérieure nette a atteint 9.2 pour cent du PIB fin 1999, contre 6 pour cent du PIB seulement en 1995/96. Le remplacement de la dette extérieure par la dette intérieure a été facilité par l'expansion des investisseurs institutionnels (organismes de gestion des fonds de pension privés et compagnies d'assurance) et a permis l'élaboration d'une courbe des rendements de référence sur le marché intérieur. Ce changement a aussi eu des incidences macroéconomiques importantes puisqu'en augmentant les sorties de capitaux, il a permis d'empêcher une appréciation supplémentaire du taux de change.

S'agissant de la dette intérieure, les autorités ont privilégié l'allongement des échéances moyennes de la dette publique afin de réduire la vulnérabilité des finances publiques en cas de chocs externes et de développer les marchés de capitaux nationaux. Les autorités ont accru leurs émissions d'obligations à échéance plus longue, telles que les obligations du Trésor à taux révisable (*Bondes*) et les obligations indexées sur l'inflation (*Udibonos*) (graphique 4,

Graphique 14. Dette totale nette du secteur public¹
 Dette économique au sens large, encours, fin de période

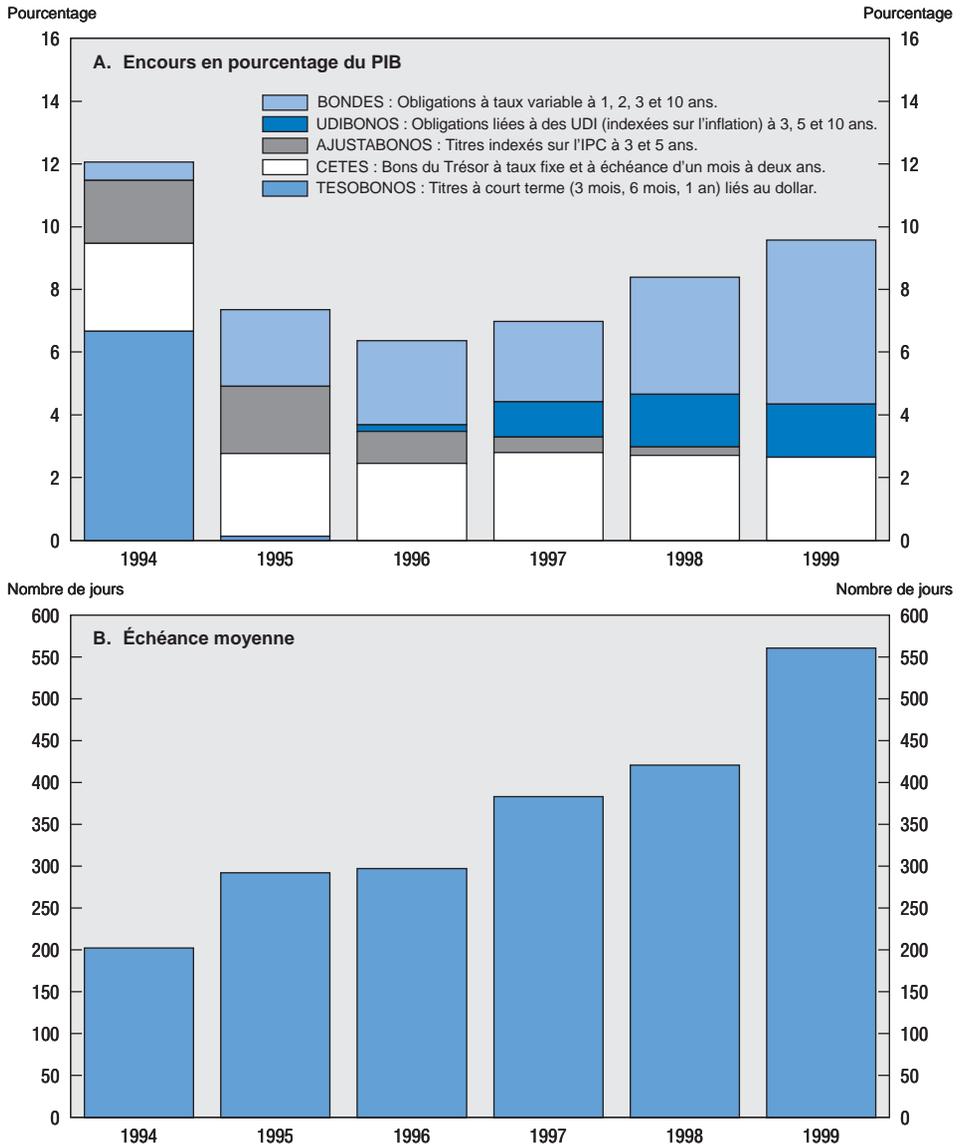


1. Dette totale brute, moins dépôts et actifs financiers du secteur public (qui couvre l'administration fédérale, les entreprises publiques, les banques de développement). Les fonds fiduciaires publics ne sont pas inclus.
 Source : Ministère des Finances.

partie A)²⁹. L'émission récente d'« Udibonos » à 10 et 30 ans s'inscrit dans cette stratégie. Bien que les autorités aient réussi à allonger l'échéance de la dette intérieure – de 297 jours en décembre 1996 à 561 jours à la fin de 1999 – leur action s'est traduite par une très forte augmentation du volume relatif des titres de dette indexés ou à taux révisable (graphique 15, partie B). Plus récemment, les autorités ont commencé à émettre des instruments à plus longue échéance libellés en pesos, notamment un emprunt obligataire à trois ans lancé en janvier 2000³⁰. Si les conditions sur les marchés de capitaux nationaux le permettent, cette tendance devrait se poursuivre, notamment avec la mise aux enchères de bons à taux fixe à cinq ans. L'ancrage de la politique macroéconomique budgétaire et monétaire dans un cadre à moyen terme et le renforcement de la crédibilité devraient favoriser cette évolution. La croissance récente de la demande institutionnelle de titres à long terme, liée à la réforme des systèmes de retraite, devrait également contribuer au développement de ces instruments (chapitre IV).

La stratégie suivie en matière d'endettement depuis 1995 a conduit à une forte baisse de la dette extérieure publique nette, qui est passée d'un maximum de plus de 30 pour cent du PIB fin 1995 à un minimum de 17 pour cent du PIB en décembre 1999. Une partie de cette réduction est cependant due à une accumulation de réserves de change ainsi qu'aux effets de valorisation résultant de l'appréciation du taux de change en termes réels. La dette extérieure représente

Graphique 15. Dette intérieure du secteur public¹
Fin de période



1. Exclut les accords de rachat et les dépôts réalisés à des fins de régulation monétaire.

Source : Ministère des Finances.

désormais environ les deux tiers du total de la dette nette du secteur public, contre un rapport de quatre cinquièmes en 1995. Cette dette est en majeure partie à long terme (plus d'un an) et les créanciers sont pour moitié des organismes officiels (hors marché), mais ces emprunts officiels sont progressivement remplacés par des emprunts sur le marché, à plus long terme³¹. Par ailleurs les autorités ont de plus en plus favorisé une stratégie de diversification de la composition monétaire de la dette extérieure, en procédant en 1999 à des émissions d'obligations libellées en euros et en yen³². Plus des deux tiers de la dette totale extérieure étaient encore libellés en dollars à la fin de 1999.

La crise des marchés émergents de 1997 à 1999 n'a eu que des effets temporaires sur la stratégie en matière de dette. A la fin 1999, l'écart entre les obligations à long terme mexicaines (obligations Brady à 30 ans) et leur équivalent américain a diminué pour s'établir à des niveaux proches de ceux d'avant la crise (300 à 400 points de base), alors que l'échéance moyenne des nouveaux placements a fortement augmenté. En mars 2000, cette stratégie a été accentuée, lorsque Moody a relevé la notation des emprunts souverains mexicains au niveau des valeurs de premier ordre. L'écart est revenu de ce fait à son niveau plancher d'après la crise, soit environ 250 points de base, avant de s'élargir à nouveau légèrement. Toutefois, la composition actuelle de la dette extérieure implique toujours d'importants besoins de refinancement en 2000, à hauteur de 11.4 milliards de dollars, essentiellement auprès de créanciers officiels. Dans le cadre de leur stratégie de protection vis-à-vis des chocs extérieurs (*blindaje*), les autorités ont négocié une aide officielle conditionnelle auprès du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale, de la Banque interaméricaine de développement, de l'Eximbank des États-Unis et obtenu des lignes de crédit dans le cadre de l'ALENA, pour un total de 23.7 milliards de dollars.

Intégrer la politique économique dans un cadre à moyen terme

En mai 1995, conformément à la Constitution, le gouvernement venant d'être élu à l'époque a défini une stratégie globale de développement, le Plan de développement national, qui présentait l'orientation générale de la politique et des prévisions globales pour la période de six ans du mandat présidentiel (*sexenio*). A partir de cette stratégie d'ensemble, un scénario macroéconomique à moyen terme pour la période 1997-2000, le Programme national pour le financement du développement (PRONAFIDE), a été rendu public en juin 1997, présentant pour la première fois une définition explicite des principes guidant la politique à moyen terme de façon à préserver la stabilité de l'environnement macroéconomique. Ce programme établissait des projections quantitatives pour les principaux agrégats (croissance de la production globale, composition de la demande, inflation, balance des opérations courantes), en accordant une attention particulière aux liens entre l'épargne et l'investissement et entre

l'investissement physique et la croissance à moyen terme de la production potentielle. Le scénario de base prévoyait un retour progressif à un taux de croissance de 5.6 pour cent et un ralentissement de l'inflation à 7.5 pour cent pour la fin 2000. Ces chiffres représentaient des évolutions tendanciennes de référence et non des prévisions. Le scénario a été modifié en novembre 1998, en raison des événements liés en grande partie aux chocs extérieurs. Les autorités ont alors présenté une série plus succincte d'objectifs pour la période 1999-2000, soit pour les deux dernières années du mandat présidentiel.

Comme l'ont souligné les précédentes *Études économiques* de l'OCDE, l'adoption d'un cadre à moyen terme cohérent, donnant des informations sur l'orientation de la politique économique dans les années à venir, permettrait de stabiliser les anticipations du secteur privé et de renforcer la confiance du marché. L'expérience du plan national est en ce sens riche d'enseignements. Les prévisions ont été prudentes à bien des égards, ce qui renforce la crédibilité de l'exercice. Toutefois les autorités ont hésité à publier des prévisions au-delà du terme du mandat présidentiel, de sorte que l'horizon s'est rétréci à mesure que le terme approchait. L'utilité d'un cadre à moyen terme se trouve donc très réduite pendant les dernières années du *sexenio*, qui sont pourtant en général des années d'incertitudes accrues sur le plan intérieur. Un cadre à moyen terme mis à jour chaque année serait plus efficace, la période de prévision étant allongée et l'horizon de planification ayant ainsi toujours la même longueur. À l'évidence, le nouveau gouvernement ne serait pas tenu d'honorer les engagements à moyen terme pris par son prédécesseur, mais il disposerait d'une référence par rapport à quoi d'éventuels changements d'orientation devraient être justifiés, ce qui améliorerait la transparence de la politique économique.

Les principaux axes à moyen terme du plan national étaient d'encourager une croissance durable de la production et de l'emploi, tout en réduisant l'inflation. Dans cette optique, l'accent était mis à la fois sur une stratégie de réformes structurelles et sur la nécessité d'assainir le budget, l'objectif étant de maintenir l'épargne publique à un niveau élevée et d'encourager une augmentation de l'épargne privée intérieure, afin d'éviter de trop dépendre de l'épargne étrangère et ainsi de faire en sorte que le déficit de la balance des opérations courantes reste dans des proportions raisonnables. En outre, en partant du principe que la croissance dépend des progrès technologiques et de l'amélioration de la productivité du travail, le plan national soulignait l'importance de l'investissement dans l'éducation, la formation, la nutrition et la santé ainsi que dans le développement des infrastructures et la modernisation du système financier. Les coûts de ces services publics doivent être financés, en même temps que ceux d'autres engagements budgétaires déjà mentionnés plus haut, tels que la réforme de la sécurité sociale, le plan de sauvetage du secteur financier et le processus de décentralisation. Ces trois éléments représentent une charge de plus de 5 pour cent du PIB par an, équivalant à un quart des recettes totales actuelles, et devrait rester à ce

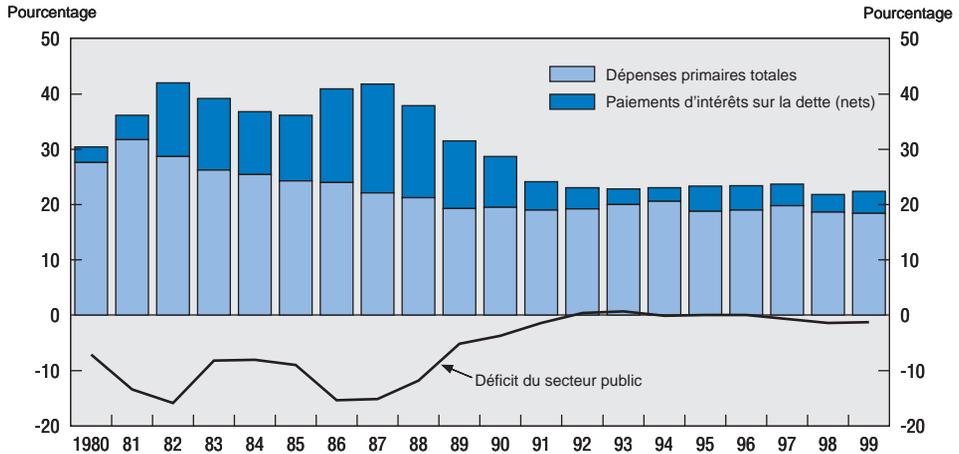
niveau pendant les dix ou vingt prochaines années. En outre, d'autres éléments de passif éventuel se sont accumulés et il faudra y faire face. Il s'agit notamment des engagements liés à la réalisation par des entreprises privées de projets d'infrastructure – dans les secteurs de l'électricité et dans d'autres secteurs énergétiques (PIDIREGAS) – et des engagements liés aux fonds de pension du secteur public, au niveau de l'administration centrale comme à celui des États. Les mesures visant à améliorer le recouvrement de l'impôt et à élargir l'assiette fiscale, envisagées par PRONAFIDE, permettraient d'alléger les contraintes qui se sont exercées sur la politique budgétaire jusqu'à présent³³. Il faudra néanmoins compléter cette action par d'autres mesures visant à améliorer l'efficacité des dépenses publiques, élément essentiel d'une croissance forte et soutenable à long terme. Ces questions sont évoquées dans le chapitre suivant.

III. Dépenses publiques : comment en accroître l'efficacité ?

Introduction

Le Mexique est l'un des pays de l'OCDE où le rapport des dépenses publiques au PIB est le plus faible : environ 20 pour cent du PIB pour les administrations publiques, contre quelque 45 pour cent en moyenne dans la zone de l'OCDE³⁴. Cette situation n'est pas seulement liée au niveau de développement de l'économie mexicaine. La relative faiblesse de la dépense publique au Mexique résulte d'efforts persistants d'austérité budgétaire à la suite de la crise de la dette du début des années 80, afin de rétablir l'équilibre macroéconomique (le déficit du secteur public avait atteint 16 pour cent du PIB en 1983). En un peu plus de dix ans, les dépenses du secteur public sont revenues de plus de 40 pour cent du PIB (le record absolu de 1987) à 22 pour cent en 1999, pour le secteur public au sens large, c'est-à-dire entreprises publiques comprises (graphique 16). Comme les réformes des années 80 et du début des années 90 n'ont pas simplement eu pour objectif immédiat de stabiliser l'économie, mais ont comporté des mesures de privatisation et de déréglementation ainsi qu'une redéfinition des priorités, la faiblesse des dépenses a été associée à des gains d'efficacité : le recul des dépenses ne s'est donc pas traduit par une perte correspondante des services effectivement assurés. De plus, en partie parce que la consolidation des finances publiques a entraîné une forte réduction des charges d'intérêts, les dépenses primaires ont été moins touchées. Enfin, au cours de la période 1995-2000, les ressources disponibles ont été orientées prioritairement vers les programmes sociaux – éducation, santé, sécurité sociale, logement et réduction de la pauvreté. Les recettes tirées des privatisations ont aussi été en partie acheminées vers ces programmes – de même que les ressources libérées par la réduction correspondante des transferts aux entreprises. La réorientation des dépenses est illustrée par le fait que, sur la période 1995-2000, alors que les dépenses par tête ont diminué de 5.2 pour cent, les dépenses sociales par tête se sont accrues de près de 13 pour cent. Néanmoins, comme l'a montré la précédente *Étude économique du Mexique* publiée par l'OCDE, le recouvrement des recettes fiscales est encore insuffisant, en raison de l'existence de régimes

Graphique 16. Évolution de la dépense publique et du déficit budgétaire¹
En pourcentage du PIB



1. Administration fédérale et entreprises publiques sous contrôle budgétaire.

Source : Ministère des Finances.

préférentiels de grande ampleur et du faible respect des obligations fiscales. Malgré les efforts faits pour étendre les principaux programmes sociaux, les contraintes sur les recettes fiscales ont sans doute limité les dépenses dans des domaines pouvant présenter une forte rentabilité sociale et économique, comme l'investissement dans l'éducation, la santé et les infrastructures matérielles. La correction des déséquilibres et des déficiences pourrait donc bien exiger une progression des dépenses publiques par rapport au PIB. Si tel est le cas, il faudra que cet accroissement intervienne à un rythme qui n'impose pas des pressions insupportables sur les coûts du secteur productif. Quoiqu'il en soit, les problèmes d'efficacité devront être réglés et les mesures visant à accroître les recettes fiscales ne seront acceptables que si la population au sens large a le sentiment que les dépenses publiques sont efficaces.

Ce chapitre examine les principaux problèmes posés par l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique au Mexique, mettant en évidence les domaines clés dans lesquels les pouvoirs publics doivent prendre des mesures. Il commence par un aperçu de l'évolution des dépenses depuis une quinzaine d'années et souligne les besoins de financement prospectifs d'un pays dont les caractéristiques économiques et sociales diffèrent de celles de la plupart des autres pays de l'OCDE. Il analyse ensuite un certain nombre des grands problèmes qui pèsent sur l'efficacité des dépenses, en étudiant certains aspects de

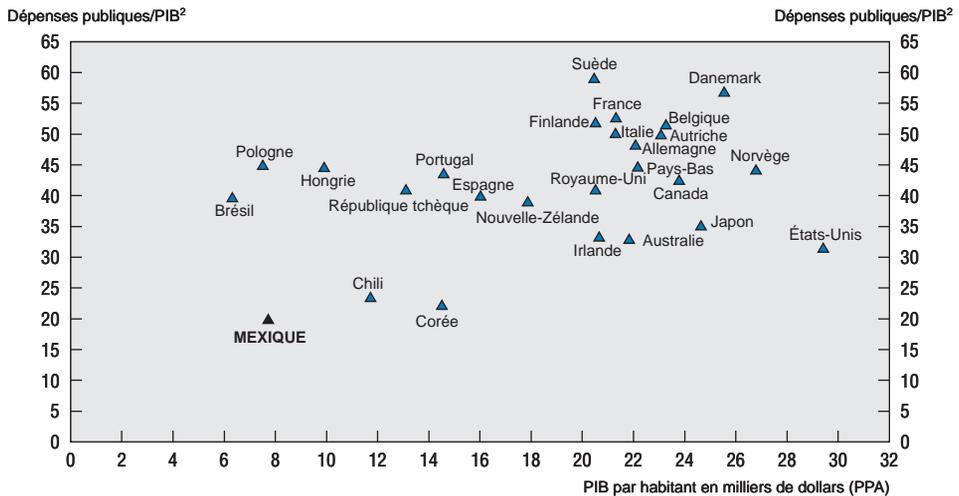
l'administration publique et de l'élaboration du budget et en examinant les possibilités d'introduire des mécanismes de marché afin d'améliorer les performances du secteur public. La décentralisation en cours des responsabilités en matière de dépenses vers les États et les collectivités locales soulève en outre un certain nombre de questions que l'on abordera dans une section spécifique. La dernière partie du chapitre formule des recommandations pour la suite de l'action des pouvoirs publics.

Caractéristiques et déterminants de la dépense publique

Principales caractéristiques de la dépense publique

Après la forte baisse intervenue durant les années 1980, les dépenses de l'administration publique se sont établies en moyenne aux alentours de 20 pour cent du PIB au Mexique, contre 35 à 65 pour cent dans les autres pays de la zone. Même si l'on tient compte du fait que le Mexique a recours aux crédits d'impôts en plus des transferts sociaux pour effectuer une certaine redistribution au profit des travailleurs à faibles revenus, l'écart de dépenses avec la plupart des autres pays de l'OCDE dépasse sensiblement les 15 points. Si l'on rapporte les dépenses publiques au niveau de développement de l'économie mexicaine (graphique 17), le tableau est en revanche moins net : le Chili et la Corée

Graphique 17. Dépenses du gouvernement et niveau de revenu¹



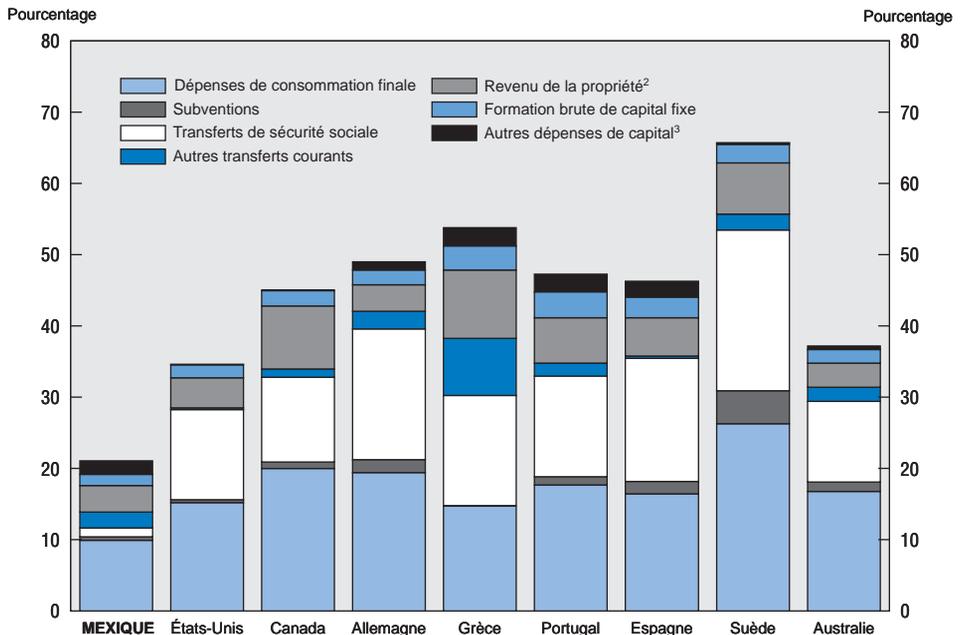
1. 1997 ou dernière année disponible. Administration centrale pour le Brésil et le Chili.

2. Les dépenses publiques sont définies ici comme le total des dépenses courantes et les dépenses en capital nettes.
Source : INEGI ; FMI ; OCDE, *Comptes nationaux*.

connaissent des ratios de dépenses également assez faibles, tandis que le Brésil et certains pays d'Europe orientale présentant le même niveau de développement enregistrent des dépenses beaucoup plus importantes.

La structure des dépenses par catégories économiques fait apparaître deux principales différences entre le Mexique et les autres pays de l'OCDE. Premièrement, les dépenses de sécurité sociale, bien qu'en augmentation, sont encore faibles par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, ce qui témoigne de la faible couverture de la protection sociale au Mexique (graphique 18). Deuxièmement, les dépenses en capital (investissement fixe et transferts de capital) sont relativement élevées, le Mexique se trouvant dans une situation analogue à celle de certains autres pays comme l'Espagne ou le Portugal, qui consacrent

Graphique 18. Dépenses des administrations publiques par catégorie économique dans les pays de l'OCDE¹
En pourcentage du PIB



1. 1997, ou dernière année disponible.

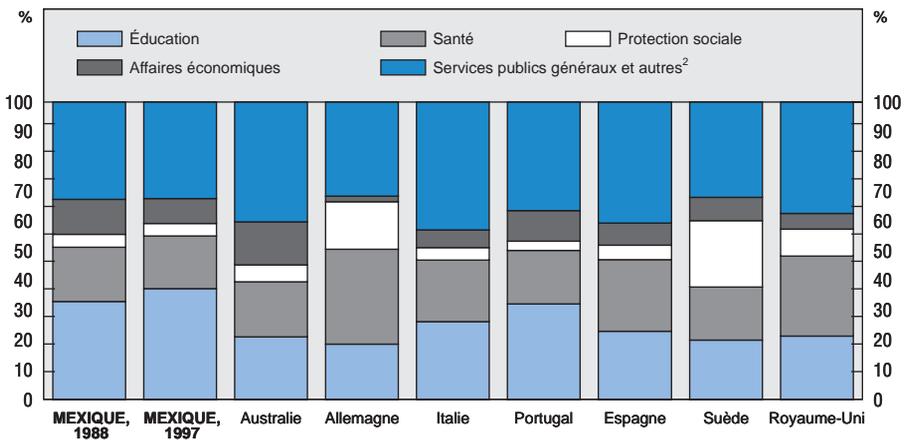
2. Y compris les paiements d'intérêts.

3. Accroissement des stocks, achats de terrains et autres actifs intangibles (nets) et transferts de capital aux autres secteurs.

Source : INEGI; OCDE, *Comptes nationaux*.

également une large part de leur budget aux dépenses en capital³⁵. Toutefois, en pourcentage du PIB, l'investissement n'est pas aussi important au Mexique que dans ces pays qui bénéficient de transferts substantiels de l'Union européenne. Dans une classification fonctionnelle, l'éducation, qui se voit accorder un caractère tout à fait prioritaire, représente la première catégorie de dépenses de l'administration publique. Sa part dans la consommation publique finale s'est accrue ces dix dernières années pour atteindre 37 pour cent du total, soit un pourcentage sensiblement plus élevé que dans les autres pays de l'OCDE (graphique 19)³⁶. La part dans le PIB des dépenses courantes consacrées à l'éducation se situe ainsi actuellement à un niveau inégalé mais qui reste faible par rapport à la moyenne de l'OCDE, surtout si l'on tient compte de l'importance relative des jeunes dans la population du Mexique. C'est dans la catégorie des affaires économiques, qui recouvre des secteurs d'activité comme l'industrie, les transports et les communications ayant fait l'objet de larges mesures de privatisation, que le recul des dépenses courantes a été le plus important : à la fin des années 90, cette catégorie représentait 8 pour cent du total, pourcentage conforme à celui des autres pays de l'OCDE.

Graphique 19. Dépenses de consommation finale des administrations publiques par catégorie fonctionnelle dans les pays de l'OCDE¹
En pourcentage de la consommation finale



1. 1997 ou dernière année disponible.
 2. Comprend l'ordre public et la sécurité, le logement, la culture et les dépenses non affectées.
 Source : INEGI ; OCDE, *Comptes nationaux*.

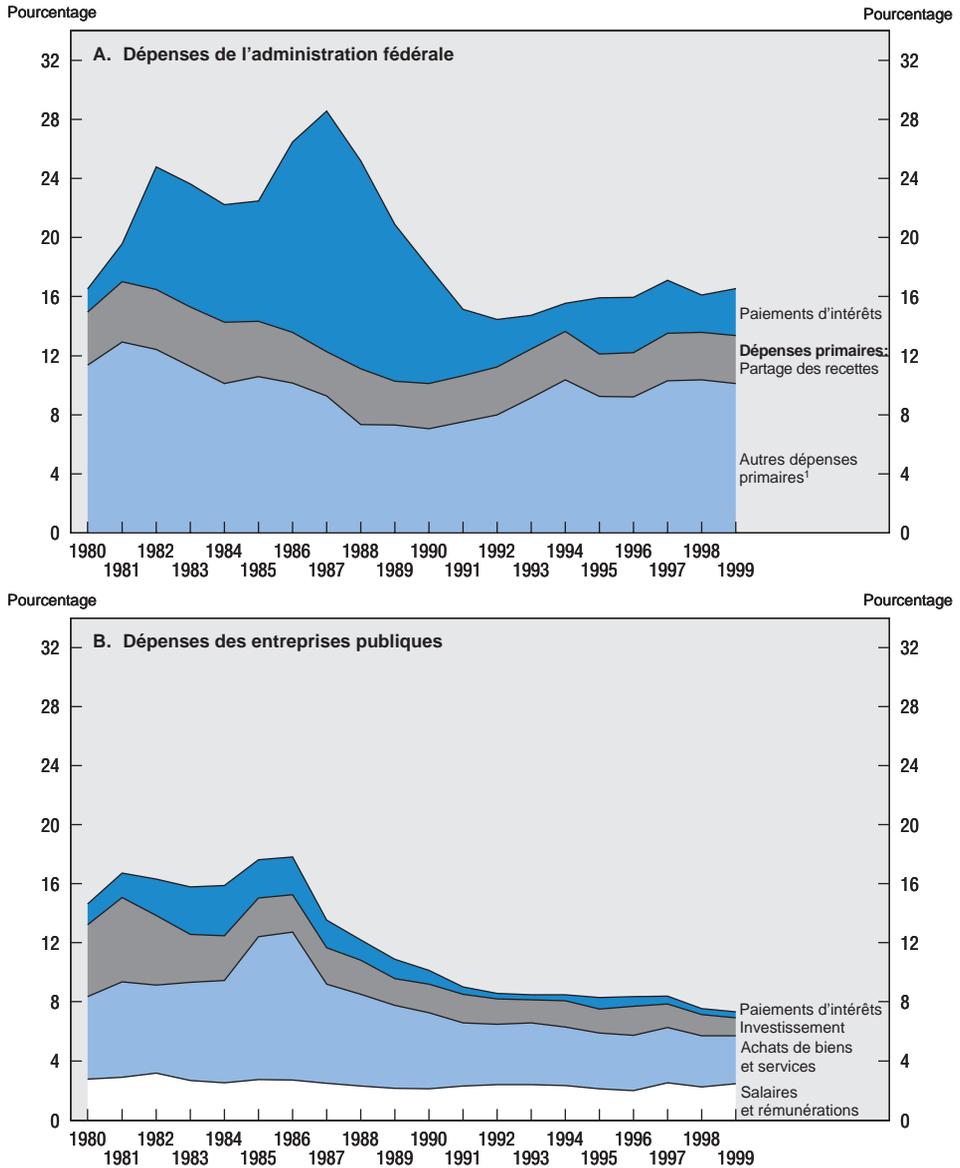
Facteurs expliquant le faible ratio des dépenses

Les dépenses de l'État ont subi un certain nombre d'ajustements ces dernières années, notamment des changements structurels qui, conjugués, peuvent expliquer le recul du ratio des dépenses publiques jusqu'à son faible niveau actuel. Deux principaux facteurs ont joué : les privatisations et la réduction des paiements d'intérêts³⁷. Si l'on considère la seule administration fédérale, les paiements d'intérêts ont diminué de près de 11 points de PIB durant la période 1988-92, un recul facilité par le lancement d'un processus de restructuration de la dette et l'utilisation des recettes des privatisations pour réduire l'encours de la dette publique. Le plan de soutien au secteur bancaire introduit après la crise du peso de 1994-95 a induit pour le gouvernement des obligations de service de la dette représentant entre 0.7 et 1 pour cent du PIB par an³⁸. Or, le ratio des charges d'intérêts au PIB, qui est de l'ordre de 4 pour cent, est désormais inférieur à la moyenne de l'OCDE. Les dépenses primaires de l'État fédéral, après avoir régulièrement diminué dans les années 80, ont progressé au début des années 90 et ont varié dans une fourchette de 12 à 14 pour cent du PIB depuis 1994 (graphique 20, partie A).

Le budget de l'État fédéral ne rend cependant compte que d'une partie de la réalité quant à l'intervention de l'État dans l'économie. Le secteur des entreprises publiques, qui était dominant jusqu'au milieu des années 80, a été sensiblement réduit depuis 1986, ce qui traduit la stratégie de désengagement des pouvoirs publics à l'égard d'un grand nombre d'activités productives de façon à se recentrer sur les fonctions essentielles de l'État. Les dépenses totales des entreprises publiques ont été ramenées aux alentours de 7 pour cent du PIB en 1999, contre 18 pour cent au milieu des années 80 (graphique 20, partie B). Plus important encore du point de vue des dépenses de l'administration publique, les entreprises publiques ayant été soit fermées, soit privatisées, les transferts et subventions du gouvernement fédéral à ce secteur ont été radicalement réduits (graphique 21). Le secteur des entreprises publiques est désormais structurellement excédentaire – grâce à la PEMEX et à l'institut de sécurité sociale IMSS – et contribue de ce fait positivement au budget consolidé.

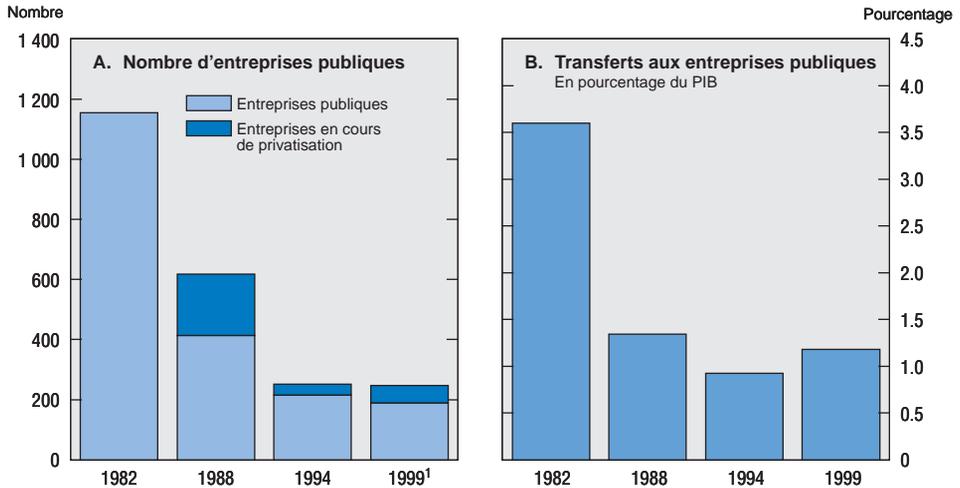
Les dépenses publiques ont montré une certaine vulnérabilité aux chocs exogènes. Depuis le début des années 90, les comptes financiers du secteur public sont proche de l'équilibre, évoluant entre un excédent de 0.7 pour cent du PIB et un déficit de 1.25 pour cent du PIB. Les chocs sur les recettes ont généralement été absorbés par des ajustements des dépenses, même si les principaux programmes sociaux ont été élargis. Les dépenses de l'administration publique ont donc été caractérisées par une instabilité à court terme (graphique 22), ce qui n'est souhaitable ni d'un point de vue macroéconomique – dans la mesure où les dépenses publiques ont sans doute accentué les fluctuations conjoncturelles – ni en termes d'efficacité de la planification et de la maîtrise des dépenses. Les

Graphique 20. Dépenses de l'administration fédérale et des entreprises publiques
En pourcentage du PIB



1. Ces dépenses sont appelées « programmables » dans les comptes budgétaires du Mexique.
Source : Ministère des Finances.

Graphique 21. Le processus de privatisation et son impact sur la dépense publique



1. A la date du 13 août 1999.

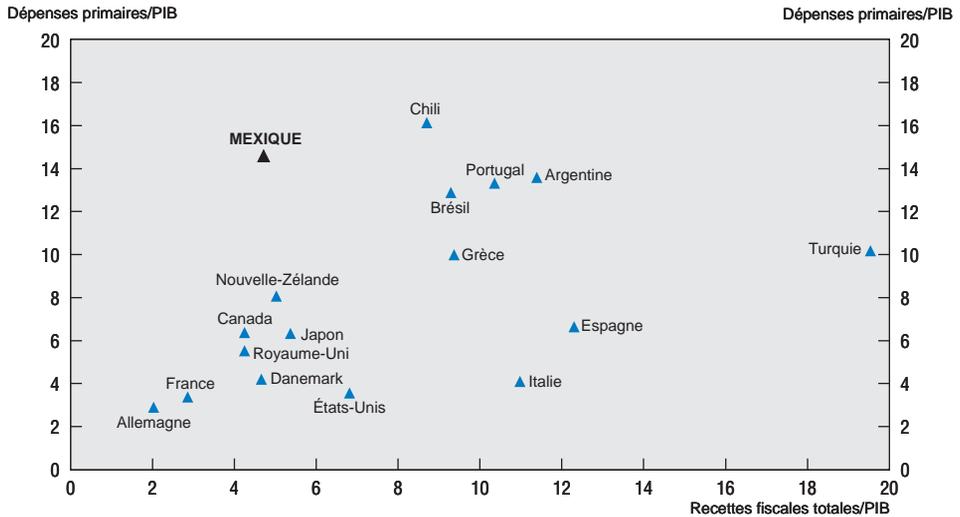
Source : Ministère des Finances.

réductions de dépenses et les reports qui ont été appliqués ont très certainement affecté les programmes d'infrastructure indispensables au développement du pays. Dans le cas des infrastructures routières, par exemple, les ressources publiques disponibles en 1998 – année d'ajustements budgétaires considérables – n'ont permis de financer qu'environ la moitié des besoins d'entretien du réseau routier fédéral³⁹.

Stabilité de l'emploi et des salaires dans l'administration publique

Mesuré par sa part dans l'emploi total ainsi que dans le PIB, le secteur public ne représente désormais plus qu'une faible composante de l'économie. En 1997, l'administration publique assurait 11 pour cent de l'emploi global, contre 15 pour cent aux États-Unis et près de 20 pour cent en Europe et au Canada (tableau 13). Même si l'on prend en compte les entreprises publiques, l'emploi dans le secteur public au sens large n'a représenté que 12 pour cent de l'emploi total au Mexique durant cette période. La masse salariale totale, qui constitue une part encore relativement importante des dépenses de l'État, a un peu diminué en pourcentage du PIB, pour s'établir à 8 pour cent en 1997, contre 10 pour cent aux États-Unis et généralement plus en Europe (dans l'optique des comptes nationaux). Cette situation est due au fait que les augmentations de

Graphique 22. **Coefficient de variation des dépenses primaires et des recettes fiscales¹**
Pourcentage du PIB



1. Le coefficient de variation est l'écart type divisé par la moyenne des recettes fiscales (cotisations de sécurité sociale comprises) et des dépenses primaires des administrations publiques (administration fédérale uniquement dans le cas du Mexique et administration centrale pour le Chili). La période retenue est 1980-1998 ou dernière année disponible.

Source : FMI, *Government Finance Statistics* ; calculs de l'OCDE ; OCDE, *Statistiques des recettes publiques et banque de données analytiques*.

salaires au Mexique ont été modérées et que l'emploi dans l'administration publique est resté stable dans l'ensemble. En période de forte inflation, on a pu observer des reculs des salaires réels, ce qui a contribué à l'ajustement des dépenses publiques ; même si une partie de ces pertes de pouvoir d'achat ont été compensées depuis 1996, les niveaux de rémunération restent encore inférieurs dans plusieurs cas à ce qu'ils étaient avant la crise de 1994.

Un effort de rationalisation des subventions

Le processus de déréglementation et le développement des mécanismes de marché s'est accompagné d'une réduction régulière des subventions depuis le milieu des années 80⁴⁰. Les prêts bonifiés à l'industrie ont été peu à peu éliminés ; les subventions à l'agriculture ont changé de nature, la part des subventions au crédit et à la commercialisation diminuant au profit des transferts directs de revenu et de l'aide aux investissements de productivité⁴¹. Conscientes que les objectifs de redistribution inhérents à la politique sociale sont mal servis par les subventions généralisées qui impliquent d'importantes pertes d'efficience, les

Tableau 13. **L'emploi dans l'administration publique**¹
En pourcentage de l'emploi total

	1988	1993	1997
Mexique	12.8	12.0	11.5
(Entreprises publiques comprises)	16.5	13.6	12.9
États-Unis	14.8	15.3	14.5
Japon	8.3	8.2	8.3
Allemagne	15.6	13.6	12.9
Canada	20.7	22.7	20.6
Grèce	11.6	12.2	12.7
Portugal	..	18.1	..
Espagne	13.0	15.4	15.6
Turquie	8.3	8.0	..
Moyenne de l'OCDE ²	16.9	17.5	18.1
Moyenne des pays européens de l'OCDE ²	17.9	18.6	19.3

1. Administration publique (sur la base des comptes nationaux), hors entreprises publiques.

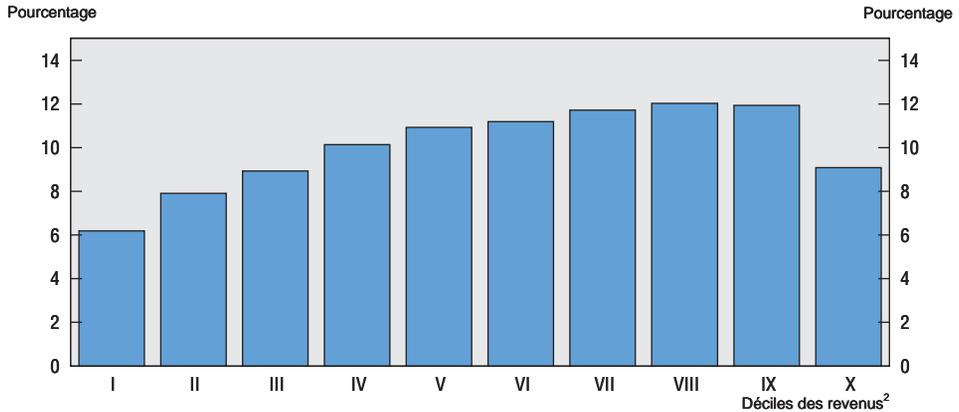
2. Moyenne non pondérée des données disponibles.

Source : INEGI; OCDE.

autorités ont cherché à réduire les diverses subventions à la consommation en vigueur, tout en offrant dans une certaine mesure des compensations aux familles à faible revenu (transferts ciblés, crédit d'impôt, etc.). Par exemple, les subventions généralisées à la consommation visant les *tortillas* (produit alimentaire de base) ont été progressivement réduites jusqu'à être purement et simplement supprimées en 1999. Mais les programmes de subventions alimentaires ciblées sur les familles vivant dans une extrême pauvreté en zones urbaines ont été maintenus⁴². Une proportion croissante des ressources budgétaires a été allouée à des transferts directs, ces transferts étant pour une large part ciblés sur les zones rurales ou les zones marginalisées où se trouvent les situations d'extrême pauvreté (voir plus loin). Globalement, étant donné que les subventions pour les *tortillas* visaient surtout auparavant les zones urbaines, généralement moins désavantagées que les zones rurales⁴³, l'ajustement a provoqué un léger transfert de ressources des villes vers les campagnes.

Malgré la tendance à l'élimination des subventions généralisées, la consommation d'électricité et celle d'eau continuent d'être subventionnées. Le montant implicite total de ces subventions a représenté un peu plus d'un pour cent du PIB in 1998-99. En ce qui concerne l'électricité, les subventions pour les usagers du secteur résidentiel ont atteint 22.4 milliards de pesos in 1999 (0.5 pour cent du PIB)⁴⁴. Bien qu'elles soient accordées selon un barème modulé en fonction de l'importance de la consommation, elles ont un caractère régressif, parce que l'essentiel des avantages revient aux usagers ayant une consommation

Graphique 23. Incidence des subventions sur la consommation d'électricité¹
En pourcentage de subventions totales pour l'usage résidentiel



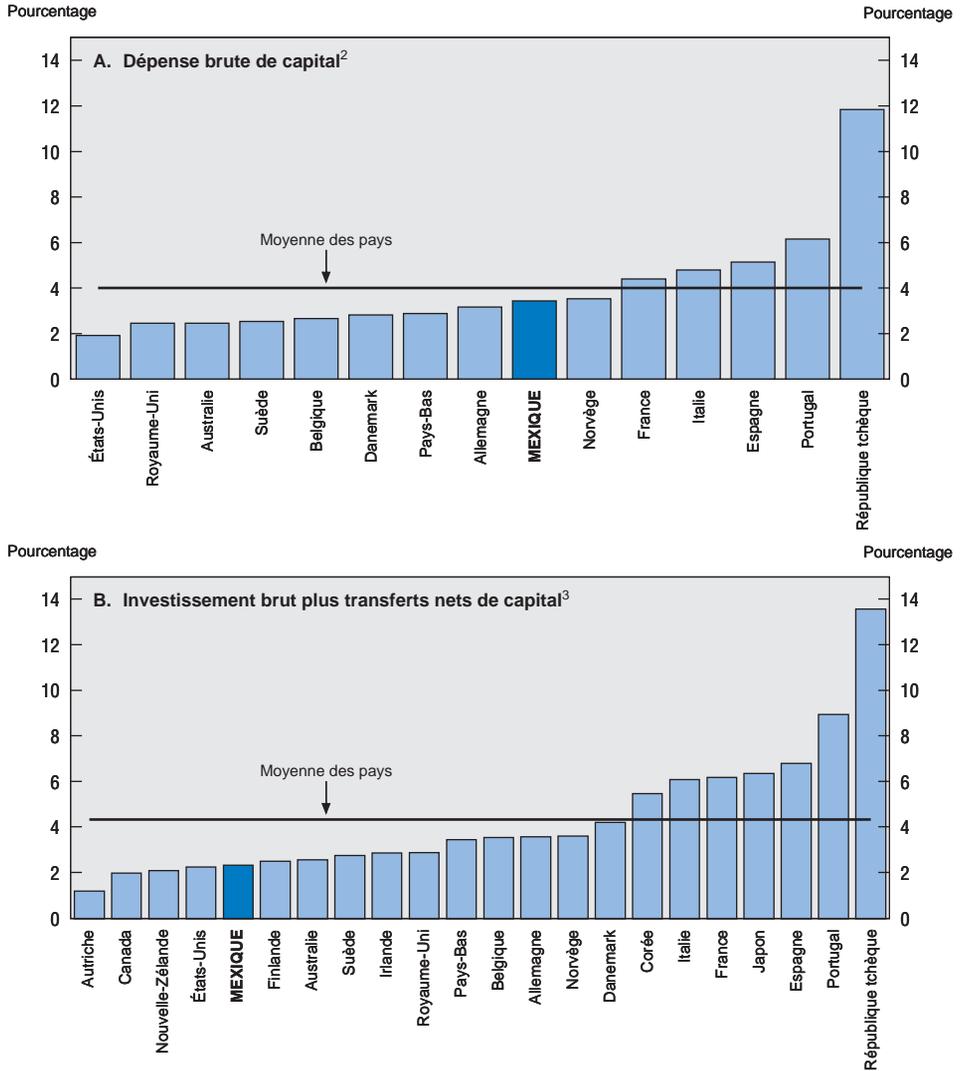
1. Subventions pour les usagers résidentiels qui sont implicites dans la structure des tarifs des deux entreprises publiques (CFE et LFC), en 1999, selon les données publiées dans « Proyecto de Presupuesto de Egresos », novembre 1999.

2. Le 1^{er} décile correspond aux ménages à plus faible revenu.

Source : Ministère des Finances.

moyenne ou forte, donc des personnes des tranches de revenus moyennes ou élevées (graphique 23)⁴⁵. L'essentiel des subventions à la consommation d'eau va au secteur rural qui bénéficie en outre de subventions à la consommation d'électricité, ainsi que de subventions indirectes par le biais d'un traitement privilégié sous le régime des impôts en vigueur (exemptions d'impôts et régimes préférentiels pour la TVA et l'impôt sur le revenu). Les subventions d'eau pour le secteur étaient évaluées à 28.4 milliards de pesos en 1998, soit 0.7 pour cent du PIB (14 pour cent du PIB agricole). Les subventions à la consommation dans ce secteur impliquent une perte sèche, car comme pour l'électricité, ce sont les gros consommateurs, en l'occurrence les grandes exploitations agricoles, qui en bénéficient le plus en termes absolus⁴⁶. Par ailleurs, subventionner le prix de l'eau crée des distorsions, entraînant une consommation excessive d'eau, ce qui va à l'encontre des objectifs de la politique de l'environnement. Plus généralement, la question de savoir quelles catégories de ménages devraient recevoir une compensation si l'on supprimait les subventions pour l'eau ou l'électricité est une question d'ordre politique, liée étroitement aux objectifs de redistribution des autorités. Toutefois, cela ne doit pas occulter le fait que l'élimination de ces subventions permettraient de dégager des ressources supplémentaires pour des dépenses dont la « rentabilité » économique et sociale serait supérieure.

Graphique 24. Dépenses en capital des administrations publiques dans les pays de l'OCDE¹
En pourcentage du PIB



1. 1997 ou dernière année disponible.

2. Formation brute de capital plus achats de terrains et d'actifs intangibles (nets), plus transferts de capital aux autres secteurs.

3. Formation brute de capital plus achats de terrains et d'actifs intangibles (nets), plus transferts de capital (nets).

Source : OCDE, *Comptes nationaux*.

La réorientation de l'investissement public

Au niveau des administrations publiques, hors entreprises publiques, les dépenses en capital (investissement et transferts de capital) sont restées relativement stables durant les dix dernières années, à environ 3 pour cent du PIB, dont la moitié environ pour la formation brute de capital, ce qui est faible en comparaison avec le reste de l'OCDE (graphique 24). En revanche, l'investissement dans le secteur public au sens large (entreprises publiques comprises) a enregistré une contraction très marquée, tombant du niveau record de 10 pour cent du PIB au début des années 80 à 3½ pour cent au milieu des années 90, ce qui tient au processus de privatisation et à la déréglementation économique qui l'a accompagné (tableau 14), encore que des projets hors budget aient été réalisés dans le secteur de l'énergie depuis 1997 (PIDIREGAS, voir ci-après). La contraction de l'investissement la plus prononcée a été enregistrée dans le secteur des communications et des transports, surtout la construction d'infrastructures – chemins de fer, ports, aéroports, téléphones et satellites – car les entreprises ont été presque toutes privatisées, ou sont en cours de privatisation. En 1998-99, presque la moitié de l'investissement du secteur public était concentrée dans le secteur de l'énergie, reflétant essentiellement l'activité des deux principales entreprises d'État, la PEMEX et la CFE. Environ un dixième du total était destiné aux routes et 5 pour cent aux infrastructures d'eau potable et à l'assainissement⁴⁷. Une comparaison de la structure du capital des principaux intervenants dans les principaux secteurs des services montre que le Mexique se situe dans une position intermédiaire parmi les pays de l'OCDE du point de vue de la participation du secteur privé et de la réforme de la réglementation (tableau 15).

Tableau 14. **Formation brute de capital fixe des secteurs privé et public**
En pourcentage du PIB

	Total national	Privé			Public ¹		
		Total	Construction	Machines et outillage	Total	Construction	Machines et outillage
1960-1964	16.8	12.6	n.d.	n.d.	4.2	n.d.	n.d.
1965-1970	19.2	13.1	n.d.	n.d.	6.1	n.d.	n.d.
1970-1974	20.0	13.3	6.7	6.6	6.7	4.6	2.1
1975-1979	20.7	12.3	6.2	6.1	8.5	5.4	3.0
1980-1982	23.0	13.0	5.5	7.5	10.0	6.9	3.1
1983-1984	15.5	9.2	5.1	4.1	6.3	4.8	1.5
1985-1989	17.1	11.8	6.5	5.4	5.3	4.2	1.1
1990-1994	18.5	14.6	6.7	7.9	3.9	3.2	0.8
1995-1997	15.4	12.0	5.9	6.1	3.4	2.8	0.6

1. Entreprises publiques comprises. La ventilation sectorielle de l'investissement public est présentée en annexe, tableau A3.

Source : INEGI, Comptes nationaux.

Tableau 15. Régime de propriété des principaux secteurs des services¹

	Chemins de fer		Transport aérien			Électricité		Télécom- munications ³
	Régime de propriété du principal opérateur		Entreprise d'État	Participation de l'État (en %)	Restrictions en vigueur ²	Participation publique	Restrictions en vigueur ²	Participation de l'État (en %)
	Infrastructure	Fret						
Mexique	Privé	Privé	Oui	55	Non	Oui	Oui	0
États-Unis	Privé	Privé	Non	0	Non	Oui	Oui	0
Canada	Privé	Privé	Non	0	Oui	Non	..	0
Australie	..	..	Non	0	- ⁴	Oui	Non	67
Nouvelle-Zélande	Privé	Privé	Non	0	Non	Oui	Non	0
Allemagne	Public	Public	Non	0	Non	Oui	Non	61
Grèce	Public	Public	Oui	100	Non	Oui	Oui	65
Portugal	Public	Public	Oui	100	Non	Oui	Non	25
Espagne	Public	Public	Oui	94	Non	Oui	Non	0
Turquie	Public	Public	Oui	98	Oui	Oui	Oui	100

1. En septembre 1998.

2. Le nombre de concurrents est limité dans quelques marchés nationaux au moins par la voie législative ou réglementaire.

3. Participation publique dans ce qui était au préalable les opérateurs publics de télécommunications. On trouvera plus de précisions dans O. Boylaud et G. Nicoletti (2000) « Regulation, market structure and performance in telecommunications », OCDE, *Economics Department Working Papers*, No. 237.

4. L'Australie a mis fin à sa politique de duopole et déréglément son marché national du transport aérien en 1990. Néanmoins, dans la pratique, le marché continue à être dominé par les deux compagnies aériennes alors en place.

Source : OCDE; OCDE, International Regulation Database.

Des retards importants persistent dans plusieurs domaines. Ainsi les investissements dans le secteur de l'énergie sont limités par les contraintes budgétaires, alors que les besoins sont croissants. Les estimations officielles tablent sur une augmentation de la demande d'énergie électrique de 6 pour cent par an au cours des prochaines années. Mais la fixation de tarifs pour les consommateurs résidentiels à un niveau trop bas (les subventions des prix de l'électricité par le gouvernement fédéral ont augmenté ces dernières années) a limité la capacité des entreprises publiques d'électricité (CFE et *Luz y Fuerza del Centro*) d'investir dans de nouvelles capacités. Pour répondre aux besoins plus importants d'investissement dans le secteur de l'énergie et compte tenu des obstacles légaux ou constitutionnels qui limitent l'initiative privée dans le secteur, le gouvernement a introduit des mécanismes de financement privé sous plusieurs formes pour pallier l'insuffisance des ressources publiques disponibles (y compris l'utilisation de PIDIREGAS). Ces mécanismes ont contribué à financer le développement de nouvelles capacités et la modernisation des installations existantes, mais en même temps ont créé des obligations budgétaires qui devront être satisfaites à plus long terme⁴⁸. Il ne saurait donc qu'imparfaitement se substituer à l'ouverture du secteur à l'initiative privée. En outre, les tarifs de l'électricité pour les consommateurs résidentiels devront être relevés.

Dans le secteur de l'éducation, l'investissement accuse un retard considérable : par exemple, pour permettre la rénovation et l'entretien des écoles et pour financer l'équipement de base des écoles élémentaires, il faudrait dégager une somme estimée à 20 milliards de pesos. Or, cette somme représenterait deux fois le budget d'investissement de 1998 pour la totalité du secteur de l'éducation. Il paraît vraisemblable que certaines dépenses d'infrastructure pouvant avoir un rendement social élevé ont souffert de contraintes budgétaires ces dernières années, en particulier l'entretien et la modernisation des infrastructures publiques, par exemples les réseaux d'approvisionnement en eau potable et les routes, un poste de dépenses qui dans beaucoup de pays apparaît comme particulièrement vulnérable lors de restrictions budgétaires. Bien que les dépenses des États et des municipalités au titre des infrastructures aient augmenté, compensant en partie la baisse des dépenses fédérales, les infrastructures mexicaines souffrent encore d'importantes déficiences, illustrées par le fait qu'en 1997 près de 14 pour cent de la population n'avaient pas encore accès à de l'eau potable et que 27 pour cent ne bénéficiaient pas du traitement des eaux, ce qui place le Mexique derrière le Brésil et le Chili, par exemple.

Facteurs affectant l'évolution future des dépenses

Même si la baisse des charges d'intérêt et la redéfinition des priorités en matière de dépenses publiques ont pu contribuer à accroître l'efficacité des dépenses publiques, la relative pénurie de ressources budgétaires et le recours massif à des recettes d'origine pétrolière instables ont sans doute gêné les efforts

faits par le gouvernement fédéral pour obtenir de meilleurs résultats dans certaines de ses missions essentielles. Pour que le Mexique tire pleinement parti de son intégration dans l'économie mondiale et parvienne à une croissance plus équilibrée, il devra consentir des efforts soutenus pour développer son capital humain et renforcer ses investissements. De plus, comme le reconnaissent les autorités, il faut que la croissance de la production se traduise par une amélioration du niveau de vie de la population dans son ensemble, c'est-à-dire y compris ses composantes plus pauvres. Le Mexique connaît l'un des plus faibles revenus par habitant de la zone de l'OCDE et la répartition des revenus y est plus inégalitaire que chez les autres pays Membres, en dehors de la Turquie, de sorte qu'une part importante de la population vit dans des conditions de pauvreté extrême. Une meilleure répartition des revenus – par le biais d'un relèvement de ceux des catégories défavorisées – est souhaitable, à la fois en soi et pour préserver un consensus sur la stratégie économique générale du pays⁴⁹. La section ci-après commence par un examen des conditions préalables, sur le plan des dépenses, à un développement soutenu. Cette partie sera suivie d'une étude des questions d'équité et des aspects redistributifs des dépenses publiques.

Le rôle de la dépense publique dans le développement économique

Les effets de l'investissement public sur la croissance sont souvent ambivalents, car l'allocation de ressources rares n'est pas nécessairement fondée sur les taux de rendement et elle peut avoir pour effet d'évincer des investissements privés plus productifs. Les études empiriques sur le rôle des infrastructures publiques concluent certes à l'existence d'effets bénéfiques de tels investissements, mais des incertitudes considérables demeurent quant à l'ampleur de ces effets⁵⁰. Toutefois, des relations qui apparaissent comme peu significatives dans les pays développés peuvent être pertinentes dans le cas de pays en voie de développement. Les analyses empiriques sur le Mexique et plusieurs autres pays latino-américains tendent à montrer que les dépenses publiques affectées aux infrastructures peuvent exercer un effet clairement positif sur la croissance économique et peuvent constituer un complément essentiel à l'investissement privé, dans des pays où le capital physique et humain est relativement peu développé. En termes généraux, les études empiriques pour le Mexique concluent à un effet positif de l'investissement public sur la croissance économique, provenant principalement des externalités positives générées sur la production des différentes branches et des différentes régions. Nonobstant les effets d'éviction à court terme, l'investissement dans les infrastructures semble avoir présenté une corrélation positive avec la croissance du PIB du secteur privé. Toutefois, pour que cet investissement produise un impact net positif, il faut financer l'augmentation des dépenses consacrées aux infrastructures sociales par une augmentation des recettes fiscales et non par un élargissement du déficit budgétaire et l'ampleur de cette augmentation doit être modeste⁵¹.

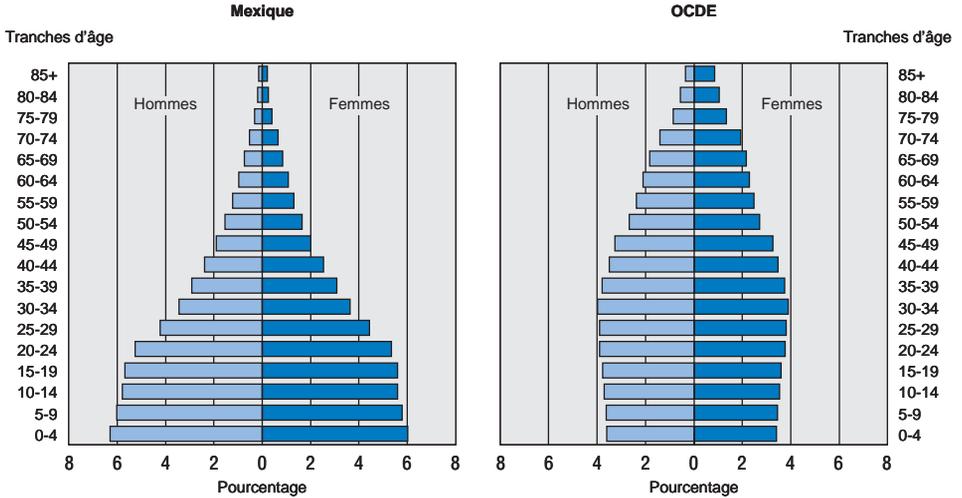
Certaines caractéristiques de l'économie mexicaine conditionnent les politiques de dépense publique mises en œuvre. Le pays connaît une transition démographique, avec un taux de croissance de sa population qui est passé de plus de 3 pour cent par an dans les années 1960 et 1970 à 2 pour cent environ par an depuis les années 1980 (graphique 25). Le boom démographique et les changements dans la structure par âge créent des pressions sur plusieurs fronts. La proportion de la population d'âge scolaire est plus grande que dans les autres pays de l'OCDE ; et grâce aux progrès des taux de scolarisation, notamment, on a assisté à un déplacement de la demande des classes primaires vers les niveaux intermédiaires. Compte tenu de la croissance rapide de la population arrivant en âge actif dans la période actuelle (3 pour cent, soit 1 million de personnes par an), un effort particulier doit être fourni pour faciliter la transition de « l'école » à la vie active. En outre face à un environnement en transformation, la population d'âge adulte doit pouvoir avoir accès à des programmes de formation pour s'adapter aux besoins. A long terme enfin, les problèmes liés au vieillissement de la population – accroissement des taux de dépendance pour les régimes de retraite et augmentation de la demande de soins médicaux – se poseront au Mexique, quoique plus tard que dans la plupart des autres pays de l'OCDE.

Développer le capital humain est prioritaire

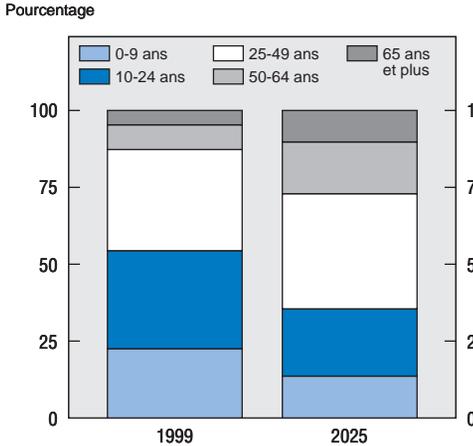
Les ressources financières consacrées à l'éducation ont été épargnées par les périodes d'ajustement des dépenses dans la mesure où elles étaient considérées comme prioritaires. Pourtant, après une augmentation régulière durant les dix dernières années, les dépenses d'éducation, qui ont représenté 6 pour cent du PIB in 1999, restent inférieures à la moyenne pour l'OCDE. En données corrigées de la structure démographique (la population d'âge scolaire étant l'une des plus élevées dans l'OCDE), le ratio pour le Mexique se situe au bas de l'échelle (graphique 26). De plus, le montant des dépenses privées d'éducation reste marginal. L'augmentation des ressources a toutefois permis une augmentation des effectifs, un rattrapage partiel des niveaux de salaires, la réhabilitation du stock de capital. Des progrès notables ont été accomplis au cours des dernières années en termes de taux de fréquentation scolaire et d'achèvement des cycles d'études, mais ils restent insuffisants. Les récentes réformes qui se sont traduites par une refonte et une modernisation des programmes scolaires, ont sans doute apporté des améliorations qualitatives. Les autorités ont également pris des mesures pour développer l'enseignement technique et les programmes de formation générale en vue de faciliter la transition de l'école à la vie active. L'évolution démographique et les progrès accomplis dans la scolarisation au niveau primaire créent maintenant des pressions sensibles sur les capacités au niveau secondaire, y compris pour renforcer les compétences des enseignants. Ces pressions impliquent à leur tour une expansion continue du budget de l'éducation⁵².

Graphique 25. Structure d'âge de la population et taux de dépendance

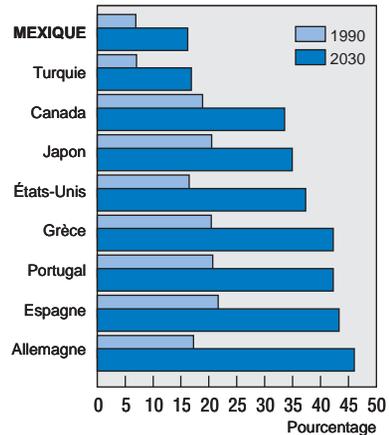
A. Structure de la population en 1995 au Mexique et dans l'OCDE :
Par tranche d'âge de 5 ans en pourcentage de la population totale



B. Population mexicaine estimée en 1999 et 2025¹
Tranches d'âge en pourcentage de la population totale

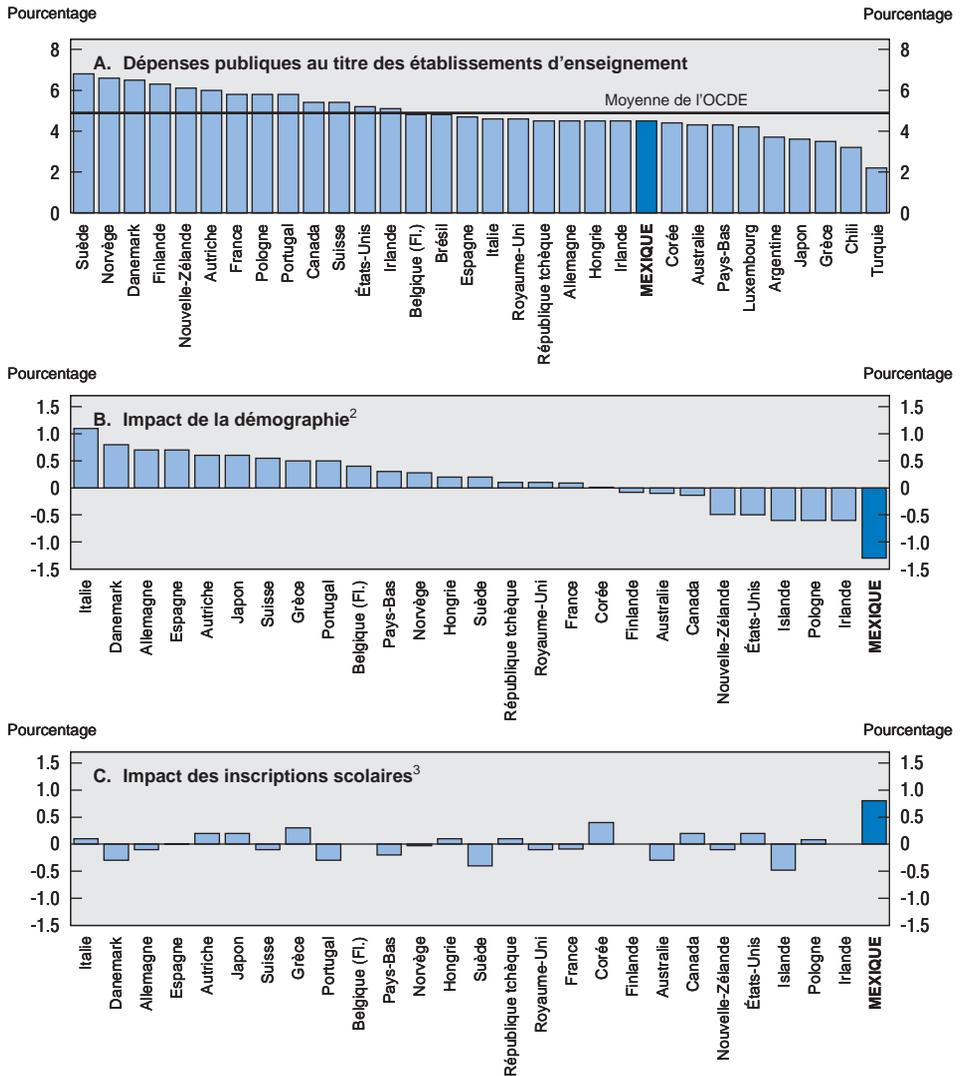


C. Taux de dépendance² en 1990 et 2030



1. Hommes et femmes.
2. Rapport de la population plus âgée (65 ans et plus) à la population en âge de travailler (15-64 ans).
Source : IMSS ; Nations Unis ; OCDE.

Graphique 26. Dépenses d'éducation¹
En pourcentage du PIB



1. 1997, sauf Turquie (1995) et Brésil (1996).

2. Augmentation/diminution des dépenses d'enseignement à supposer que la part de la population âgée de 5 à 29 ans soit la même que la moyenne de l'OCDE.

3. Augmentation/diminution des dépenses d'enseignement à supposer que le profil des inscrits âgés de 5 à 14 ans (fin de 2^e cycle du secondaire) soit le même que la moyenne de l'OCDE.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2000.

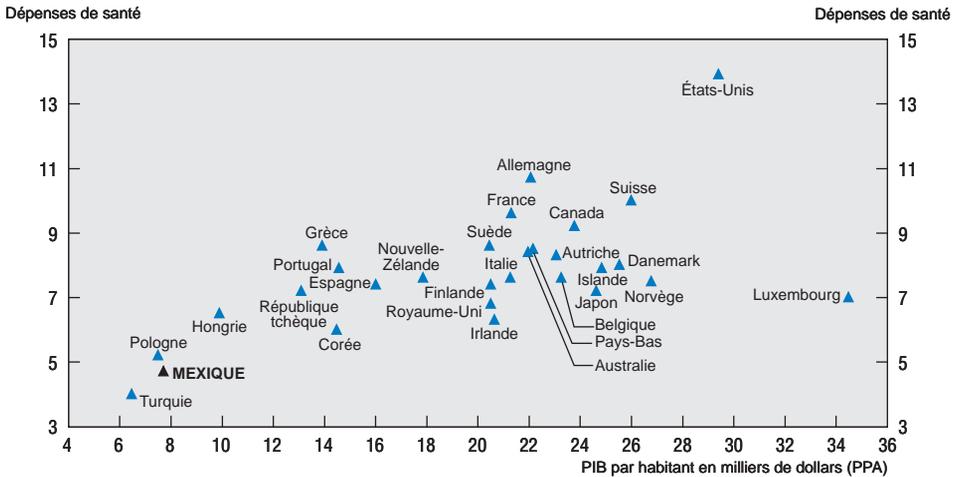
En ce qui concerne les politiques du marché du travail, le processus intense de modernisation et de restructuration de l'économie et l'ampleur des déplacements de main-d'œuvre qui en résultent ont conduit les autorités à accroître l'envergure des programmes de formation au cours des années récentes. Toutefois, la part des ressources publiques que le Mexique consacre aux mesures actives du marché du travail reste peu importantes par rapport aux autres pays de l'OCDE – et il n'y a pas de mesures passives⁵³. L'efficacité des mesures actives pour promouvoir l'acquisition des compétences et l'adaptabilité de la main-d'œuvre dépend, comme dans les autres pays, de l'application de critères de sélection rigoureux.

Pressions exercées par les systèmes de santé et de pensions⁵⁴

La prestation de services adéquats dans les secteurs de la santé et de la protection sociale peut aussi contribuer à un environnement propice à une augmentation de la productivité, à condition que les dispositifs de protection sociale ne faussent pas l'organisation des activités des entreprises et le fonctionnement du marché du travail. En ce qui concerne les soins de santé, malgré une amélioration régulière, la mortalité infantile, la malnutrition et les maladies infectieuses sont encore très répandues au Mexique. Même si la population est jeune, le système de santé devra de plus en plus répondre aux besoins d'un nombre croissant de personnes âgées dont les maladies appellent des services plus onéreux, comme le montre l'expérience des pays à revenus plus élevés. En 1994, environ 10 millions de personnes (11 pour cent de la population) n'avaient pas accès aux soins de santé – services publics ou sécurité sociale. Des progrès sensibles ont été accomplis en matière de développement de l'offre de services médicaux et d'amélioration de la qualité des soins dispensés dans les hôpitaux et les unités de soins publics au profit de la population non couverte par l'assurance maladie. Les rémunérations des salariés du système national de santé publique ont été revalorisées et l'investissement dans le secteur s'est accru. L'ampleur de ces mesures est reflétée dans l'augmentation sensible des dépenses publiques inscrites au budget fédéral ainsi que des transferts opérés en faveur des États pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs fonctions dans ces domaines. A l'heure actuelle, la majeure partie de la population reçoit au moins les soins de santé de base⁵⁵. Bien que l'augmentation des ressources au cours des cinq dernières années ait visé à réduire les inéquités, la qualité des services fournis est encore très inégale (voir section suivante). A long terme avec l'augmentation du revenu par tête et le vieillissement de la population, la demande de soins de santé va nécessairement s'accroître (graphique 27).

C'est en 1997 qu'a été entreprise une réforme fondamentale de l'Institut mexicain de sécurité sociale (IMSS) pour les travailleurs du secteur privé. Cette réforme avait pour principaux objectifs d'étendre la couverture du régime de

Graphique 27. Dépenses de santé et PIB par habitant¹
En pourcentage du PIB



1. 1997.

Source : Base de données de l'OCDE sur la santé, 1999.

protection sociale et d'assurer la viabilité financière du système, tout en réduisant les distorsions pesant sur le marché du travail. Pour ce qui concerne plus particulièrement le volet santé du régime de protection sociale, les frais de l'affiliation au système – pour les employeurs et les salariés – sont progressivement abaissés. En contrepartie, la part de la contribution du gouvernement au financement de l'IMSS a été accrue⁵⁶. Ce nouveau mécanisme de financement, en abaissant le coût d'affiliation au régime de protection sociale, va faciliter la création d'emplois dans le secteur « formel » du marché du travail, ce qui est la meilleure façon d'accroître la productivité et les revenus moyens à moyen terme. De plus, un mécanisme d'affiliation volontaire au système a été établi. Avec l'élargissement de la couverture du système de sécurité sociale des pressions vont s'exercer en faveur d'une augmentation de la contribution de l'État fédéral. Les prévisions officielles établissent le coût de la réforme du volet santé de l'IMSS pour le gouvernement fédéral à environ 0.5 pour cent du PIB par an.

Le régime des pensions pour les travailleurs du secteur privé (IMSS) a aussi été profondément réformé avec l'introduction d'un système par capitalisation à la place de l'ancien système par répartition. Cette réforme, mise en œuvre à partir de la mi-1997, entraîne un coût budgétaire évalué par les autorités à environ 0.7 pour cent du PIB par an pendant une vingtaine d'années, avant de diminuer

progressivement par la suite. Le coût budgétaire recouvre l'introduction d'une pension minimum garantie et un coût de transition représentant l'écart entre les montants accumulés par le travailleur sur son compte individuel et le montant de la pension qu'il doit recevoir s'il opte pour l'ancien régime⁵⁷. Le Mexique est ainsi l'un des seuls pays de l'OCDE à avoir introduit un régime de pension par capitalisation, le coût de la transition assumé par le gouvernement étant relativement modéré du fait de la structure démographique, mais aussi parce que la réforme ne touche pour l'instant que le secteur privé. Dans l'ensemble, la réforme de l'IMSS, concernant les volets santé et pensions, s'est traduite par une ponction supplémentaire sur le budget des administrations publiques : l'augmentation de la contribution de l'État fédéral à l'IMSS est estimée à un peu plus de 1½ point de PIB par an. Par contre, les régimes de retraite des fonctionnaires de l'administration fédérale et des États, gérés par les Instituts de sécurité sociale, au niveau fédéral et au niveau des États (ISSSTE) n'ont pas été réformés et fonctionnent toujours selon un système de répartition, créant des obligations budgétaires pour l'avenir, qui n'ont pas été quantifiées.

Équité et dépenses publiques

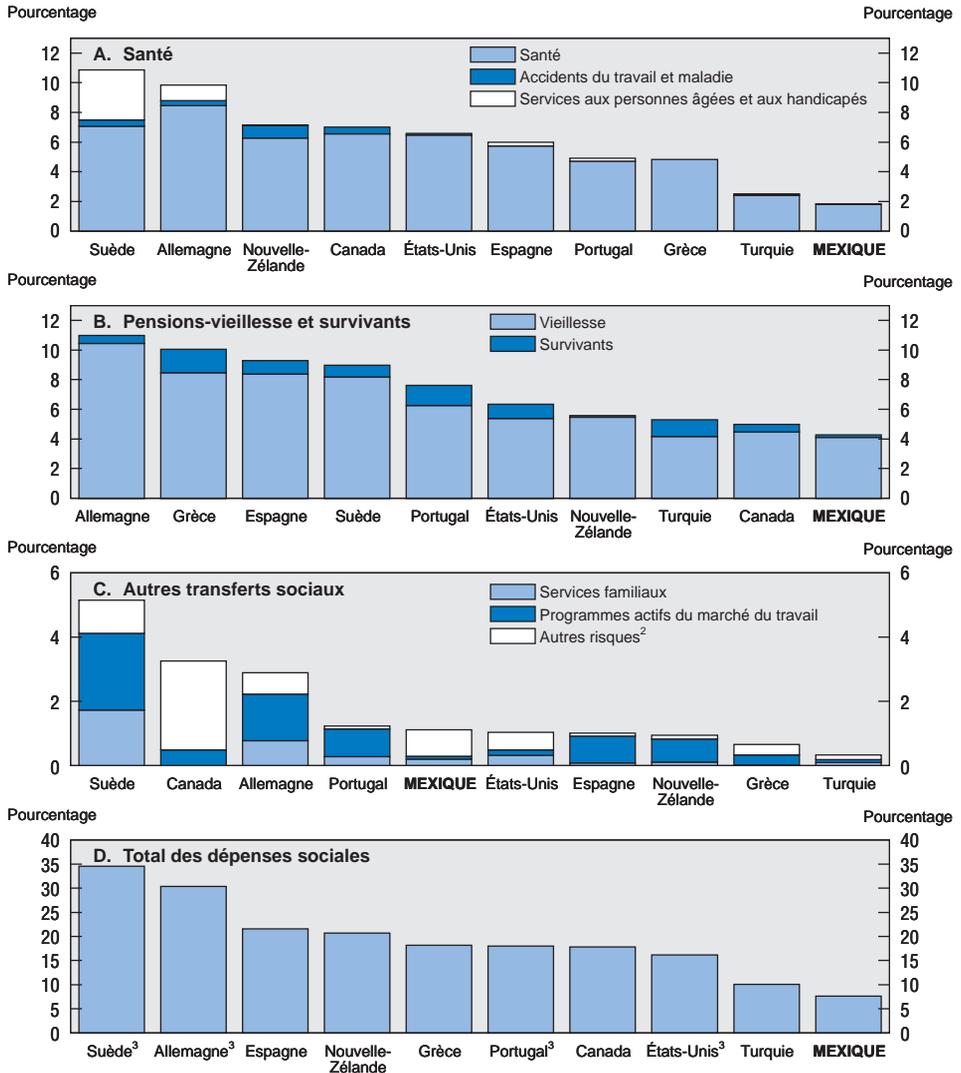
La stabilité macroéconomique et les réformes structurelles de grande ampleur sont au cœur de toute stratégie visant à relever durablement le niveau de vie ; mais au Mexique comme dans de nombreux pays en cours d'industrialisation, notamment en Amérique latine, il faut prendre des mesures spécifiques pour corriger les inégalités de répartition et combattre l'extrême pauvreté. Des questions d'équité se posent plus particulièrement dans des domaines comme l'éducation ou les soins de santé. L'un des grands objectifs des dépenses publiques pour l'éducation consiste à améliorer l'égalité des chances entre les groupes socio-économiques et les régions, plus précisément pour donner aux groupes défavorisés la possibilité d'acquérir les connaissances et les compétences qui affecteront leur capacité future de se procurer des revenus. Malgré l'amélioration des taux de fréquentation scolaire – pas moins de 90 pour cent pour l'école primaire – la probabilité de suivre une scolarité complète reste étroitement liée au niveau de revenus des parents. Pour que l'éducation publique pénètre plus profondément et couvre plus largement la population, il est essentiel de consacrer aux services publics d'éducation – notamment lorsqu'ils s'adressent aux catégories disposant de faibles revenus – des ressources d'une qualité et d'un volume convenables. Il n'est pas facile d'évaluer l'incidence des services d'éducation du point de vue de la distribution des ressources, car l'analyse doit prendre en compte trois facteurs principaux : premièrement, le coût relatif des différents types de services ; deuxièmement, la mesure dans laquelle les différents groupes de population ont un accès équitable aux services ; troisièmement, les caractéristiques des groupes qui ont accès aux services⁵⁸. Ainsi, pour l'éducation supérieure, les coûts unitaires sont plus élevés

que pour les autres cycles d'enseignement ; et la gratuité des inscriptions bénéficie plus largement à la minorité de la population qui poursuit ses études jusqu'à ce niveau, donc à la population la plus aisée. Même pour le cycle d'enseignement obligatoire, le coût d'opportunité pour suivre ce cycle peut être excessif pour les enfants de familles à faible revenu⁵⁹. Pour cette raison, il ne suffit pas d'améliorer les services proposés ; il faut aussi se doter d'instruments spécifiques destinés aux familles les plus défavorisées afin de les inciter à envoyer leurs enfants à l'école. (Les programmes de lutte contre la pauvreté qui ont été développés après 1996 comprennent de telles mesures du côté de la demande, comme on le verra plus loin.)

L'incidence des services de santé soulève les mêmes problèmes d'équité. Il est admis que la qualité des soins fournis par le système de sécurité sociale, qui ne couvre qu'environ 70 pour cent de la population (IMSS plus un certain nombre d'institutions destinées aux salariés du secteur public) est supérieure à ceux fournis par le système de santé publique fédéral ou des États (SSA) qui est accessible à la population non assurée. Or les soins fournis par l'IMSS sont utilisés par les segments de population qui sont relativement privilégiés car ils ont un emploi dans le cadre du marché du travail formel. Plusieurs aspects de la réforme de l'IMSS, notamment le nouveau mécanisme visant à assurer la couverture des familles moyennant une faible cotisation forfaitaire, sont destinés à améliorer l'équité du système. La réforme des pensions comporte aussi un élément redistributif en faveur des travailleurs à faible revenu car l'État effectue un transfert forfaitaire au compte d'épargne de tous les travailleurs, quel que soit leur niveau de salaire.

Comme on l'a vu, malgré les efforts considérables consentis par le Mexique, les dépenses sociales restent faibles par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, même si l'on tient compte des programmes ciblés de lutte contre l'extrême pauvreté (graphique 28). En outre, la fiscalité ne produit que peu d'effets de redistribution. Dans ce domaine, comme on l'a démontré dans le chapitre spécial de la précédente *Étude économique de l'OCDE*, les exonérations et les régimes préférentiels dont bénéficient certains secteurs d'activité n'ont guère de justification économique et n'ont pas de fonction de redistribution. De plus, dans le cadre du régime de TVA, la multiplication des produits bénéficiant d'un taux zéro limite l'assiette de la consommation imposable ; elle complique l'administration de ce régime et c'est un mécanisme inefficace du point de vue de la redistribution de revenus. Du côté des impôts, le crédit d'impôt n'établit guère d'équité au niveau familial car il est accordé en fonction du revenu individuel, et à l'inverse des systèmes similaires opérant dans d'autres pays de l'OCDE, il ne prend pas en compte le nombre d'enfants à la charge du contribuable. Du côté des dépenses, il faut réexaminer les subventions généralisées qui demeurent en vigueur alors que leur objectif n'est pas clair, puisqu'elles n'assurent pas de fonction de redistribution.

Graphique 28. Dépenses sociales dans les pays de l'OCDE¹
En pourcentage du PIB



1. 1997 pour le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Turquie et les États-Unis ; 1996 pour le Canada, l'Allemagne et le Portugal ; 1995 pour la Suède et l'Espagne ; 1993 pour la Grèce. Les dépenses d'éducation sont présentées séparément (voir graphique 26).

2. Pour le Mexique, principalement les programmes ciblés de *Solidaridad*.

3. Les dépenses sociales privées obligatoires (soit moins de 1.5 pour cent du PIB) sont incluses dans le total.

Source : OCDE, Base de données des dépenses sociales.

La lutte contre la pauvreté

Conscientes que l'expansion économique et les programmes sociaux de portée générale ne permettent pas de toucher toutes les catégories sociales et toutes les régions, les autorités ont mis en œuvre des mesures visant expressément les couches les plus défavorisées. Cette approche n'est pas nouvelle, mais le gouvernement actuel a élargi la portée de la politique sociale et cherche à en renforcer l'efficacité et la fonction de redistribution à l'aide d'instruments nouveaux. En dehors des améliorations de la politique sociale en général, les autorités ont élaboré une stratégie spécifique pour faire reculer la pauvreté. Elle s'articule autour de trois axes : créer des opportunités de revenu, afin de favoriser l'insertion des familles dans l'activité productrice ; développer des infrastructures de base (eau potable, chemins ruraux, téléphonie rurale) ; développer le capital humain.

En ce qui concerne le développement du capital humain, l'action porte à la fois sur l'offre et sur la demande. Les mesures agissant sur l'offre visent à améliorer la quantité et la qualité des services de santé et d'éducation. Au niveau fédéral, des mesures ont été prises pour améliorer l'offre de services d'éducation dans 31 000 communautés rurales marginalisées, en particulier grâce à la distribution de livres et de matériels. De même, dans le secteur de la santé, des programmes ciblés dispensent gratuitement des soins de santé de base à la population non couverte par l'assurance maladie, grâce à la fourniture d'un ensemble minimum de services préventifs, couvrant la planification de la famille, la vaccination, les soins prénatals et d'autres soins de base.

Parallèlement, des instruments sont en place pour agir sur la demande, telles que les petits déjeuners scolaires et les bourses scolaires⁶⁰. Du côté de la demande, l'un des principaux instruments de la nouvelle stratégie est le Programme pour l'éducation, la santé et la nutrition (PROGRESA) mis en œuvre dès 1997. Le programme PROGRESA actuellement en vigueur présente trois caractéristiques qui semblent favoriser son efficacité : l'approche retenue est intégrée afin de dégager les synergies entre éducation de base et santé ; elle est ciblée selon un mécanisme relativement innovateur et transparent ; enfin, le montant des transferts aux bénéficiaires est déterminé sur la base de formules transparentes et uniformes, ce qui réduit le pouvoir discrétionnaire⁶¹. Le budget consacré à PROGRESA a augmenté graduellement depuis sa création, pour atteindre 0.2 pour cent du PIB en 2000. A la fin de 1999, PROGRESA couvrait 2.6 millions de familles, représentant environ 80 pour cent des familles vivant dans un état de dénuement extrême en milieu rural et semi-urbain. D'après les indicateurs de résultats pour un échantillon de communautés, le programme a eu un impact positif net sur la situation des familles concernées, chez lesquelles on a pu constater une augmentation de la fréquentation scolaire, un accroissement des dépenses d'alimentation et d'habillement pour les enfants, une amélioration de l'état nutritionnel des moins de cinq ans et un recours accru aux services de santé.

Bien que ce soit dans les zones rurales et semi-urbaines que l'on trouve la plus forte concentration de pauvreté et que le dénuement soit le plus criant, on dénombre aussi 1.2 million de familles urbaines vivant dans une extrême pauvreté. PROGRESA pourrait être étendu aux zones urbaines. Si les autorités décident d'étendre le programme, les mécanismes de ciblage et les modalités de fonctionnement devront être ajustés de façon à préserver les incitations au travail ; en outre, il faudrait que ce programme remplace les programmes spécifiques ciblés existant en zones urbaines, comme ceux relatifs au lait et aux tortillas.

Contraintes et options

L'analyse qui précède a montré que la faiblesse des recettes fiscales a fait peser une contrainte sur les dépenses publiques, malgré l'importance des besoins à satisfaire (développement du capital humain et physique) pour parvenir à une croissance plus équilibrée à moyen terme et améliorer les résultats en termes de répartition des revenus. Des choix publics doivent être opérés : accroître ou non la dette, augmenter les recettes fiscales ou maintenir un faible niveau des dépenses. Le financement par le déficit budgétaire n'est pas une solution parce que cela accroîtrait les engagements de l'État qui sont déjà substantiels si l'on tient compte des obligations budgétaires liées au plan de sauvetage du secteur financier et celles qui résultent de la réforme de l'IMSS – sans oublier les obligations associées à l'inévitable réforme du régime public de pension. De plus, les effets négatifs d'un financement par le déficit sur la confiance des investisseurs annuleraient les légers avantages qui découlerait d'une augmentation des dépenses. Le choix public semble donc ramené à une seule option : conserver une administration publique de petite taille, avec une fiscalité légère et des dépenses d'ampleur relativement limitée, tout en augmentant la ponction fiscale pour financer des dépenses présentant des avantages marginaux élevés sur les plans économique et social. L'*Étude économique* de l'an dernier soulignait que le régime fiscal général était plutôt bien conçu, mais que des changements devaient lui être apportés de façon à accroître à court ou moyen terme le rapport actuellement faible des prélèvements fiscaux au PIB. Parmi les mesures qui pourraient être prises dans les années à venir, celles qui sont propres à réduire la portée des régimes préférentiels en matière d'impôts sur la consommation et sur le revenu d'une part et les efforts visant à renforcer l'administration et les contrôles fiscaux sont les plus appropriés pour accroître les recettes fiscales sans produire d'effets négatifs en termes d'efficacité. Des recommandations spécifiques figurent plus loin au chapitre IV et dans l'encadré 7. Il faudra aussi tenir compte des considérations relatives à la répartition des revenus. Toutefois, les mesures d'accroissement des recettes fiscales, même lorsqu'elles sont bien conçues, soulèvent des difficultés d'ordre politique. Elles ne sont sans doute acceptables que si les avantages marginaux de l'augmentation des impôts sont manifestes et donc si l'opinion au sens large a le sentiment que les dépenses de l'État sont efficaces.

Jusqu'ici, les méthodes de préparation du budget, de gestion et d'information ont facilité la maîtrise du niveau des dépenses. En effet, l'expérience (par exemple, la phase d'assainissement de 1987-92) a montré que les réductions de dépenses étaient parvenues à faire diminuer le déficit budgétaire – avec des gains d'efficience dans certains cas. Toutefois, les pratiques en matière de budget et de gestion publique ne sont sans doute pas parvenues aussi bien à assurer la rentabilité des dépenses. Le critère utilisé pour évaluer les résultats en fonction des besoins a souvent consisté à mesurer les intrants, à savoir la part des dépenses affectées à tel ou tel programme. Or, comme nombre d'autres pays de l'OCDE, le Mexique cherche de plus en plus à se doter de mécanismes permettant d'évaluer l'efficacité des dépenses.

Problèmes de gestion publique et de budget

Un facteur important influant sur l'efficacité des dépenses publiques est l'efficience de l'administration publique elle-même. Bien que de nombreuses réformes aient été tentées dans les années 80 et au début des années 90, la nouvelle administration entrée en fonctions en 1995 a néanmoins considéré qu'il existait de graves problèmes⁶². Elle a diagnostiqué quatre principales défaillances de l'administration publique :

- *Une centralisation et une concentration excessives*⁶³. Les décisions en matière de dépenses étaient fortement centralisées à deux égards : les décisions étaient pour la plupart prises au niveau fédéral au détriment des États et des collectivités locales ; de plus, au sein de l'administration centrale, le pouvoir de décision était concentré entre les mains du ministère des finances aux dépens des autres ministères (concentration). Cette concentration facilitait certes le contrôle et la coordination budgétaires, mais elle allongeait les processus de règlement, restreignait la capacité de gestion et entravait la capacité de réaction de l'administration aux demandes des citoyens.
- *Des procédures et règlements bureaucratiques complexes*. La réaction des organismes publics était lente et leur responsabilisation faible, ce qui pouvait faire craindre un gâchis des ressources, un manque de clarté et un développement de la corruption.
- *Des organismes publics et ministères peu incités à l'efficience*. Les critères d'évaluation des performances au niveau des programmes étaient souvent mal conçus ou inexistant.
- *Absence de statut et manque de professionnalisme parmi les fonctionnaires*. Les mécanismes favorisant un bon comportement professionnel, l'honnêteté, la loyauté, l'effort et la créativité étaient inadéquats. Les différences de contrats et de conditions de travail entre salariés syndiqués et salariés non syndiqués étaient importantes, ce qui contribuait à la démoralisation des fonctionnaires. Les possibilités de formation étaient limitées et l'évaluation des résultats du personnel était inefficace.

Les autorités ont lancé en 1997 une stratégie de réforme générale en vue de la modernisation des procédures administratives et budgétaires, dont la pièce maîtresse était la Réforme du système budgétaire (*Reforma del Sistema Presupuestario*, RSP). Cette réforme se compose de plusieurs programmes qui interviennent à différents stades du cycle budgétaire, en se complétant et se renforçant mutuellement⁶⁴. En outre, des efforts ont été consentis pour renforcer les fonctions de contrôle et d'audit de l'exécutif, pour améliorer la gestion des ressources humaines, pour confier plus de responsabilités aux ministères fonctionnels et pour renforcer la transparence. Dans le même temps, les États et les collectivités locales se sont vu accorder plus de latitude dans leurs décisions de dépenses. Ces initiatives ont commencé à produire les résultats voulus, même si le rythme des changements a été inégal. Si certaines réformes ont été réalisées, d'autres en sont encore au stade des « programmes pilotes ». Des progrès considérables ont été accomplis dans le sens d'une plus grande transparence de l'administration publique, de l'amélioration des systèmes d'audit et de contrôle, de l'introduction de mécanismes d'incitation positive, de la réduction des pouvoirs discrétionnaires de l'Exécutif et de la décentralisation des décisions en matière de dépenses. Toutefois, l'administration publique du Mexique reste caractérisée, malgré une rapide mutation, par sa forte concentration, son manque de souplesse en matière de gestion et l'inadaptation de ses procédures et pratiques de gestion des ressources humaines. On examinera dans la section ci-après les principaux acquis de la réforme en essayant de définir les perspectives de nouveaux progrès. On s'attardera sur quatre grands domaines : les processus et procédures budgétaires, la gestion des ressources humaines, le rôle du marché dans l'amélioration des performances du secteur public, enfin les problèmes liés à la décentralisation des responsabilités en matière de dépenses.

Forces et faiblesses du processus budgétaire

La planification budgétaire au niveau de l'État fédéral couvre l'administration centrale et plusieurs entreprises publiques. Jusqu'à récemment, le processus budgétaire était fortement concentré, deux entités – le ministère des Finances et le ministère du Contrôleur général et du Développement administratif (SECODAM), qui relèvent tous deux de l'Exécutif – ayant de larges prérogatives en matière de rédaction, de mise en œuvre et de contrôle. Cela a contribué à instaurer une discipline budgétaire, mais a aussi comporté des coûts en termes d'efficacité, de transparence et de contrôle démocratique. Pour faire face à ce problème, des mesures importantes ont été prises au cours des trois dernières années afin de transférer des décisions aux ministères et organismes fonctionnels et d'améliorer le contrôle législatif sur le processus budgétaire.

Par le passé, la concentration des pouvoirs contribuait à la discipline budgétaire...

Au Mexique, le budget est établi par l'Exécutif, qui dispose de prérogatives lui permettant de définir l'orientation budgétaire générale et les prévisions macroéconomiques correspondantes. Deux projets de loi distincts – l'un pour les dépenses, l'autre pour les recettes – sont transmis au Congrès, qui peut les modifier à condition de rester dans le cadre des orientations définies (encadré 2)⁶⁵. Du côté de l'Exécutif, le ministère des Finances joue un rôle prédominant en rédigeant le budget et en en gérant la mise en œuvre. Il est à l'initiative du processus d'élaboration et négocie avec les ministères fonctionnels et les organismes publics autonomes leurs programmes respectifs avant de soumettre son projet de budget au Congrès pour approbation⁶⁶. Jusqu'au lancement du processus de réforme en 1997, ces négociations imposaient généralement un travail administratif considérable de la part de toutes les parties en présence. Dans le cadre d'une approche de « bas en haut », les ministères fonctionnels sollicitaient des ressources, tandis que le ministère des Finances étudiait leurs demandes, en comparait les mérites et décidait des dépenses programme par programme. Pratiquement toutes les décisions de dépenses prises au niveau des ministères fonctionnels ou des organismes publics devaient avoir été étudiées par le ministère des Finances pour approbation avant tout décaissement des fonds.

Ce système fortement centralisé a contribué à assurer la discipline budgétaire qui fait défaut dans bien des pays, et ce pour deux raisons principales. Premièrement, du fait de l'importance des prérogatives de l'Exécutif, les budgets étaient moins vulnérables, au moment de leur élaboration, aux pressions de groupes d'intérêts visant à obtenir des enveloppes plus importantes. En général, comme les avantages résultant des dépenses publiques sont plus ciblés que leur coût (fiscalité), on observe une tendance à surestimer l'avantage marginal net d'une dépense, ce qui peut induire une « propension au déficit » dans les finances publiques, laquelle est d'autant plus importante que le processus budgétaire est fragmenté⁶⁷. Au Mexique, cela ne s'est pas produit, même après que la fragmentation politique a entraîné une division concrète du pouvoir entre partis politiques, aucun parti ne disposant de la majorité absolue au Congrès. Deuxièmement, la concentration du processus de décision entre les mains d'un seul ministère contribuait à imposer une réelle contrainte de rigueur budgétaire aux ministères fonctionnels et organismes autonomes – les crédits accordés étaient effectivement perçus comme l'enveloppe maximale de dépenses autorisées. En conséquence, contrairement à la situation observée dans de nombreux autres pays de l'OCDE, les dépassements de dépenses étaient rares.

... aux dépens de l'efficacité, de la transparence et du contrôle démocratique

Néanmoins, ce système présentait des défaillances à plusieurs égards, notamment le manque de supervision démocratique efficace, sa bureaucratie excessive et son inefficience. Du fait de l'absence de disposition prévoyant un

Encadré 2. Le processus budgétaire

Le processus d'approbation

Dans le cadre du système législatif bicaméral du Mexique, les deux chambres participent aux décisions relatives aux recettes, mais seule la chambre basse intervient dans l'approbation des dépenses. Elle peut modifier le projet de budget, en réduisant les dépenses globales ou des crédits spécifiques. Pour accroître les dépenses, il faut définir de nouvelles sources de financement. Le processus législatif d'approbation du budget ne peut normalement prendre que quelques semaines – entre la soumission du projet le 15 novembre et la date butoir pour son approbation le 31 décembre. Ce délai est trop court pour permettre au Congrès d'approfondir son examen, d'autant que son implication institutionnelle dans les phases préparatoires à la rédaction est généralement réduite au minimum. Dans de nombreux pays de l'OCDE, un délai minimum de deux à trois mois est normalement réservé à un véritable débat budgétaire et le Parlement joue un rôle institutionnel beaucoup plus actif dans le processus d'élaboration du budget*.

Nouveaux organes législatifs

En avril 1998, la Chambre des représentants a créé une unité technique spécialisée non partisane qui a été chargée d'analyser les dépenses publiques. Cet unité a pour tâche de préparer les éléments dont ont besoins les commissions, groupes et représentants parlementaires pour pouvoir s'acquitter de leurs fonctions législatives concernant le budget. Elle a considérablement accru les capacités techniques de l'organe législatif dans le domaine budgétaire, améliorant l'efficacité de ses fonctions de surveillance.

En 1999, la création de l'*Auditoría Superior de la Federación* a été approuvée aux termes d'une modification constitutionnelle. Cet organe – unité technique non partisane indépendante rattachée au Législatif – n'est pas encore pleinement opérationnel : des lois secondaires doivent encore être approuvées par le Sénat à cet effet. Son rôle sera de procéder à la vérification des dépenses publiques, avec notamment la possibilité de réaliser un audit en cours d'année lorsque des irrégularités sont signalées. Il sera alors en mesure de déterminer les responsabilités et les pénalités pour les fonctionnaires publics jugés responsables. Les activités conjuguées de cette nouvelle agence et de SEDOCAM devraient permettre de renforcer le système de contrôle, en améliorant le contrôle législatif du processus budgétaire.

* En Suède, par exemple, les commissions parlementaires jouent un rôle essentiel dans les délibérations budgétaires, en participant activement au processus de rédaction, en consultation étroite avec les ministères fonctionnels ou organismes publics autonomes concernés.

Encadré 2. **Le processus budgétaire** (suite)

Dispositions budgétaires en cas de déficits de recettes ou de recettes exceptionnelles

Dans le cas du Mexique, le budget est particulièrement vulnérable aux chocs externes comme les variations des prix internationaux du pétrole. La Constitution mexicaine ne prévoit pas de règles de révision du budget. Jusqu'en 1998, les déficits de recettes déclenchaient automatiquement des révisions du budget, tandis que les recettes exceptionnelles pouvaient être utilisées à la seule discrétion du pouvoir exécutif. Normalement, les recettes supplémentaires servaient au remboursement de la dette ou étaient accumulées dans un « fonds d'infrastructures » dont l'utilisation n'a pas toujours été totalement transparente.

Jusqu'en 1997, des dispositions relatives aux déficits de recettes et rentrées exceptionnelles étaient négociées entre l'Exécutif et le Législatif, chaque année au moment de la préparation du projet de loi de finances initiale. La procédure d'ajustement des dépenses varie normalement en fonction du décalage. Si les rentrées exceptionnelles ou les déficits de recettes sont relativement limités – normalement moins de 1 pour cent des recettes budgétaires totales – les autorisations d'augmentation des dépenses ou des emprunts sont automatiques. En cas de pénurie de recettes plus importante, des réductions de dépenses sont obligatoires. En revanche, des rentrées exceptionnelles de plus grande ampleur sont affectées au remboursement de la dette publique et/ou à l'accumulation de fonds de réserve, comme on l'a vu au chapitre II.

Dépenses extraordinaires liées à des catastrophes naturelles

Afin de réduire la vulnérabilité du budget face à des catastrophes naturelles, le gouvernement a établi depuis 1996 un nouveau Fonds pour les catastrophes naturelles (*Fonden*) dans le budget fédéral. Ce dispositif fournit les ressources nécessaires pour réparer les dommages causés par une catastrophe naturelle sans entraîner de dépassements des dépenses autorisées pour l'année.

contrôle des hypothèses sous-tendant le budget, par le Congrès ou un organisme indépendant, le système était critiqué pour son manque de transparence. La concentration excessive induisait en outre des coûts administratifs considérables, les gestionnaires sur le terrain se plaignant de la bureaucratie excessive. S'ajoutant aux restrictions quantitatives sur le nombre d'agents pouvant être recrutés et sur la fixation des salaires et autres conditions d'emploi, ces obstacles compromettaient gravement la flexibilité des gestionnaires. Ils empêchaient aussi un plus large recours à des instruments de marché pour améliorer les performances du secteur public, comme l'externalisation (voir plus loin). Ils pesaient donc considérablement sur l'efficacité des dépenses publiques.

Les réformes récentes ont commencé à rétablir l'équilibre

Les réformes entreprises depuis 1997 ont commencé de transférer certaines des prérogatives budgétaires du ministère des Finances. En contrepartie de la signature d'accords de performance, les ministères et organismes fonctionnels ont été investis d'une plus grande autonomie pour la gestion et l'affectation de leur budget. Des mesures récentes ont élargi le recours aux contrôles *a posteriori* en transférant la responsabilité des autorisations budgétaires aux ministères et aux organismes fonctionnels. Cette réforme concerne les projets en capital et les autres projets d'équipement ainsi que les modifications budgétaires, représentant les deux tiers des dépenses nettes. En outre, les mesures de déréglementation et d'amélioration des voies de communication entre les différents niveaux d'administration – grâce notamment à la mise en place d'un nouveau réseau électronique et à la simplification des règles budgétaires – ont accéléré les procédures internes, tout en réduisant les coûts administratifs⁶⁸. Cela devrait à son tour permettre une augmentation de l'efficacité globale de l'administration publique. Dans le même temps, le Congrès a été investi de nouveaux pouvoirs de contrôle. Des dispositions ont été incorporées dans le budget pour faire face à des déficits de recettes et à des recettes exceptionnelles, ce qui a renforcé la transparence du processus, alors qu'un organe législatif d'audit (*Auditoría Superior de la Federación*) a été créé, améliorant la responsabilité comptable de l'Exécutif.

... mais les changements doivent être compatibles avec le maintien de la rigueur budgétaire

Il serait souhaitable de pousser plus avant le processus de déconcentration, mais la rapidité des réformes budgétaires est en grande partie conditionnée par la nécessité de maintenir la discipline budgétaire globale. Ainsi, et malgré les progrès sensibles réalisés au cours des trois dernières années, les efforts de réforme n'en sont encore qu'à leur début et les organismes budgétaires centraux (ministère des finances et SEDOCAM) gardent un contrôle général sur les décisions de dépenses. Si l'on veut progresser, des mécanismes doivent être trouvés pour faire en sorte que les changements ne nuisent pas à la capacité du gouvernement de maintenir la rigueur budgétaire. A cet égard, le nouvel organe législatif d'audit pourrait jouer un rôle important. En renforçant les fonctions d'audit et de contrôle du Congrès, il devrait permettre à celui-ci de procéder à une évaluation plus systématique des programmes. Cette évaluation devrait permettre à son tour une révision et une réadaptation des mécanismes de contrôle existants actuellement au sein de l'Exécutif. En renforçant l'obligation de rendre compte pour les cadres de l'administration et en imposant des pénalités et des sanctions, le cas échéant, une évaluation plus efficace des programmes rendra l'encadrement plus responsable des actions entreprises et permettra d'améliorer encore la flexibilité des décisions budgétaires.

Mécanismes d'incitation : les systèmes d'audit, de contrôle et d'évaluation ont gagné en efficacité

Au Mexique, le système d'audit et de contrôle du secteur public relève de la responsabilité du ministère du Contrôleur général et du développement administratif (SECODAM), qui est le ministère chargé du contrôle interne au sein de l'Exécutif. Le SECODAM exerce ses missions par l'intermédiaire d'un réseau d'unités d'audit, chacune étant responsable d'un seul ministère ou organisme public⁶⁹. Jusqu'à la fin de 1996, plusieurs restrictions ont entravé les performances des systèmes d'audit et de contrôle, notamment le fait que ces unités d'audit n'étaient pas placées sous le contrôle effectif du SECODAM, mais souvent sous celle du ministère ou de l'organisme inspecté. De même, des obstacles juridiques font que l'imposition de sanctions à l'encontre de fonctionnaires demande du temps et passe par des procédures fastidieuses. Depuis lors, des changements ont été apportés de sorte que ces systèmes fonctionnent désormais relativement bien. Par exemple, les services de contrôle interne – bien que restant administrativement liés aux ministères fonctionnels et aux organismes indépendants – doivent désormais se soumettre aux règles et instructions publiées par le SECODAM, qui nomme aussi directement les hauts fonctionnaires. Les mécanismes d'incitation ont aussi été considérablement améliorés par l'introduction d'un système d'évaluation des performances (*Sistema de Evaluación del Desempeño*, SED) dans le cadre du processus de réforme générale du budget. Jusqu'en 1997, on ne disposait guère d'indicateurs pouvant servir de critères d'évaluation des performances. Le SED repose sur des contrats de performance signés avec les ministères fonctionnels et les organismes publics et destinés à alimenter le cycle de contrôle.

L'administration publique réagit plus vite et les procédures bureaucratiques ont été simplifiées

Récemment encore, les pratiques de l'administration publique mexicaine se caractérisaient par leur manque de transparence qui découlait pour une large part des pouvoirs excessifs concentrés entre les mains de l'exécutif. Cette concentration du pouvoir était souvent associée avec le manque de responsabilisation et d'instruments permettant une surveillance efficace par l'opinion publique et les élus. Cette absence de transparence touchait les processus et procédures budgétaires ainsi que la gestion des ressources humaines. Ces dernières années cependant, des efforts sensibles ont été consentis pour améliorer les choses dans ce domaine. Parallèlement à l'ouverture du processus politique, des innovations ont été apportées comme la publicité intégrale des salaires et avantages des fonctionnaires et l'amélioration de la surveillance publique du processus budgétaire en réduisant le pouvoir discrétionnaire de l'exécutif en matière de dépenses⁷⁰. Les pratiques en matière de passation des marchés publics ont été notablement

modernisées avec des initiatives comme le « Système électronique de passation des marchés publics » (COMPRANET) qui introduit plus de transparence dans les adjudications, notamment grâce à la publication de renseignements sur la soumission retenue (encadré 3). Enfin, les procédures administratives ont été simplifiées et sont devenues plus accessibles au grand public sous l'effet de mesures visant à réduire les excès de la bureaucratie et à publier les prescriptions administratives sur l'Internet. Un processus d'approbation automatique a aussi été introduit pour certaines procédures, le feu vert de l'administration devenant implicite lorsque cette dernière n'a pas répondu dans les délais prescrits. Ces mesures ont permis une amélioration sensible de la capacité de réaction de l'administration aux demandes des administrés et ont aussi limité les possibilités de comportements contraires à l'éthique. La simplification et l'accélération des procédures, parallèlement à la réduction de l'interaction personnelle entre les citoyens et l'administration, ont sensiblement diminué la pratique auparavant courante consistant à demander de l'argent pour accélérer le traitement d'un dossier. En outre, depuis 1999, tous les organismes fédéraux sont tenus de

Encadré 3. **Le Système électronique de passation des marchés publics (COMPRANET)**

COMPRANET a été mis au point par le SECODAM afin de servir de système universel en accès public pour les procédures d'appels d'offres du secteur public. Il a été conçu pour conférer plus d'efficacité et de transparence à la passation de marchés publics en réduisant les coûts de transaction et les possibilités de comportements contraires à l'éthique. Ce système électronique sur l'Internet comporte des invitations à soumissionner, la liste des documents requis pour soumissionner et un système d'adjudication électronique qui permet aux fournisseurs et sous-traitants de soumettre leurs offres. Enfin, une fois qu'un marché a été attribué, des informations sur l'offre l'ayant emporté sont publiées, ce qui accroît considérablement la transparence du processus.

Ce système est pleinement opérationnel depuis la fin de 1999 et couvre l'ensemble des procédures de marché public pour l'acquisition de biens et la sous-traitance de services et de travaux publics émanant de tous les secrétariats, organismes et entités du gouvernement fédéral. Jusqu'ici les résultats ont été extrêmement encourageants. Le nombre d'offres transmises par l'intermédiaire de COMPRANET s'est établi en moyenne à environ 2 000 par mois durant la période juillet 1997 à juin 1999, plus de 20 000 entreprises y faisant régulièrement appel. Mais surtout, le SECODAM estime que ce système a généré une économie considérable pour les caisses de l'État, cette économie étant en moyenne de l'ordre de 15 à 25 pour cent selon le type de biens ou de services faisant l'objet de l'appel d'offre.

publier leurs « règles de fonctionnement » dans le Registre fédéral, en précisant bien les critères appliqués pour le choix des bénéficiaires de chaque programme et en indiquant les normes retenues pour l'évaluation des performances. Cette innovation vise à améliorer l'efficacité, la transparence et la responsabilité.

Caractéristiques de la gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines (GRH) est un facteur essentiel pour accroître l'efficacité de l'administration publique. Au Mexique, comme ailleurs, les orientations et pratiques dans le domaine de la GRH sont en cours de révision dans le cadre d'une stratégie de réforme générale du secteur public. Même si des progrès importants ont été accomplis ces dernières années, les ministères fonctionnels ou les organismes de publics autonomes ne disposent pas encore d'une flexibilité de gestion suffisante. De plus, le service public repose sur un système dual, ce qui pose des problèmes de flexibilité de la politique de recrutement au niveau fonctionnel et de mobilité excessive au niveau des directions.

Les orientations et pratiques s'améliorent, mais les directions manquent encore de flexibilité

Avant le lancement de la réforme au milieu des années 90, on pouvait dire que les orientations en matière de gestion des ressources humaines au Mexique cumulaient tous les inconvénients, avec de multiples pratiques au niveau des ministères sans pour autant que les directions disposent d'une autonomie dans leur fonctionnement. Le contrôle formel était concentré entre les mains du SECODAM et du ministère des Finances, qui assuraient la supervision complète des décisions des ministères fonctionnels ou des organismes publics, leur autorisation étant nécessaire pour toute modification du statut du personnel et d'autres décisions impliquant l'engagement de dépenses, comme la formation. Les cadres de l'administration se plaignent souvent des délais de réponse aux demandes d'autorisation, de la lourdeur de la procédure et du manque de transparence. De plus, les barèmes de salaires étaient statiques et ne permettaient aucune incitation par le biais des mécanismes de rémunération. En dépit de la lourdeur de ce contrôle formel, chaque ministère ou organisme avait son propre système de gestion des traitements et du personnel. Les critères de recrutement, d'avancement et de promotion différaient considérablement selon les ministères et organismes (les traitements et les emplois ne correspondant pas nécessairement au même niveau de responsabilité dans les entités publiques), ce qui entravait la mobilité des fonctionnaires au sein du secteur public. Les primes représentaient près de la moitié de la masse salariale et les avantages annexes des hauts fonctionnaires étaient importants, sans que des critères précis existent pour leur répartition entre les ministères ou au sein de ceux-ci, ce qui entraînait de très grandes inégalités. Les autorités responsables du contrôle et du budget se

plaignaient souvent que les informations sur l'affectation des différents salariés aux différentes missions étaient rares, que les pratiques des ministères fonctionnels étaient souvent opaques et qu'aucun instrument n'existait pour les obliger à se conformer à la réglementation, autant de facteurs qui empêchaient une supervision efficace. Enfin, ce manque de transparence était démoralisant pour les salariés et ouvrait la voie à des comportements contraires à l'éthique.

A partir de 1995, les autorités ont commencé à s'attaquer à ces problèmes au moyen d'une série de réformes complémentaires. Premièrement, les nouveaux systèmes d'évaluation des performances au niveau des programmes ont donné aux cadres une plus grande marge de manœuvre en contrepartie de la signature de contrats de performance. Grâce à ce dispositif, les ministères et organismes fonctionnels ont été déchargés de plusieurs procédures d'autorisation préalable. Deuxièmement, les réglementations en matière de gestion des ressources humaines ont été actualisées ou de nouvelles réglementations ont été adoptées et un système unifié d'information (le programme SIARH) a été établi, qui devrait améliorer la transparence et accélérer les demandes d'autorisation préalables aux décisions concernant le personnel. Troisièmement, des politiques ont été mises en œuvre pour rationaliser les barèmes de rémunération et de prestations et en accroître la transparence, notamment grâce à l'établissement d'un ratio minimum entre rémunération et primes (de quatre pour un) et à l'adoption d'un barème de salaires unifié mais flexible destiné à éliminer les inéquités. Ces mesures ont été complétées en 2000 par la publication par le ministère des Finances d'un « Manuel des rémunérations et prestations », établissant les bases d'un système de rémunération plus moderne devant faciliter la mise en place de systèmes de rémunération fondés sur le mérite. Enfin, un système d'évaluation des performances des salariés du secteur public est en train d'entrer lentement en application, d'abord pour les hauts fonctionnaires. Des directives ont été récemment publiées à cet égard⁷¹.

Ces réformes en sont à divers stades d'application, mais le processus de rationalisation des barèmes des rémunérations et avantages annexes est désormais à peu près achevé⁷². Cela devrait accroître la transparence et favoriser l'introduction progressive de mécanismes d'incitation positive pour la promotion de l'excellence, dans la mesure où les nouveaux barèmes de salaires autorisent les variations à l'intérieur des grades, l'octroi de primes et autres mécanismes d'incitation. Toutefois, la flexibilité de la gestion au niveau des ministères fonctionnels est restée dans l'ensemble insuffisante. Bien que les initiatives de réforme aient conduit à une simplification des procédures administratives et à l'introduction de nouveaux outils de gestion, les cadres sont encore parfois assujettis à un système pesant de procédures bureaucratiques d'approbation préalable pour la plupart de ses décisions en matière d'affectation du personnel. Comme on l'a vu plus haut, des mécanismes d'évaluation plus efficaces, à la fois par l'Exécutif et par le Législatif, devraient à terme permettre le remplacement de ces contrôles sans

nuire à la discipline budgétaire. Avant de pouvoir disposer de davantage de souplesse en matière de personnel et de rémunération, les cadres devront devenir pleinement responsables de leurs décisions, qui ont souvent des conséquences non négligeables d'une période à l'autre.

Le statut des fonctionnaires : un système dual

Contrairement à la plupart des autres pays de l'OCDE, il n'y a pas de cadre général de la fonction publique au Mexique. Bien que la modernisation des réglementations en matière de personnel décrite plus haut ait jeté les bases de l'introduction d'un tel cadre, les propositions du gouvernement en vue d'une « Loi fédérale de la fonction publique » sont encore en cours d'examen. Il y a des fonctionnaires de carrière, mais cela ne concerne que les salariés de quelques ministères et organismes publics⁷³. En dehors des fonctionnaires de carrière, plusieurs catégories de salariés (présentes dans toutes les entités de l'administration publique) bénéficient d'une sécurité de l'emploi renforcée : ils ne peuvent être licenciés que dans des circonstances spéciales et après versement d'une indemnité importante⁷⁴. Connus comme les salariés « syndiqués », ils représentent environ la moitié de l'emploi total dans le secteur public et ils ont tendance à présenter une faible mobilité et des compétences réduites ; ils occupent dans une large mesure les échelons inférieurs du service public – à savoir des postes « d'exploitation » plutôt que « d'encadrement »⁷⁵. La grande majorité des cadres ne bénéficient pas de la stabilité de l'emploi et les plus hauts fonctionnaires sont directement nommés par le ministre ou d'autres hauts responsables qui ont toute latitude sur leur recrutement. Des critères informels reposant sur les relations personnelles – comme la loyauté politique ou la confiance personnelle – sont souvent déterminants dans les décisions de recrutement. Ces fonctionnaires sont généralement recrutés pour la durée d'un gouvernement (six ans), mais ils peuvent être licenciés à tout moment sans indemnité⁷⁶.

Ce système dual de service public présente trois grands inconvénients. Premièrement, le coût élevé de licenciement des salariés « syndiqués » passe pour une grave contrainte pesant sur la flexibilité générale de la gestion des ressources humaines. Deuxièmement, le grand nombre de personnes nommées porte préjudice au moral des salariés des échelons inférieurs qui voient souvent leurs perspectives de carrière bloquées par l'arrivée de personnes qui sont nouvelles et plus jeunes qu'eux. Bien qu'il paraisse justifié que de hauts fonctionnaires soient nommés à l'occasion d'un changement de gouvernement, le nombre actuel de personnes de cette catégorie – estimé à environ un septième de l'emploi total dans le secteur public, hors catégories spéciales – est excessif. Troisièmement, la forte mobilité des cadres intermédiaires – aussi bien au sein du secteur public qu'entre le secteur public et le secteur privé – se traduit souvent par un manque de connaissances institutionnelles au niveau des cadres. Cette rotation des compétences peut

certaines être un avantage si elle facilite l'ajustement et permet un constant renouvellement du capital humain en particulier, par l'injection de pratiques du secteur privé dans le secteur public. Mais au Mexique, cette mobilité passe souvent pour excessive, aboutissant à un manque de continuité dans les couches supérieures et intermédiaires de l'encadrement. Ce problème s'exacerbe dans la transition entre deux gouvernements, qui dure environ 3½ mois, période durant laquelle le grand nombre de personnes nouvellement nommées peut gravement perturber le fonctionnement de l'administration.

Le rôle du marché dans l'amélioration de l'efficacité du secteur public⁷⁷

Dans de nombreux pays de l'OCDE, les efforts visant à améliorer les performances du secteur public ont notamment consisté à introduire des mécanismes pour accroître le rôle joué par les règles du marché dans les décisions de dépenses publiques. Ces mécanismes de marché comprennent la distribution de bons, la tarification des services aux usagers, l'externalisation et la conclusion de contrats entre administrations. Leur introduction vise généralement à améliorer l'efficacité de répartition de la dépense publique tout en accroissant la capacité de réaction et la responsabilité des agents publics dans la fourniture de biens ou de services publics. Au Mexique, l'utilisation de mécanismes de marché reste peu répandue. Aucun système de bons ou de marché interne ne fonctionne, tandis que la facturation aux usagers ne s'applique que dans un nombre limité de cas – principalement dans le secteur de la santé où certains services assurés par les établissements relevant du ministère de la Santé (SSA) et dans les hôpitaux des États sont facturés. L'externalisation est plus répandue, notamment dans les services de nettoyage et de sécurité. Toutefois, les fonctions plus complexes ne sont généralement pas sous-traitées, en partie parce que le processus de passation de contrats demande une paperasserie considérable et des coûts administratifs importants. Cela tient au fait que la plupart des ministères fonctionnels et organismes publics n'ont guère d'autonomie dans ces domaines : le SEDOCAM doit être consulté à la plupart des étapes de la procédure. Avec l'augmentation de l'autonomie des ministères fonctionnels, l'externalisation devrait devenir plus répandue dans un proche avenir. Cela sera sans doute bénéfique, car le recours à l'externalisation dans de nombreux autres pays de l'OCDE a permis des économies considérables – de 15 à 25 pour cent des dépenses correspondantes – en même temps qu'une amélioration de la qualité des services rendus.

La sous-traitance au secteur privé du développement des infrastructures est depuis longtemps monnaie courante dans de nombreux pays. Récemment cependant, cette relation entre secteurs public et privé a évolué vers un partenariat dans lequel le secteur privé partage le risque de créer des infrastructures et non pas seulement de les construire. Dans le cadre d'un tel partenariat, l'implication du secteur privé s'étend sur toute la durée du projet d'investissement,

depuis la conception, le financement, jusqu'à la construction et l'exploitation. Ces mécanismes servent souvent aujourd'hui à accélérer les programmes d'investissement dans le contexte de restrictions budgétaires. Le Mexique a l'une des expériences les plus riches en la matière parmi les pays de l'OCDE. Cette expérience a notamment consisté à monter des projets de « construction, exploitation, transfert » ainsi que de « construction, location, transfert » dans le domaine des centrales électriques, des postes de transformation, des lignes de transmission, de la pétrochimie et des raffineries de pétrole, ainsi que pour les grands programmes de construction d'autoroutes⁷⁸. Ces projets ont connu une réussite certaine, sauf dans le dernier cas : le secteur privé a joué un rôle dominant dans la construction de routes à péage durant la période 1989-1994, mais des défaillances dans le processus de sous-traitance ont alourdi les coûts de construction et ont abouti à une répartition inadéquate des risques financiers. Ces faiblesses et les circonstances imprévues liées à la crise économique de 1995 ont entraîné la faillite des concessionnaires et la renationalisation des routes à péage. De ce fait, aucun projet autoroutier de ce type n'a été entrepris depuis 1995.

En partie du fait des problèmes rencontrés jusqu'en 1995, la loi budgétaire a été modifiée en 1996 pour mettre en place de nouvelles formes de financement des projets d'infrastructure, dans un contexte de rigueur budgétaire et de restrictions constitutionnelles sur l'investissement privé dans certains secteurs. Dans le cadre d'un mécanisme hybride de financement, appelé PIDIREGAS, le secteur privé finance et construit des infrastructures, essentiellement dans les secteurs de l'électricité et du pétrole, le secteur public ne s'acquittant des obligations contractées qu'après l'achèvement des travaux, théoriquement grâce aux bénéfices dégagés. Ce dispositif n'est viable que si les projets sont rentables ; lorsque ce n'est pas le cas, il pourrait en résulter une charge pour le budget à moyen terme. Dans le secteur de l'électricité, par exemple, où les tarifs pour les consommateurs résidentiels sont subventionnés, les distorsions correspondantes des prix peuvent compromettre la rentabilité future des projets actuels de PIDIREGAS. Dans ces conditions, ce sont les termes des contrats qui conditionnent de façon déterminante le partage du risque financier par le secteur privé et l'accumulation d'éléments de passif éventuel par le secteur public.

Les questions soulevées par le fédéralisme budgétaire⁷⁹

Le processus de décentralisation a été poussé assez loin au cours des trois dernières années, dans le sens où l'on a donné aux États et aux collectivités locales plus de latitude en matière de dépenses. Il s'agit de rapprocher ainsi les décisions des besoins des citoyens. Toutefois, la décentralisation des décisions de dépenses suppose aussi la mise en place de capacités administratives convenables aux échelons infranationaux de l'administration publique. On a accordé plus de responsabilités en matière de dépenses aux niveaux infranationaux,

Encadré 4. Transferts de ressources fédérales aux États et municipalités

L'État fédéral transfère des ressources aux échelons infranationaux de l'administration publique (États et municipalités) afin de financer leurs dépenses et il fait pour cela appel à trois principaux mécanismes :

- « *Les participations fédérales* » : Ces transferts revêtent la forme de partages de recettes avec les échelons infranationaux de l'administration publique (à un rythme de quelque 3 pour cent du PIB en 1990-99). Ils sont déterminés automatiquement selon un pourcentage prédéterminé des recettes. Une fois les fonds transférés, les « participations fédérales » sont considérées comme des ressources locales.
- « *Les dotations fédérales* » (« *aportaciones federales* ») ont été instituées à l'occasion de la réforme de la Loi de coordination budgétaire en 1998. Par ce mécanisme, l'État fédéral a transféré aux États des ressources en vue de programmes spécifiques ; définies chaque année, elles ont représenté près de 4 pour cent du PIB en 1999. Les ressources fédérales sont divisées en fonds affectés à des fonctions spécifiques : éducation de base, services de soins de santé, infrastructures, programmes de lutte contre l'extrême pauvreté, assainissement des finances municipales et, depuis 1999, formation technologique, formation des adultes et sécurité publique. Ce mécanisme garantit juridiquement la disponibilité des ressources ; les ressources sont réparties entre les États selon des règles transparentes ; les responsabilités des trois échelons différents de l'administration en matière d'exécution, de suivi et de justification de l'emploi des fonds sont précisément définies. En l'occurrence, l'échelon infranational intervient en tant qu'agent de l'État fédéral et doit affecter les ressources aux fins spécifiques stipulées dans la loi. Les excédents budgétaires sont conservés par les États et les municipalités.
- *Les conventions de redistribution des ressources* (ou conventions de décentralisation). Le gouvernement central peut signer des conventions avec les gouvernements des États pour le transfert de ressources et de responsabilités à des fins spécifiques. Les ressources ainsi transférées aux États conservent leur statut de ressources fédérales, mais les États doivent aussi apporter à due concurrence des fonds d'origine locale.

Les États sont aussi habilités à collecter des impôts, mais leurs ressources propres sont restées marginales (8,5 pour cent de leurs ressources totales). En conséquence, pour l'essentiel, la décentralisation des dépenses continue de se manifester dans le budget fédéral sous forme de transferts*.

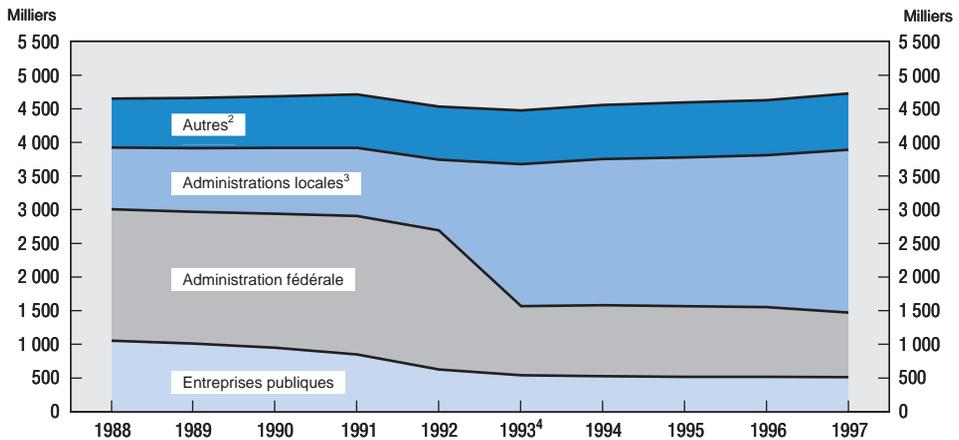
1. « Les dotations fédérales » font partie des dépenses « programmables » du gouvernement fédéral. En revanche, les « participations fédérales » sont considérées comme des dépenses « non programmables » pour le gouvernement fédéral, de même que les charges d'intérêt de la dette publique.

principalement dans les secteurs de l'éducation et de la santé, mais aussi dans d'autres secteurs, comme l'infrastructure locale, la sécurité publique et les programmes de lutte contre l'extrême pauvreté. Les États ont obtenu plus de capacités de collecte de l'impôt et ont été autorisés à facturer certains services publics. Dans l'ensemble cependant, leurs propres recettes et les impôts locaux sont restés limités. L'asymétrie entre les responsabilités en matière de dépenses et leur capacité de générer des recettes a créé un décalage substantiel dans les budgets des États, décalage compensé par des transferts de l'État fédéral (encadré 4).

Le montant total des dépenses publiques sous la responsabilité des échelons infranationaux de l'administration publique représente quelque 7 pour cent du PIB, dont 3 pour cent sous forme de partages de recettes et 4 pour cent de dotations fédérales. Ensemble, cela correspond à environ 60 pour cent des recettes fiscales de l'État fédéral ; il y a dix ans, cela n'en représentait qu'un quart. Parallèlement, la répartition de l'emploi public entre l'échelon fédéral et les échelons infranationaux de l'administration s'est modifiée, la part des collectivités locales augmentant au détriment de celle de l'administration centrale à la suite de la décentralisation des responsabilités, en particulier en matière d'éducation et de soins de santé (graphique 29). Cette évolution devrait apporter des gains d'efficacité, une réduction des coûts de fonctionnement et une amélioration des performances dans la prestation des services. Toutefois, mesurer la décentralisation budgétaire par la part des dépenses infranationales constitue un indicateur imparfait de l'autonomie des échelons infranationaux de l'administration publique dans les conditions actuelles de formulation de la politique budgétaire⁸⁰. Les règles de répartition des ressources entre les États et les municipalités sont désormais totalement transparentes. Les ressources financières transférées dans le cadre du mécanisme de partage des recettes sont considérées comme des ressources locales, une fois les fonds transférés, les élus locaux pouvant alors décider de la façon de les dépenser. En revanche, les dotations fédérales doivent être utilisées à des fins spécifiques prévues par la Loi de coordination budgétaire⁸¹. Elles sont dépensées par les États et les municipalités ; la fonction d'audit, qui était exercée par les autorités fédérales jusqu'en 1999, relève aujourd'hui du congrès fédéral et des congrès locaux. En ce qui concerne les ressources humaines, les échelons infranationaux de l'administration publique ne jouissent pas d'une complète autonomie de gestion des affectations et des niveaux de rémunération⁸². Depuis 1999, l'administration fédérale n'a plus de pouvoirs discrétionnaires en matière de transferts de ressources aux États, l'objectif étant d'améliorer la transparence et d'imposer une discipline budgétaire aux États⁸³.

La forte dépendance des États à l'égard des transferts entre administrations – au Mexique, les ressources propres des États ne représentent que 8.5 pour cent de leurs ressources totales – conduit à dissocier les dépenses locales et les

Graphique 29. Tendances de l'emploi dans le secteur public¹
Milliers



1. Y compris toutes les entreprises publiques (sous contrôle et hors contrôle budgétaire).

2. Comprend le système de sécurité sociale et les agences publiques faisant partie de l'administration centrale.

3. États et municipalités.

4. La baisse de l'emploi du gouvernement fédéral de 1993 reflète la décentralisation des services d'éducation vers les administrations locales.

Source : INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, 1988-1997.

ressources locales ainsi que les avantages découlant des programmes gouvernementaux et leur coût pour les contribuables locaux, ce qui peut donner lieu à un aléa moral. Cette dépendance à l'égard des transferts porte en effet préjudice à la responsabilisation dans la gestion des dépenses au niveau infranational de l'administration publique, sauf si les transferts se font sous forme de dotations forfaitaires ou vont de pair avec une formule de cofinancement. Les mécanismes de suivi et de contrôle se sont certes développés, mais les capacités administratives et budgétaires des États sont inégalement réparties et dans certains États, elles sont sans doute insuffisantes, ce qui affaiblit le sens des responsabilités budgétaires. Deux questions essentielles se posent à cet égard : la décentralisation budgétaire risque-t-elle de conduire à une dégradation des finances infranationales ; et, si tel est le cas, est-ce que cela pourrait affecter négativement la position budgétaire du gouvernement central (puisqu'en cas de difficultés financières, il appartiendrait à l'État central de renflouer les niveaux infranationaux de l'administration publique). On abordera dans la section suivante un certain nombre des options spécifiques offertes pour limiter l'ampleur des problèmes allant de pair avec une poursuite du mouvement de décentralisation.

Évaluation et réformes à l'ordre du jour

Les pressions sur les revenus pour satisfaire les besoins en matière de développement social et d'infrastructures ne manquent pas, mais les ressources sont fortement limitées par la faiblesse persistante des recettes fiscales par rapport au PIB. Des progrès substantiels ont été réalisés dans la réduction et le recentrage des dépenses publiques au Mexique. En dehors des privatisations et de la déréglementation, ces efforts ont pris la forme de mesures de rationalisation des programmes existants, de réductions des subventions générales et d'un recours à des programmes plus ciblés. Dans le même temps, des changements ont été apportés à la gestion publique pour accroître la transparence et réduire le champ des décisions arbitraires (voir ci-après). La réorientation des dépenses a eu pour principaux objectifs d'améliorer la qualité des services fournis et d'élargir la couverture de ces services afin de répondre aux besoins essentiels de la population au sens large, y compris les couches connaissant une pauvreté extrême.

Il est impossible de répondre précisément à la question de savoir si le niveau des dépenses publiques est optimal compte tenu du niveau de développement du Mexique. Toutefois, une augmentation des recettes fiscales semblerait utile pour financer des dépenses qui présenteraient des avantages marginaux considérables en matière économique et sociale⁸⁴. À l'évidence, les observations que l'on a pu réaliser dans d'autres économies avancées montrent qu'une augmentation de la proportion des dépenses publiques par rapport au PIB peut s'avérer complémentaire du processus de croissance. Parallèlement, il existe des engagements de dépenses auxquels le gouvernement devra continuer de faire face dans les années qui viennent. La réforme du système de sécurité sociale et le coût du plan de soutien au système bancaire induisent des dépenses de plus de 2 points de PIB par an pour les dix ans à venir au moins (comme on l'a vu au chapitre II). Le financement de ces dépenses va nécessiter un élargissement de l'assiette d'imposition à moyen terme. Dans ces conditions, il faut définir clairement les priorités ; les progrès de la réforme de l'administration publique et du processus d'élaboration du budget peuvent aussi jouer un rôle important.

Les dépenses publiques pour l'éducation, la formation et le développement social sont une priorité importante de l'administration en place, comme en témoigne l'augmentation continue de la part des dépenses publiques allouées à ces secteurs. Mais en proportion du PIB, les dépenses dans ce domaine restent parmi les plus faibles de la zone de l'OCDE. Les avancées du développement social en général sont nécessaires, non seulement en soi, mais pour faire en sorte que la population au sens large profite du progrès économique. Les crises économiques antérieures ont répandu la détresse sociale, alors que les avantages des réformes n'ont pas toujours été tangibles pour la population dans son ensemble. Le développement social, l'éducation et les infrastructures de base doivent donc rester un domaine prioritaire pour la dépense publique. À cet égard, et sous

réserve des contraintes budgétaires actuelles, les réformes en cours préparent la voie à des progrès futurs. La réduction des subventions générales accordées aux utilisateurs est conforme aux objectifs d'équité car le recentrage des aides sur les seules catégories à faibles revenus comme la mise en place de compensations monétaires pour les utilisateurs à faibles revenus seraient un progrès à la fois en matière d'efficacité et de progressivité. Le programme intégré de lutte contre la pauvreté (PROGRESA) mérite des éloges à bien des égards : si les autorités décident de l'étendre aux zones urbaines, il importe d'adapter ses mécanismes de ciblage et ses règles de fonctionnement de façon à maintenir son efficacité-coût et à préserver les incitations au travail. En outre, il faudra qu'il se substitue aux programmes ciblés déjà en place (lait et tortillas). D'autres mesures devront être mises en œuvre pour améliorer l'efficacité et l'équité des dépenses publiques, pour étendre la couverture des régimes de sécurité sociale et pour assurer la viabilité financière du système à plus long terme.

La mise en place de budgets pluriannuels dans un cadre macroéconomique général – comme on l'a indiqué au chapitre II – est importante. Cela contribuerait à éviter un financement « par à-coups » des projets de développement social. Il faudrait définir un plan d'action pour répondre aux besoins de façon plus efficiente. Il pourrait s'agir d'identifier les projets qui doivent être réalisés immédiatement et les programmes qui peuvent être répartis sur plusieurs années. En ce qui concerne l'investissement, qui a été particulièrement vulnérable aux chocs sur les recettes, la planification des projets dans un cadre défini sur le moyen terme conférerait plus de continuité à l'investissement. L'initiative privée pourrait aussi être facilitée dans certains secteurs, de façon à prendre le relais de l'État et à financer le développement des capacités et la modernisation des infrastructures existantes. Toutefois, l'expérience montre que la privatisation ne doit pas se faire sans avoir préalablement défini un régime convenable de réglementation⁸⁵.

Jusqu'à récemment, plusieurs problèmes ont nui à l'efficacité des dépenses publiques, notamment la concentration et la centralisation excessives du pouvoir, la capacité de réaction limitée de la gestion des affaires publiques, les déficiences des mécanismes d'incitation et l'absence d'instruments pour améliorer les performances des fonctionnaires. Pour répondre à ces préoccupations, une stratégie globale de réforme a été adoptée. Des avancées considérables ont été faites dans plusieurs domaines, comme l'amélioration des systèmes internes d'audit et de contrôle et l'accroissement de la transparence et de l'efficacité des procédures budgétaires ; en outre, l'accès à l'information est aujourd'hui beaucoup plus large. Le contrôle législatif du processus budgétaire a aussi été beaucoup renforcé, en partie grâce à l'établissement d'organes législatifs spécialisés d'une grande importance. Les efforts récents de réforme sont allés dans la bonne direction et contribuent déjà à une plus grande efficacité de l'administration publique. Mais beaucoup reste à faire. Premièrement, nombre des changements en cours doivent être poursuivis et consolidés dans les années à venir. Cela

donnera aux ministères fonctionnels et aux organismes publics spécialisés une plus grande autonomie et flexibilité sur le plan des décisions opérationnelles. Par ailleurs, des problèmes ne sont pas résolus en matière de gestion des ressources humaines ; et le processus de décentralisation n'est pas achevé et souffre d'asymétries. Les réformes dans ces domaines ne doivent pas être différées, car l'absence de progrès dans un domaine risque de limiter les avantages susceptibles d'être retirés d'autres programmes et de la stratégie de réforme d'ensemble. On trouvera dans l'encadré 5 une liste des principales recommandations sur la façon d'améliorer encore l'efficacité du secteur public.

L'expérience collective des pays de l'OCDE montre que la délégation de certaines décisions budgétaires de l'administration centrale vers les organismes autonomes et les ministères fonctionnels peut être un facteur d'amélioration de l'efficacité et de la productivité. Le principal problème de toute stratégie de réforme consiste à trouver un équilibre entre les prérogatives des institutions budgétaires centrales et des entités opérationnelles. L'expérience montre que si l'on veut maximiser les gains nets d'efficacité de la réforme, le « centre » doit conserver un rôle important dans la conception du budget d'ensemble et dans la définition des priorités de dépenses ; il doit aussi pouvoir continuer d'imposer des contraintes budgétaires rigoureuses aux autres entités, ce qui comprend le contrôle du financement par le déficit, et conserver la capacité de définir, de coordonner et de mettre en œuvre les orientations. En revanche, les organismes spécialisés et les ministères fonctionnels doivent se voir accorder de la flexibilité quant à la plupart de leurs décisions opérationnelles, notamment avoir largement voix au chapitre s'agissant du détail de leur budget, et bénéficier de plus d'autonomie en matière d'introduction de redevances payées par les usagers, d'externalisation et de recours à d'autres mécanismes de marché. Même si des progrès importants ont été accomplis dans la déconcentration de la gestion des affaires publiques, de nouveaux efforts doivent être consentis sur trois fronts. Premièrement, la responsabilisation des cadres doit être accrue grâce au renforcement des mécanismes de contrôle de l'Exécutif et du Législatif. Deuxièmement, lorsque les mécanismes de contrôle seront pleinement opérationnels et efficaces, la marge de manœuvre des cadres devra être élargie pour ce qui est des décisions budgétaires en leur donnant de plus en plus de responsabilités. Troisièmement, la circulation de l'information au sein de l'administration publique doit être améliorée, dans la mesure où l'information peut contribuer à la fonction de contrôle des autorités budgétaires centrales et à l'efficacité des bilans de performances, donc à la transparence et à la responsabilisation.

Il faut également résoudre des problèmes importants dans le domaine des dispositifs et pratiques de gestion des ressources humaines (GRH). Des progrès considérables ont été réalisés dans ce domaine, notamment grâce au rétablissement de l'équilibre entre concentration et flexibilité. Les réglementations ont été simplifiées et l'approbation des décisions en matière de personnel a

Encadré 5. **Recommandations pour améliorer l'efficacité de la dépense publique**

Définir des priorités de dépenses

Le secteur des administrations publiques au Mexique est de taille relativement réduite et il convient de maintenir cette caractéristique. Il existe néanmoins une certaine marge d'expansion et de réorientation des dépenses prioritaires, fondée sur la possibilité d'une augmentation des recettes fiscales (chapitre IV) et d'une diminution du service de la dette. Dans ce contexte, le gouvernement devrait :

- *Poursuivre le désengagement de l'État vis-à-vis des activités productives, comme la fourniture d'électricité ; cela permettrait la poursuite du recentrage des fonctions essentielles des administrations publiques et faciliterait le développement des investissements pour répondre à la demande croissante d'énergie.*
- *Éliminer progressivement les dernières subventions générales (électricité et eau), tout en apportant une compensation aux catégories à faibles revenus, sous forme de transferts directs ou d'un soutien aux investissements de productivité.*
- *Accroître les dépenses dans les domaines présentant un bénéfice marginal élevé sur le plan social et économique, comme les services essentiels de santé, d'éducation et les infrastructures de base (fourniture d'eau potable, évacuation des eaux usées, etc.) ; et il faudrait envisager d'étendre PROGRESA aux zones urbaines.*

Améliorer le processus et la procédure budgétaire

Le processus budgétaire a permis un assainissement budgétaire efficace, mais il s'inscrit dans une approche à court terme. Il convient de procéder aux réformes suivantes :

Stratégie budgétaire à moyen terme

- *Inscrire le budget dans un cadre à moyen terme. Il convient d'introduire la planification budgétaire à moyen terme pour définir des références plus claires car le financement des infrastructures et des autres projets d'investissement à long terme doit être garanti avant leur lancement.*
- *Donner plus de temps au Congrès pour examiner le projet de loi de finances. L'efficacité du contrôle législatif pourrait être accrue en donnant au Congrès plus de temps pour examiner le projet de budget – changement qui exigerait une modification de la Constitution.*

Encadré 5. **Recommandations pour améliorer l'efficacité de la dépense publique** (suite)

Flexibilité et responsabilité

- *Renforcer les nouveaux organes législatifs et établir un système rendant les cadres de l'administration effectivement responsables de l'emploi des fonds.* La mise en place des nouveaux organes de vérification et de contrôle rattachés au Législatif devrait être achevée et le rôle de ces organes dans l'évaluation systématique des programmes devrait être renforcé. Des objectifs clairs devraient être définis et des instruments créés pour évaluer les résultats ; il importe de poursuivre les évaluations régulières de performance.
- *Donner plus de flexibilité à l'encadrement.* Les mesures décrites plus haut devraient contribuer à accroître la responsabilité des cadres de l'administration, ce qui devrait permettre à terme de leur donner davantage de prérogatives budgétaires.
- *Améliorer les canaux d'information entre administrations.* Des initiatives comme le système unifié de budget et de paiements (SIAFF), qui devrait lier les participants aux décisions de dépenses par un réseau électronique de communication, doivent se poursuivre.

Gestion des ressources humaines

- *Donner aux cadres de l'administration plus d'autonomie* pour lier les rémunérations aux résultats et leur donner de la souplesse dans la sélection, le recrutement et l'affectation du personnel, tout en veillant à ce que ces décisions soient compatibles à terme avec la discipline budgétaire.
- *Réduire les obstacles à la mobilité au niveau opérationnel*, en rationalisant les pratiques d'une entité à l'autre. Une réforme du régime de sécurité sociale des salariés de l'administration publique (ISSSTE) en vue de l'intégrer avec le régime privé de l'IMSS faciliterait la portabilité des retraites entre les secteurs privé et public.
- *Introduire des mesures visant à professionnaliser la fonction publique.* Il convient d'introduire des contrats à long terme afin de retenir les cadres expérimentés tout en permettant une plus grande réadaptation des compétences. Des mesures de réforme sont nécessaires pour réduire les inéquités associées à l'existence d'une fonction publique à deux vitesses. Il faudrait envisager d'établir un nouveau cadre institutionnel pour la fonction publique, tout en évitant une protection excessive de l'emploi.

Le rôle du marché

- *Mieux utiliser les instruments de marché*, tels que paiement de redevances d'utilisation, distribution de bons, marchés internes et sous-traitance. Un renforcement de la flexibilité de gestion pourrait être utile à cet égard.

Encadré 5. **Recommandations pour améliorer l'efficacité de la dépense publique** (suite)

Problèmes de fédéralisme budgétaire

La structure fédérale de l'économie mexicaine contribue à une attribution complexe des responsabilités en matière de fiscalité et de dépenses qui doit trouver un équilibre entre les considérations d'équité et d'efficacité. Pour tirer pleinement parti du système, il convient de prendre les mesures suivantes :

- *Améliorer les capacités administratives et les systèmes d'information.* La formation des fonctionnaires doit être développée à tous les niveaux des administrations publiques. La diffusion et la promotion des pratiques budgétaires doivent être renforcées, par le biais d'une coopération intra-gouvernementale ;
- *Encourager les États et les municipalités à améliorer leurs efforts de recouvrement pour renforcer leurs recettes.* Leurs prérogatives en matière fiscale doivent être élargies. Les impôts fonciers pourraient notamment constituer une source plus importante de recettes à long terme ;
- *Maintenir l'importance du rôle joué par l'État fédéral en tant que garant de la cohésion sociale.* En raison de l'hétérogénéité de l'économie mexicaine, et ses grandes disparités régionales, l'État fédéral doit jouer un rôle social important.

été accélérée et rendue plus transparente. Des politiques ont aussi été mises en œuvre pour rationaliser les barèmes de rémunération et de prestations et en accroître la transparence, notamment au moyen de mécanismes précis de liaison de la performance à la rémunération. Mais les réformes sont à des stades différents de mise en œuvre et il faudra plusieurs années avant qu'elles fassent pleinement sentir leurs effets⁸⁶. Ces mesures, ainsi que les efforts consentis plus récemment pour améliorer l'efficacité de l'évaluation des performances individuelles et renforcer la marge de manœuvre des cadres, devraient être vigoureusement poursuivis. Parmi les autres mesures prioritaires, il faut encourager les possibilités de mutation et la mobilité des salariés au niveau de l'exploitation – aussi bien à l'intérieur d'une administration qu'entre les secteurs public et privé – et le développement continu des ressources humaines. Si l'on prend la décision de permettre aux cadres de devenir fonctionnaires de carrière, il faut veiller à ne pas restreindre la flexibilité du dispositif de recrutement du secteur public par des mesures instaurant une stabilité trop généreuse de l'emploi. De plus, il convient d'avoir intégralement mis en place un système d'incitations convenables avant d'élargir le champ du fonctionariat de carrière, afin d'obtenir une amélioration des performances des cadres. Autre solution pour encourager la continuité et l'accumulation de connaissances des institutions aux niveaux des

cadres intermédiaires et supérieurs, on pourrait instituer des contrats à long terme, allant de préférence au-delà de la fin du mandat d'un gouvernement. Le recrutement de cadres aux premiers échelons par voie de promotion ou par d'autres procédures transparentes plutôt que sur nomination, ouvrirait les perspectives de carrière du personnel opérationnel. Dans le cas des salariés syndiqués, il faudrait modifier le système de promotion, en accordant moins d'importance à la stabilité de l'emploi et plus d'importance à l'évolution de la carrière, à la mobilité et aux occasions de changement.

Pour sa part, la décentralisation des responsabilités vers les échelons infranationaux des administrations publiques a progressé rapidement sous le gouvernement actuel, les États et municipalités se voyant accorder plus de responsabilités en matière de dépenses. Toutefois, leurs prérogatives fiscales sont restées limitées et l'essentiel de leur financement provient de transferts de l'État fédéral. A long terme, il serait souhaitable d'accroître les recettes de la fiscalité locale, mais il faudra procéder avec prudence pour minimiser les charges administratives et pour ne pas induire de distorsions. En tout état de cause, l'État fédéral devra conserver un rôle important de maintien de la cohésion sociale d'un pays aussi hétérogène que le Mexique. De toute évidence, certaines régions pourraient se procurer les fonds nécessaires pour couvrir leurs besoins de dépenses, tandis que d'autres, les plus pauvres, seraient dans l'incapacité de financer leurs dépenses de développement. Les mécanismes en place pour répartir des dotations fédérales destinées spécifiquement à l'éducation élémentaire et aux soins de santé, en particulier (les deux principales composantes des *aportaciones federales*), semblent bien conçus de ce point de vue dans la mesure où ils sont ciblés et ils reposent sur des indicateurs objectifs des besoins de dépenses. Actuellement, l'autonomie des finances des États et municipalités ne fait pas courir de risques à l'équilibre macroéconomique. Mais l'expérience des autres pays montre qu'il faut être très prudent dans ce domaine. Les efforts faits ces dernières années pour limiter les emprunts des États devraient être poursuivis. Il faudrait que l'autonomie des échelons infranationaux de l'administration en matière de fiscalité et d'emprunt soit conforme aux objectifs nationaux de stabilité de façon à ce que la décentralisation des responsabilités en matière de dépenses ne remette pas en question les bons résultats d'ensemble de la politique budgétaire.

IV. La réforme structurelle pour une croissance mieux équilibrée

Performance à long terme du Mexique

L'économie mexicaine a enregistré une expansion de près de 3 pour cent par an en moyenne au cours des dix dernières années environ, soit un taux sensiblement supérieur à la moyenne de l'OCDE de 2.7 pour cent. Cependant, le PIB réel par habitant a progressé à un rythme plus ou moins comparable à la moyenne de l'OCDE, ce qui n'est pas suffisant pour un pays en cours de rattrapage⁸⁷. Mais le profil de croissance dans les années 90 a été perturbé par la crise financière de 1994-1996. Les résultats économiques dans la deuxième moitié des années 90 ont été satisfaisants, le Mexique connaissant alors une expansion d'environ 5 pour cent par an sans faire face à des goulets d'étranglement. L'inflation a été réduite de plus de moitié au cours de la période et la dégradation du solde extérieur est restée limitée. Parmi l'ensemble des facteurs qui ont contribué à cette amélioration de la performance économique figure la série de réformes structurelles mises en œuvre ces dix à quinze dernières années. Les *Études économiques* précédentes ont mis en évidence les progrès importants réalisés dans la libéralisation des marchés de produits, le développement de l'infrastructure et du capital humain et la recherche de solutions aux problèmes de protection sociale. Des actions ont aussi été engagées pour remédier aux faiblesses du secteur bancaire. Le processus de libéralisation des échanges en cours a été encore renforcé par la signature récente d'accords de libre-échange avec l'Union européenne, Israël et plusieurs pays d'Amérique latine. Même là où des changements importants sont déjà intervenus, il peut malgré tout se révéler nécessaire d'approfondir le processus de réforme et, dans certains secteurs, beaucoup reste encore à faire. Le présent chapitre est consacré à quatre domaines revêtant un rang élevé de priorité : consolidation de la situation du secteur bancaire, renforcement de la concurrence sur les marchés de produits, mise en place de conditions favorables à la croissance des entreprises, notamment par la diffusion des nouvelles technologies et la mise en valeur du capital humain, et amélioration du filet de sécurité sociale. Dans la dernière partie, il est rendu compte de la nécessité de renforcer la capacité à générer des recettes fiscales, question couverte en détail dans l'*Étude économique* de 1999. Le côté dépenses des finances publiques est couvert au chapitre III de la présente *Étude*.

Consolidation du secteur bancaire

Restructuration depuis la crise de 1995

Après la libéralisation du secteur financier du Mexique, qui a débuté à la fin des années 80⁸⁸, l'insuffisance du contrôle prudentiel, des dysfonctionnements généralisés et une certaine imprudence en matière d'octroi de crédits bancaires ont conduit à une capitalisation insuffisante et à la dégradation continue de la qualité des actifs. La fragilité globale du secteur financier a été aggravée par la crise du peso en 1994-1995, qui a accru le coût de financement des banques et réduit la capacité de remboursement des emprunteurs. Le risque d'une crise systémique a conduit l'administration à lancer une série de programmes de soutien aux banques et aux débiteurs (annexe IV). A la fin de 1999, les obligations découlant de ces programmes représentait, selon les estimations, l'équivalent de 14.3 pour cent du PIB⁸⁹. L'institution responsable de l'administration des programmes d'aide (IPAB) évaluait ses actifs à 3.7 pour cent du PIB, ce qui laissait des engagements nets de quelque 10.7 pour cent du PIB, contre une dette publique nette totale de 25.3 pour cent du PIB à la fin de 1999.

Même si une crise systémique a été évitée, la restructuration du système bancaire a été entravée par les incertitudes juridiques entourant le plan de sauvetage et les restrictions à la participation étrangère au capital des institutions financières. Malgré tout, la reprise économique s'est traduite par une amélioration générale des profits opérationnels ainsi que des taux de solvabilité et de capitalisation (tableau 16)⁹⁰. Cependant, après ajustement pour tenir compte de la qualité des actifs, les ratios de capitalisation sont encore faibles, alors que la rentabilité est l'une des plus basses de la zone de l'OCDE et que les arriérés de prêts représentaient encore 7½ pour cent du total en mars 2000. Surtout, l'accumulation de titres de la dette publique dans les portefeuilles bancaires, ainsi que les importants arriérés de prêts découlant en partie d'une production juridique insuffisante des créanciers, ont contribué à une baisse régulière des crédits bancaires au secteur privé non financier. Ces crédits se sont contractés chaque année depuis 1995 (en termes réels) tombant d'un niveau record de 43.1 pour cent du PIB juste après la crise à 21 pour cent à la fin de 1999.

Des mesures ont été prises pour résoudre ces problèmes en suspens avec l'approbation, en décembre 1998, d'un ensemble de réformes du secteur financier qui prévoyaient, notamment, la création d'un nouvel Institut pour la protection des dépôts bancaires (IPAB), chargé de vendre les actifs récupérés dans le cadre d'opérations de sauvetage. Parmi les autres éléments du programme, on peut citer la levée des restrictions à la participation étrangère au capital des institutions financières, le plafonnement des systèmes de garantie des dépôts et la levée des incertitudes juridiques concernant le service de la dette – incertitudes qui avaient entraîné un service irrégulier des engagements

Tableau 16. Indicateurs du système bancaire¹

	Pourcentage					
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	Fin de période					
Rentabilité, productivité						
Bénéfices nets/fonds propres	12.5	7.4	-16.3	5.1	6.5	14.4
Bénéfices nets/actifs totaux	0.5	0.3	-0.6	0.4	0.5	1.5
Revenu d'exploitation/actifs totaux	4.1	3.9	2.8	4.8	5.0	6.8
Solvabilité, capitalisation						
Ratio de capitalisation ²	9.8	12.4	13.2	13.6	14.6	16.2
Capital/actifs totaux	5.5	6.8	6.0	8.5	8.4	10.5
Prêts non performants/prêts totaux ³	7.3	6.9	5.9	11.3 ⁴	11.4	8.0
Provisions/prêts non performants	48.6	72.6	119.9	62.8 ⁴	66.0	95.6
Actifs circulants/engagements courants (ratio)	1.07	1.08	1.02	1.06	1.09	1.00

1. Ces indicateurs concernent les banques en situation « normale », c'est-à-dire qu'ils ne tiennent compte ni des bilans des banques qui ont été placées sous contrôle des autorités ni des actifs qui ont été transférés au FOBAPROA (l'organisme anciennement chargé des problèmes d'insolvabilité des banques). Les données reflètent la situation des banques privées après l'assainissement. A compter de 1997, trois autres banques ont été exclues – Atlantico, Promex et Serfin.
2. Capital net par rapport aux actifs pondérés en fonction des risques. Depuis décembre 1997, ce ratio tient compte aussi du risque du marché.
3. Y compris les titres de l'IPAB.
4. Rupture dans les données, reflétant le passage au nouveau système comptable (fondé sur les principes comptables internationalement acceptés depuis 1997).

Source : Commission nationale des banques et des valeurs (CNBV).

contractés dans le cadre du programme de sauvetage. Ces mesures devraient favoriser la restructuration du système financier, réduire le risque d'aléa moral et faciliter la gestion de la liquidité par les banques (encadré 6). Elles ont depuis lors été complétées par un renforcement des obligations prudentielles, par des mesures de réduction du volume des prêts improductifs et par l'approbation par le Congrès (en avril 2000) d'un nouveau cadre légal pour les faillites et les garanties. Ce cadre ajoutera vraisemblablement aux opérations de prêt l'élément de certitude juridique nécessaire pour relancer le crédit.

Un renforcement graduel des réglementations prudentielles applicables aux institutions financières a été obtenu grâce à l'actualisation des normes comptables, à des obligations plus rigoureuses en matière de capitalisation et de provisionnement et à la révision des règles de notation des portefeuilles de crédit. Les nouvelles normes comptables sont entrées en vigueur en janvier 1999, alignant davantage les règles mexicaines sur les principes internationalement acceptés et notamment modifiant la définition des arriérés de prêts, de façon que la totalité d'un prêt non performant soit enregistrée en tant que tel. Précédemment, seule la partie non remboursée des prêts était considérée comme en souffrance. En octobre 1999, ces normes ont été mises à jour et les règles en matière

Encadré 6. Réformes financières de 1998-99

L'ensemble de réformes concernant le secteur financier, approuvées en décembre 1998, prévoyait la création de l'Institut pour la protection des dépôts bancaires (*Instituto para la Protección del Ahorro Bancario*, IPAB), l'assouplissement des restrictions applicables à la participation étrangère au capital, la réduction progressive de la couverture du système de garantie des dépôts et la définition plus précise du statut juridique des engagements contractés dans le cadre du Plan de sauvetage financier¹ :

- Le nouvel Institut pour la protection des dépôts bancaires est devenu opérationnel en juin 1999. Ses principales fonctions sont d'administrer les divers programmes d'aide financière et de gérer le système de garantie des dépôts, tout en mettant en œuvre un programme pour maximiser la valeur des actifs récupérés, en cédant ces derniers et en recouvrant les prêts en souffrance. Jusqu'à la création de l'IPAB, les cessions d'actifs avaient été lentes et le service d'une très faible proportion des prêts improductifs était régulièrement assuré. L'IPAB a réussi à vendre les droits de recouvrement sur plusieurs programmes de prêts dans le cadre de procédures d'adjudication publique et à reprivatiser plusieurs banques ayant fait l'objet d'une intervention. Il a aussi commencé de refinancer des engagements liés aux opérations de sauvetage en vue d'améliorer le profil de leurs échéances et de diminuer les coûts du service de la dette.
- Les restrictions qui interdisaient des participations étrangères majoritaires au capital des grandes institutions financières – c'est-à-dire celles entrant pour plus de 6 pour cent dans le capital du système bancaire² – ont été levées et remplacées par des restrictions non discriminatoires sur les participations individuelles. Cette mesure a ouvert la voie à une nouvelle consolidation du secteur bancaire. Elle devrait réduire la fragilité globale du système et diminuer le risque d'une crise systémique. Les banques à participation étrangère (majoritaire) représentaient 22.1 pour cent des actifs du système bancaire mexicain en décembre 1999, contre 4 pour cent en 1994. Avec l'assouplissement des restrictions, cette part devrait s'accroître encore dans les quelques prochaines années.
- L'élimination de la couverture générale des dépôts bancaires et le plafonnement des garanties à environ 100 000 dollars doivent réduire les risques d'aléa moral³. Le fonds d'assurance des dépôts doit être financé par les primes d'assurance versées par les banques commerciales et devrait induire un comportement plus prudent des déposants tout en conduisant à une amélioration des pratiques de gestion financière des banques – les primes versées variant en fonction du niveau d'assainissement de chaque banque. Les trois quarts du volume des fonds ainsi collectés, relativement important par rapport aux autres pays, seront utilisés pour financer le coût budgétaire actuel du programme de sauvetage mis en œuvre après 1995. Le quart restant sera accumulé sur un fonds de réserve en vue d'opérations de sauvetage futures⁴.

Encadré 6. Réformes financières de 1998-99 (suite)

- En juillet 1999, les titres de l'IPAB assortis d'une garantie souveraine ont commencé d'être émis en remplacement des titres anciens. A partir de 2000, l'État est légalement engagé à compléter les ressources propres de l'IPAB par des transferts budgétaires de façon à assurer le service intégral du montant de sa dette en termes réels. Jusque-là, le service de la dette associée aux programmes de sauvetage était irrégulier et les paiements d'intérêts étaient recapitalisés. Dans ces conditions, les engagements correspondants ont continué de s'accroître, représentant 27 pour cent des actifs totaux des banques commerciales en novembre 1999 et empêchant l'octroi de nouveaux prêts au secteur privé. L'émission et le service régulier de nouveaux titres garantis devraient conduire à une augmentation du crédit au secteur privé et diminuer les coûts du service de la dette de l'IPAB (à mesure que les rendements sont réduits et que des modifications sont apportées à la structure par échéances de la dette). L'efficacité de la gestion de la liquidité par les banques commerciales devrait s'en trouver améliorée (les titres étant échangés sur le marché secondaire), ce qui se traduirait par un renforcement de leurs bilans grâce à une meilleure rentabilité.

1. Les autres éléments du programme proposé à l'examen du Congrès en mars 1998 n'ont pas été approuvés par la législature. Il s'agissait notamment de : i) modifier la loi fondamentale de Banco de México de façon à donner à celle-ci une entière autonomie en matière de politique de change ; et ii) transférer la plupart des fonctions concernant la réglementation, la supervision et le contrôle du système financier à l'Agence de surveillance des banques et des titres (*Comisión Nacional Bancaria y de Valores, CNBV*), tout en lui accordant son indépendance opérationnelle par rapport au ministère des finances.
2. Dans la pratique, ces restrictions s'appliquaient aux trois banques les plus importantes du point de vue du capital : Banamex, Bancomer et Serfin. Serfin a été reprise par l'IPAB en juillet 1999 et vendue en mai 2000.
3. Cette mesure sera mise en œuvre graduellement. Jusqu'en janvier 2002, plusieurs instruments, y compris les engagements découlant des opérations sur produits dérivés, ne seront plus garantis. De 2003 à 2005, la couverture sur les opérations restantes, essentiellement l'épargne, les chèques, les dépôts à terme et les prêts, sera peu à peu réduite jusqu'à être plafonnée à 400 000 UDI (instrument indexé), soit l'équivalent de 100 000 dollars.
4. Les primes d'assurance peuvent varier entre 0.4 et 0.8 pour cent des engagements financiers des institutions bancaires. Elles ont été initialement fixées à 0.4 pour cent, indépendamment des caractéristiques de l'obligation. L'IPAB s'est réservé le droit de différencier les primes en fonction du risque à l'avenir, mais cette mesure ne devrait pas intervenir avant que le système arrive à une plus grande stabilité.

de divulgation de l'information étendues. Les ratios de capitalisation du système bancaire mexicain sont suffisants pour respecter les normes prudentielles. Cependant, la qualité du capital des banques n'est pas bonne pour plusieurs raisons : une forte proportion de capital de catégorie 1 est garantie par des impôts différés, des sociétés non financières et non cotées ou des obligations subordonnées convertibles. En outre, les portefeuilles de crédit sont sous-provisionnés et les actifs fixes surévalués. Pour faire face à ces problèmes, de nouvelles règles ont été publiées en septembre 1999, exigeant une augmentation progressive de la capitalisation et des provisions des institutions de crédit avant la pleine mise en œuvre des nouvelles normes de fonds propres en 2003. Cette mesure sera complétée plus tard en 2000 par de nouvelles règles concernant l'évaluation des actifs fixes et le traitement des impôts différés. Les règles de classement des portefeuilles de crédit ont aussi été renforcées afin de permettre une plus grande différenciation du risque pour la détermination des provisions requises.

Au début de 1999, les arriérés de prêts étaient encore un problème important pour le système bancaire, malgré les divers programmes de soutien aux débiteurs lancés par le gouvernement, comportant notamment un allongement des échéances, des bonifications d'intérêts et des réductions du principal⁹¹. L'attente par les débiteurs de nouvelles concessions de même que les obstacles à la saisie des biens donnés en nantissement et à l'application de sanctions juridiques sur les mauvais débiteurs avaient aggravé le problème de non-paiement. Pour remédier à cette situation, l'État a annoncé qu'après un dernier programme (*punto final*), il n'y aurait pas d'autre mesure d'aide aux débiteurs. *Punto final*, mis en œuvre entre janvier et septembre 1999, s'appliquait à trois catégories de prêts – prêts agricoles, prêts hypothécaires au logement et prêts aux petites et moyennes entreprises – consentant des abattements représentant 45 à 60 pour cent de la part du principal non encore remboursée. Environ un million de débiteurs ont demandé à bénéficier du programme, ce qui a permis une réduction marquée des prêts en souffrance ; ceux-ci étaient tombés de 30 pour cent en termes réels à la fin de l'année. Enfin, la nouvelle législation sur les faillites et les garanties de prêts (saisies et sûretés) a été approuvée, clarifiant les procédures juridiques pour la récupération des créances douteuses. Le nouveau cadre donne aux prêteurs des garanties plus strictes, ce qui devrait diminuer le non-respect des obligations au titre du service de la dette et finir par encourager une reprise du crédit bancaire.

Problèmes en suspens et voie à suivre

Le programme de réformes financières de 1998 et les mesures complémentaires décrites plus haut ont jeté les bases d'une solution durable aux problèmes dont a souffert le secteur bancaire mexicain. La diminution des prêts non performants s'est accompagnée d'une accélération du processus de

consolidation, touchant désormais les plus grandes banques⁹². En outre, le service des engagements au titre des programmes de sauvetage a été régulièrement assuré et l'IPAB a été doté des instruments nécessaires pour céder des actifs et générer une partie de ses propres ressources. Le moment venu, cela devrait réduire l'importance relative de ses engagements dans les bilans des banques commerciales.

Les principaux problèmes en suspens sont dus au rythme très progressif de la réforme. L'approbation des nouvelles lois sur les faillites et les sûretés a été retardée au Congrès jusqu'en avril 2000 et la restructuration des obligations de l'IPAB a été lente. Le retard pris dans l'émission de nouveaux instruments de la dette a freiné le processus de restructuration du secteur financier en empêchant les banques de céder des actifs dont elles voulaient se dessaisir – les titres de la dette existants n'étant pas liquides. Il a aussi empêché une réduction plus rapide des coûts du service de la dette de l'IPAB, les engagements actuels étant toujours assortis d'une prime par rapport à la dette directe de l'État⁹³. Enfin, le rythme annoncé de remboursement de la dette pourrait être trop lent. La stratégie de l'IPAB consiste à rembourser la composante « réelle » de la dette chaque année (la dette étant indexée sur l'inflation). Ainsi, le ratio d'endettement diminue à mesure que la production s'accroît, mais, même dans des hypothèses relativement optimistes quant à la croissance, l'inflation et les taux d'intérêt, la diminution ne sera que progressive et la composante réelle du service de la dette devrait encore représenter pas moins de 0.7 pour cent du PIB par an en 2010. Bien que « la marge de l'IPAB » soit appelée à se rétrécir, elle ne disparaîtra pas totalement, car ses engagements ne sont pas légalement reconnus comme des dettes publiques⁹⁴. Dans ces conditions, assurer le service des engagements de l'IPAB restera plus coûteux qu'assurer le service de la dette publique au sens strict. Il conviendrait d'accorder la priorité au remboursement préalable de la dette de l'IPAB en cas de recettes inattendues dans le cadre des règles budgétaires pour 2000.

Renforcement de la concurrence sur les marchés de produits

A compter du milieu des années 80, les autorités mexicaines ont engagé une politique de larges réformes structurelles, transformant une économie relativement fermée et tournée vers l'intérieur en une économie qui est aujourd'hui plus ouverte, flexible et réactive face aux forces du marché. Au cours de la première phase, qui a pris fin à peu près en 1994, les réformes ont visé essentiellement à diminuer le rôle de l'État dans la production de biens par le biais d'un large programme de privatisations, ainsi que de mesures généralisées de libéralisation des échanges et de l'investissement. Depuis lors, le processus de privatisation a été approfondi par la libéralisation partielle des services publics comme les transports et l'énergie et la mise en place du cadre réglementaire nécessaire pour

assurer une véritable concurrence dans les secteurs où existent des monopoles naturels (tableau 17). Une nouvelle loi sur la concurrence a été adoptée en 1993, qui a débouché sur la création de la Commission fédérale de la concurrence (*Comisión Federal de Competencia*, CFC). Le processus de réforme réglementaire a débuté il y a dix ans environ sous la forme d'une politique nationale explicite, créant un cadre réglementaire plus rationnel et transparent. La réforme s'est poursuivie ces dernières années. En mars 2000, la loi fédérale sur les procédures administratives a été modifiée de façon à accroître la participation publique et la transparence des travaux de rédaction des réglementations fédérales, à accroître l'élément de certitude juridique des formalités existantes et des obligations imposées par le gouvernement. De manière générale, la loi cherche à améliorer la qualité des réglementations par un renforcement des mécanismes d'analyse et d'examen⁹⁵.

L'extension et l'approfondissement du processus de réforme ont conduit à un nouveau retrait du secteur public des activités productives, comme cela est noté dans le chapitre III. Cette évolution a déjà, semble-t-il, suscité quelques changements, y compris la réduction des prix et l'augmentation du choix des consommateurs et de la qualité des services. Il reste beaucoup à faire toutefois : i) certains secteurs importants restent dans une large mesure fermés à l'initiative privée, notamment le pétrole, la pétrochimie et l'électricité ; ii) la propriété publique est encore importante dans des secteurs comme les transports aériens et les routes et iii) les entreprises en place gardent un important pouvoir de marché dans le secteur des télécommunications, ce qui exige l'application de réglementations supplémentaires par l'agence de régulation. Les problèmes liés à l'ouverture de ces secteurs sont examinés ci-après.

Obstacles aux progrès dans le secteur de l'énergie

Le secteur pétrolier reste l'un des secteurs les plus réglementés au Mexique, des restrictions importantes affectant la propriété privée et/ou étrangère : le secteur est contrôlé par le monopole d'État *Petróleos Mexicanos* (PEMEX) et aucun plan n'est officiellement prévu pour changer le *statu quo*, qui supposerait une révision constitutionnelle. La privatisation d'une partie de la division pétrochimique de PEMEX a été annoncée en 1995, mais les plans ont été revus à la baisse. Les autorités se proposaient de vendre des parts dans des installations pétrochimiques « secondaires » (c'est-à-dire à l'exclusion de neuf produits stratégiques de base), mais l'opposition l'a forcée à n'offrir que des participations minoritaires dans les installations existantes, tout en permettant aux entreprises privées et étrangères d'établir (et de posséder en propre) seulement de nouvelles capacités. Les difficultés techniques découlant de l'intégration verticale du secteur ont elles aussi restreint les possibilités d'initiatives privées. La libéralisation n'a touché que les produits pétrochimiques en aval, alors que la PEMEX continuait de contrôler la

Tableau 17. Principales étapes de la libéralisation des services publics

	Pétrochimie et gaz naturel	Électricité	Ports maritimes, réseau routier, réseau ferroviaire	Transports aériens	Télécommunications	Politique de la concurrence
1989-91			Construction de routes à péage par le secteur privé (1989-95)	Privatisation de AeroMexico et de Mexicana. Déréglementation conduisant à de nouvelles entrées et à un renforcement de la concurrence	Privatisation de TELMEX. Libéralisation des services de téléphonie mobile	
1992-94		Réformes de la loi sur l'électricité ouvrant la production à l'initiative privée	Nouveau cadre juridique pour le fonctionnement des ports maritimes, conduisant à l'autonomie portuaire (1993-94)	AeroMexico reprend Mexicana. La mise en œuvre plus stricte des critères financiers et des réglementations en matière de sécurité conduit à de nouvelles entrées		Création de la Commission fédérale de la concurrence (CFC) (1993)
1995	Annonce de la vente de la division pétrochimique de PEMEX. Réduction des plans face à l'opposition politique	Établissement d'un organisme de réglementation indépendant (CRE)	Sauvetage financier des opérateurs des routes à péage. Re-nationalisation du réseau routier	Nationalisation d'AeroMexico, Mexicana et de deux compagnies aériennes plus petites, regroupés au sein d'une seule compagnie holding (CINTRA). Nouvelle loi sur l'aviation civile libéralisant la fixation des tarifs	La loi fédérale sur les télécommunications établit un nouveau régime réglementaire	

Tableau 17. Principales étapes de la libéralisation des services publics (suite)

	Pétrochimie et gaz naturel	Électricité	Ports maritimes, réseau routier, réseau ferroviaire	Transports aériens	Télécommunications	Politique de la concurrence
1996			Restructuration des chemins de fer, division du réseau ferroviaire national en cinq compagnies régionales			
1997	Établissement d'un cadre réglementaire et juridique pour la distribution privée de gaz naturel. Vente des concessions (1997-99)		Début de la privatisation des chemins de fer (1997-99)		Expiration du monopole de TELMEX dans les services filaires. Privatisation des services fixes par satellite favorisant l'entrée et la concurrence sur les appels longue distance	
1998			Privatisation de la plupart des ports (1998-99)		Mise aux enchères de bandes de fréquence pour les services locaux	
1999	La mise aux enchères d'installations pétrochimiques n'attire pas d'appels d'offres	Envoi au Congrès de propositions de réformes envisageant une large libéralisation. La restructuration de la CFE commence		Vente de concessions pour le fonctionnement des aéroports (1998-2000)	Entrée de nouveaux opérateurs dans les services locaux	

Source : OCDE.

production, la distribution et l'importation d'intrants de base. Du fait de ces difficultés, la vente par adjudication d'une participation minoritaire dans le complexe pétrochimique de Morelos au début de 1999 n'a pas attiré d'offres et aucune nouvelles ventes de ce type n'a été annoncée.

L'ouverture du secteur de la distribution du gaz naturel a progressé plus régulièrement : le secteur privé peut construire, gérer et posséder des systèmes de transport, de stockage et de distribution. Les cadres juridique et réglementaire ont été établis en 1995 et les appels d'offres ont commencé peu après, attirant d'importants investissements étrangers⁹⁶. Plusieurs entreprises privées fonctionnent déjà dans les grands centres urbains. Cette libéralisation a été complétée à la fin de 1999 par le renforcement des liens entre les systèmes de gazoducs des États-Unis et du Mexique, ce qui à terme devrait permettre la création d'un marché du gaz intégré concurrentiel dans les zones frontalières. Ailleurs, les perspectives en matière de concurrence sont moins favorables. Bien qu'il n'y ait pas de restrictions à l'importation et que le secteur du transport du gaz soit ouvert aux entreprises privées, PEMEX contrôle les ventes primaires et exerce un monopole sur la production intérieure de gaz naturel. En outre, l'insuffisance de la concurrence dans les services de courtage de gaz a freiné le développement du marché.

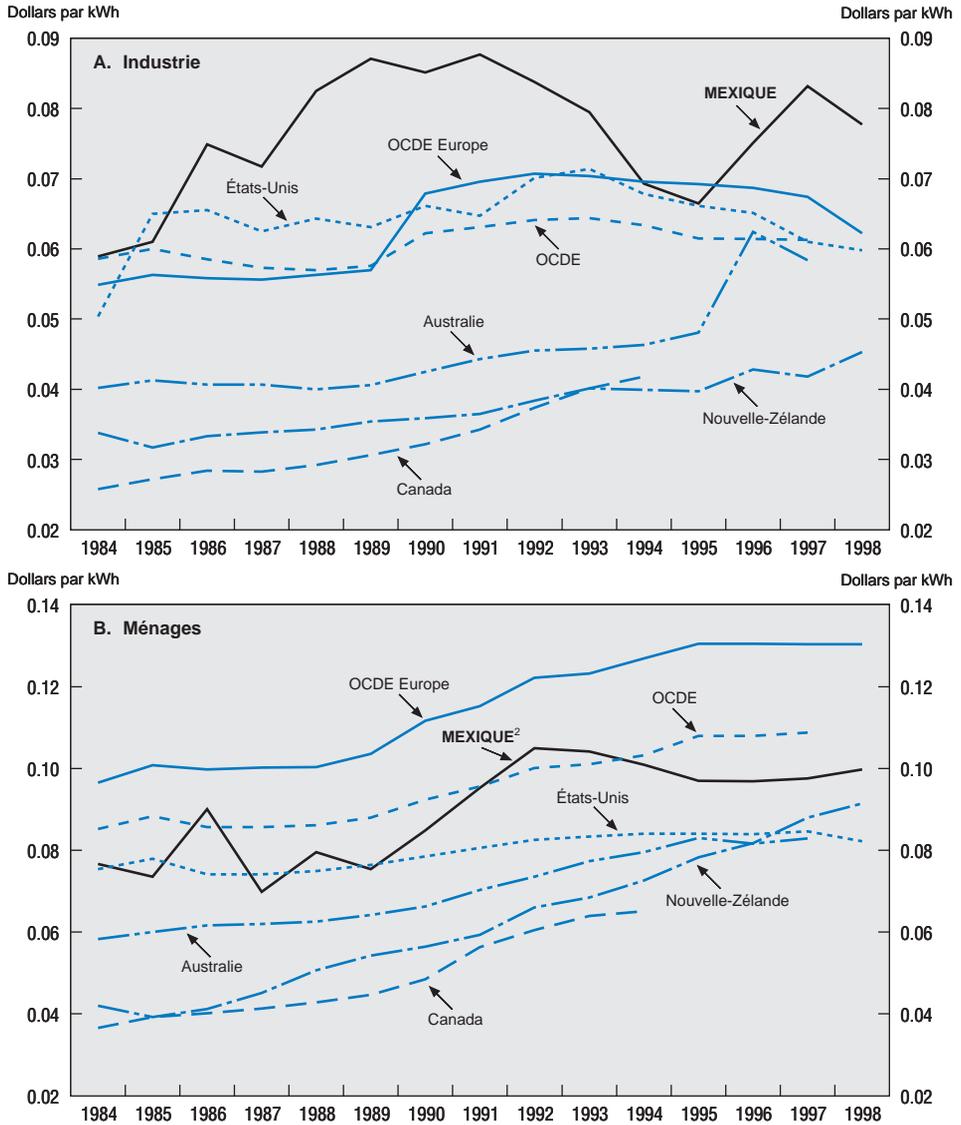
Le secteur de l'électricité est encore largement fermé à l'initiative privée, malgré le besoin pressant de capacités supplémentaires. La demande d'électricité devrait s'accroître de 6 pour cent environ par an à l'avenir. La capacité de production d'électricité doit donc être accrue et les systèmes de transport et de distribution doivent être modernisés, si l'on ne veut pas que des goulets d'étranglement apparaissent. Alors que l'investissement privé dans le secteur de l'électricité est indispensable pour soutenir la croissance de la production à moyen et à long terme, en particulier du fait des graves contraintes budgétaires du secteur public, la libéralisation a été lente et limitée par d'importants obstacles juridiques (constitutionnels). Le secteur est contrôlé par deux entreprises d'État intégrées verticalement qui se partagent le marché du transport et de la distribution d'énergie (*Comisión Federal de Electricidad* (CFE) et *Luz y Fuerza del Centro* (LFC))⁹⁷. Depuis 1992, le secteur de la production est ouvert aux investisseurs privés souhaitant mettre en place de nouvelles installations, mais aucun projet de privatisation des installations de la CFE et de LFC n'est réalisé ni prévu. Dans ces conditions, de petites centrales fonctionnant au gaz, au diesel ou à l'éthanol ont été mises en place (en général par des utilisateurs industriels pour leur consommation propre) alors que les entreprises multinationales ont souvent construit quelques grandes centrales thermoélectriques⁹⁸. Cependant, peu de capacités supplémentaires ont été mises en place. L'investissement privé a été freiné par les inadéquations juridiques et réglementaires et l'absence d'un marché de gros pour l'électricité : la vente d'électricité à des tiers est restreinte et les excédents doivent être offerts à la CFE aux prix réglementés. Des réglementations clarifiant les procédures et les conditions de l'achat par la CFE d'énergie à des producteurs indépendants n'ont été publiées

qu'en 1997. Les prix de l'électricité à Mexico restent élevés par rapport aux autres pays, en particulier pour les utilisateurs industriels – les utilisateurs résidentiels jouissant d'importantes subsides (graphique 30).

Conscient de la nécessité d'améliorer l'infrastructure, le gouvernement a proposé une série de réformes en février 1999, mais celles-ci n'ont pas encore été approuvées par le Congrès. Ces propositions visent notamment le morcellement des deux compagnies d'État en plusieurs unités indépendantes, y compris des entreprises de distribution au niveau local et des entreprises de production au niveau des installations. Le réseau de transport resterait aux mains d'une seule compagnie nationale. Cette restructuration interviendrait au moyen de l'établissement d'un nouveau cadre réglementaire et juridique, y compris la création d'une agence indépendante responsable des opérations au niveau des systèmes et des marchés. La production et la vente d'électricité seraient ainsi totalement ouvertes à l'initiative privée et toutes les entreprises seraient en mesure d'acheter et de vendre de l'énergie. La distribution commencerait de faire l'objet de concessions et ferait l'objet de réglementations, alors que les consommateurs auraient la possibilité de choisir leur fournisseur (au départ, seuls les gros consommateurs auraient ce choix). Ces réformes devaient être mises en œuvre sur deux ans environ (jusqu'à la fin de 2000), période après laquelle la privatisation des entreprises d'État serait envisagée.

Malgré l'enlisement de leurs propositions, les autorités ont mis en œuvre une série de réformes n'exigeant pas l'approbation du Congrès, grâce auxquelles elles espèrent réaliser une partie de leurs objectifs de libéralisation. Dans le but essentiel de mettre en place un pseudo-marché de l'énergie où tous les participants fonctionnent selon les mêmes principes commerciaux et règles de fonctionnement, un processus de réorganisation interne a été engagé à la CFE (approuvé par son Conseil d'administration en octobre 1999). Il s'agit notamment de scinder les divisions de la production et de la distribution en unités autonomes de plus petite taille, qui achèteront et vendront l'énergie par le biais de mécanismes internes de prix de transfert. L'expérience collective des autres pays de l'OCDE montre que la meilleure pratique en matière de réforme des secteurs publics de l'électricité consiste à établir des unités de production multiples et de les privatiser en les allouant à des propriétaires distincts, tout en donnant aux consommateurs la liberté de changer de fournisseur, de façon à inciter les producteurs à se montrer concurrentiels ; le transport, la distribution et les tarifs pour les consommateurs captifs sont réglementés par une autorité/agence indépendante dotée de suffisamment de ressources⁹⁹. La réorganisation en cours de la CFE ne suffira probablement pas à améliorer sensiblement l'efficacité du secteur de l'électricité, car la simple séparation comptable de producteurs censément concurrentiels n'a guère de chances de susciter un comportement véritablement compétitif¹⁰⁰. L'expérience montre aussi qu'il importe de régler les problèmes de réglementation avant de privatiser les monopoles naturels, car si leur position dominante n'est pas maîtrisée, elle peut continuer à faire obstacle à la concurrence.

Graphique 30. Prix de l'électricité
En dollars/kWh, sur la base des PPA¹



1. Prix hors taxe pour l'Australie et les États-Unis.

2. Les utilisateurs résidentiels bénéficient d'importantes subventions.

Source : Agence internationale de l'énergie, *Prix de l'énergie et impôts*.

Succès dans l'ouverture du secteur des transports

Le secteur des transports a été progressivement ouvert au secteur privé, soit au moyen de concessions, soit par une prise de contrôle directe. Pour les chemins de fer et les ports maritimes, des problèmes mineurs demeurent concernant, respectivement, la faiblesse de la concurrence dans les transferts intermodaux et l'intégration insuffisante des prestataires de services portuaires avec l'autorité portuaire centrale. Le processus de libéralisation de ces deux secteurs est pratiquement terminé, toutefois, et a été assez efficace, l'initiative privée permettant l'émergence d'un environnement concurrentiel. Dans le cas des *ports*, des gains d'efficacité sensibles ont été déjà obtenus et les prix de la manutention ont diminué de plus de 40 pour cent en termes réels entre 1995 et 1999. Pour les *chemins de fer*, il est trop tôt pour évaluer les effets de la libéralisation sur l'efficacité (la plupart des privatisations ont eu lieu entre 1997 et 1999), mais les services semblent être devenus plus fiables, la ponctualité des livraisons s'étant améliorée¹⁰¹. S'agissant des *aéroports*, la privatisation partielle par la vente de concessions pour la gestion de la plupart des aéroports a aussi progressé rapidement depuis 1998 et ce processus devrait être à peu près achevé d'ici au milieu de 2000. Des investissements considérables sont requis dans ce secteur, car un grand nombre d'aéroports de desserte souffrent d'un encombrement important, en particulier Mexico.

La libéralisation des secteurs du transport routier et aérien a été plus problématique. Le secteur privé a construit plus de 5 000 kilomètres de *routes à péage* entre 1989 et 1995, mais une série de problèmes ont conduit à la faillite des concessionnaires et à la nationalisation (annexe V, encadré A5). Dans ces projets routiers renfloués, les subventions croisées sont importantes et les prix sont parmi les plus élevés du monde. En outre, le système routier reste inadapté ; les routes utilisées pour le transport routier au long cours à destination et en provenance des États-Unis en particulier, sont déficientes. Bien que les investissements publics dans l'entretien, la modernisation et la construction de nouvelles routes principales aient été importants, les efforts doivent être poursuivis pour mettre le réseau routier aux normes internationales.

Dans le secteur *des transports aériens*, la libéralisation a commencé au début des années 80, avec la privatisation de deux compagnies aériennes d'État – *Mexicana* et *Aeroméxico* – et la déréglementation, qui a permis l'arrivée d'un grand nombre de nouvelles compagnies. Le renforcement de la concurrence et les effets de la crise du peso ont entraîné la renationalisation de quatre compagnies aériennes, y compris les deux mentionnées ci-dessus, et leur regroupement en une seule société holding (*Controladora Internacional del Transporte Aéreo*, CINTRA)¹⁰². Une loi sur l'aviation civile (1995) et les règlements correspondants (1998) ont été adoptés ultérieurement pour faciliter la libéralisation des tarifs. Cependant, les mécanismes du marché n'ont pu fonctionner que de manière

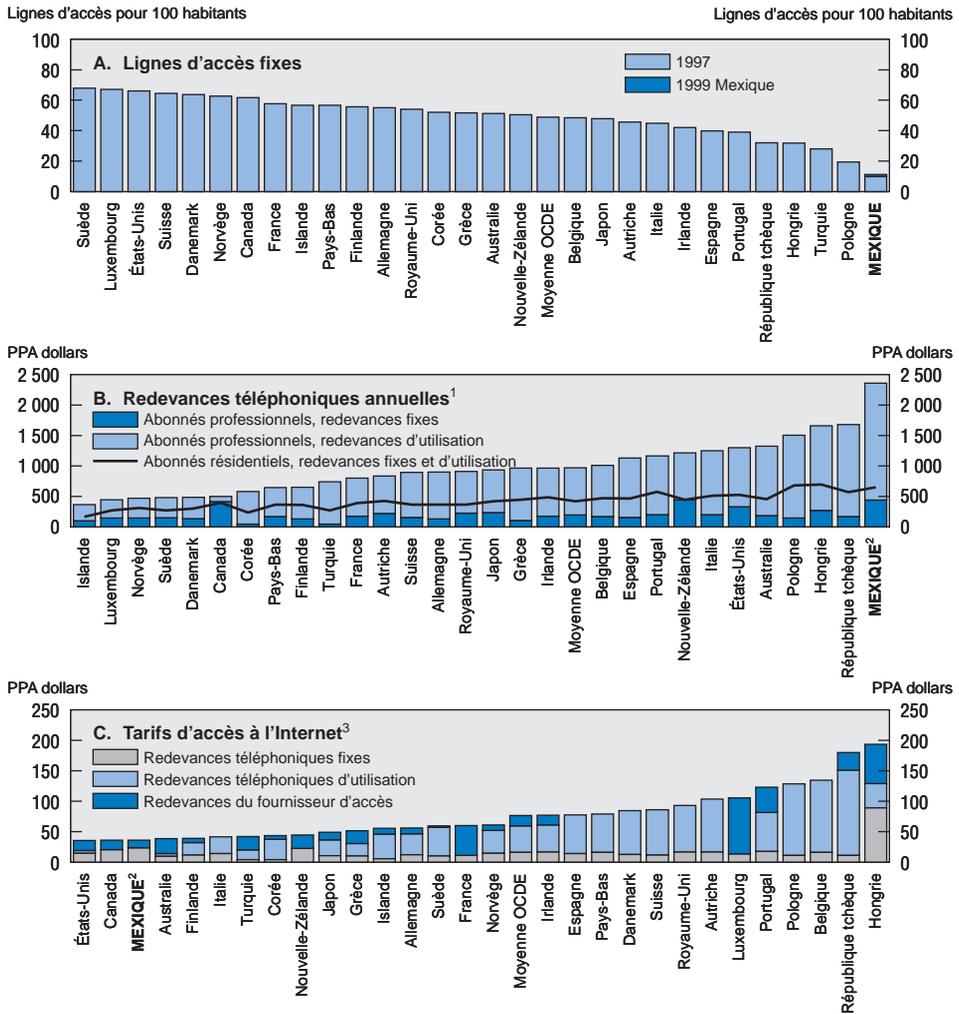
limitée du fait des restrictions à l'entrée dans le secteur, de sorte que les tarifs nationaux restent relativement élevés. Les autorités ont décidé de reprivatiser les compagnies aériennes, mais une polémique considérable s'est engagée sur la façon de structurer ces ventes. Des décisions doivent être prises concernant plusieurs problèmes d'organisation réglementaire et industrielle, y compris la question de savoir si CINTRA doit être scindée avant la privatisation. Les autorités de la concurrence défendent à juste titre la dissociation en arguant que les compagnies de CINTRA ont une position dominante sur le marché national et que le statut de plate-forme de l'aéroport de Mexico risque de gêner sensiblement de nouvelles entrées. Le ministère des communications et des transports, pour sa part, a prôné la vente de CINTRA en une seule entité, afin de créer un « champion national ». Il s'est aussi prononcé contre la politique « d'ouverture du ciel », c'est-à-dire l'accès libre des transporteurs internationaux aux marchés mexicains. Quelle que soit la décision qui sera prise, les autorités de la concurrence devront assurer l'allocation sur une base ouverte et transparente des créneaux dans les aéroports temporairement encombrés, en particulier Mexico, en attendant que des capacités supplémentaires soient mises en place.

La libéralisation des communications

Le processus de libéralisation dans le secteur des télécommunications a débuté en 1990, avec la privatisation partielle de TELMEX (*Teléfonos de México*). En contrepartie d'obligations spécifiques, y compris la fourniture de services universels, TELMEX s'est vu accorder le monopole des services de longue distance jusqu'en 1996, ainsi que la propriété du réseau initial jusqu'en 2026¹⁰³. La concurrence dans les services de téléphonie mobile a été autorisée dès le début des années 90, lorsque des concessions pour services cellulaires ont été accordées à un nouvel entrant sur chacun des neuf marchés régionaux. Cette politique a conduit à une large concurrence au niveau des prix, les nouveaux opérateurs ayant par la suite obtenu environ 40 pour cent du marché hertzien. La concurrence s'est aussi renforcée progressivement dans le secteur de la téléphonie fixe depuis 1997, lorsque la période d'exclusivité de TELMEX a pris fin, d'abord dans les services longue distance, internationaux et nationaux. Cette année-là, le système mexicain de satellites, de même que ses positions orbitales et centres de contrôle, ont été privatisés au moyen d'un processus d'adjudication. Les nouveaux opérateurs ont obtenu plus d'un tiers du marché, ce qui a conduit à une baisse des prix. Les progrès dans l'introduction de la concurrence sur les marchés locaux sont plus récents. L'adjudication des bandes de fréquence pour les services locaux a été achevée en juillet 1998 et un grand nombre de nouveaux opérateurs ont pénétré le marché environ une année plus tard.

Malgré ces progrès évidents le processus réglementaire a été gêné par des différends juridiques, entre autres facteurs, ce qui a entraîné une insuffisance de la concurrence. L'indépendance de l'autorité sectorielle de réglementation, la

Graphique 31. Indicateurs de performance dans les communications
Pourcentage



1. Dépenses annuelles moyennes exprimées en dollars à parités de pouvoir d'achat (PPA). Les redevances des abonnés professionnels sont exprimées hors taxes ; les taxes sont comprises dans les redevances des abonnés résidentiels. Les redevances d'utilisation correspondent à un panier de 3 449 appels. Informations disponibles en février 2000.
 2. Pour le Mexique, les utilisateurs reçoivent 100 appels locaux gratuits par mois pour un abonnement standard ; exprimés en dollars les redevances pour les abonnés résidentiels sont proches de la moyenne de l'OCDE.
 3. Le panier OCDE d'accès à l'Internet correspond à 40 heures en période de pointe (soit 40 appels d'une heure), y compris la TVA, exprimé en dollars sur la base des PPA. Informations disponibles en février 2000.
- Source : OCDE, *Perspectives des communications* ; OCDE, *Internet et indicateurs électroniques*.

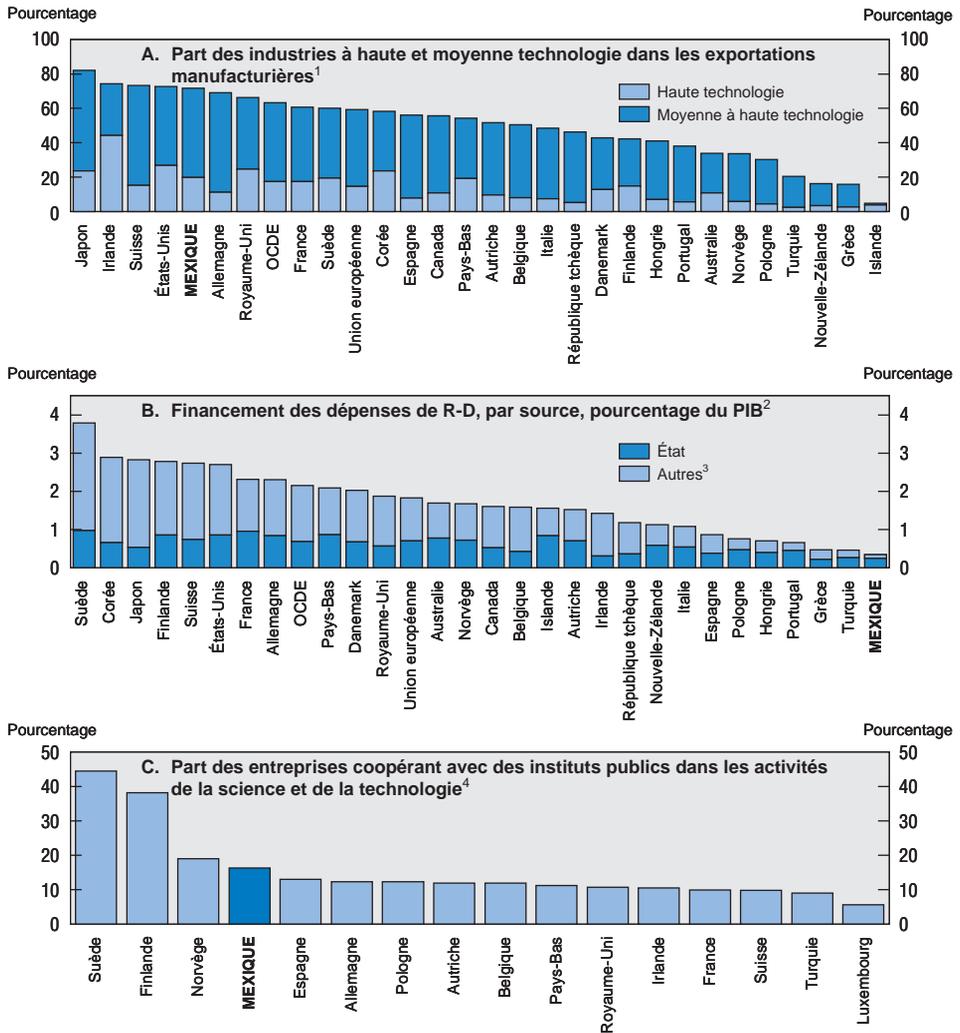
Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) et la transparence de ses décisions ne sont pas au niveau souhaitable. En outre, la concession de TELMEX est antérieure à l'établissement de l'Autorité antitrust et à la spécification d'un cadre réglementaire¹⁰⁴. En conséquence, malgré d'importants nouveaux investissements dans le secteur, l'expansion du réseau a été insuffisante et les tarifs restent relativement élevés (graphique 31)¹⁰⁵. Plus récemment, le régime réglementaire de la Commission fédérale de la concurrence a commencé d'attirer de nouveaux concurrents et certaines décisions prometteuses ouvrant les appels locaux à la concurrence et diminuant les tarifs d'interconnexion ont été prises¹⁰⁶. En outre, la Commission fédérale de la concurrence a constaté que TELMEX bénéficie d'une position dominante sur cinq marchés, y compris dans les services locaux et d'interconnexion. Cette conclusion fournit une base à la COFETEL pour engager une procédure visant à imposer des obligations supplémentaires à TELMEX concernant la tarification, la qualité du service et la divulgation d'informations. Cependant, pour réaliser les objectifs de services universels et un plus grand niveau de pénétration, de nouveaux instruments fondés sur les mécanismes du marché devraient être introduits, notamment l'établissement d'un fonds du service universel pour subventionner l'expansion du réseau. Ce fonds devrait être transparent et neutre pour ce qui est des entreprises en place et des nouveaux entrants.

Création d'un environnement favorable aux entreprises¹⁰⁷

Évolution vers une économie du savoir

La capacité de créer, distribuer et exploiter le savoir et l'information constitue un facteur important de la croissance économique et de l'amélioration des niveaux de vie. Or, malgré certains progrès récents, le Mexique accuse encore du retard en matière de systèmes de R-D et d'innovation par rapport aux autres pays de l'OCDE. Cela ne tient qu'en partie à son faible niveau de revenu par habitant. Les dépenses totales de R-D se sont établies à moins de 0.4 pour cent du PIB en 1997, ce qui est bien inférieur à la moyenne de l'OCDE. Le Mexique, avec la Turquie, compte aussi la plus faible proportion de personnes travaillant dans des activités de R-D. En revanche, à l'instar de l'Irlande, il s'agit d'un pays où la part de la technologie de pointe (et de la technologie moyenne à haute) dans les exportations totales est prédominante – et s'accroît rapidement (graphique 32). Les progrès réalisés dans la diversification de la base d'exportations en faveur d'une augmentation de la part des biens de haute technologie reflètent le rôle important joué par les filiales des sociétés étrangères et par la sous-traitance internationale (importations de biens intermédiaires réexportés sous la forme de produits finis) et non un effort international de R-D. Depuis le début des années 90, l'investissement direct étranger (IDE) a joué un rôle majeur dans le renforcement de l'intégration internationale de l'économie mexicaine et a

Graphique 32. Indicateurs de la science et de la technologie
Pourcentage



1. 1996.

2. 1997 ou dernière année disponible.

3. Entreprises commerciales, autres sources nationales et l'étranger.

4. Instituts de recherche publics ou universitaires, 1994-96. D'après les résultats d'enquête ; dans le cas du Mexique, les grandes entreprises occupent une place prépondérante dans l'échantillon.

Source : OCDE, Tableau de bord d'indicateurs de la science, de la technologie et de l'industrie.

contribué à la diffusion des innovations. Ces investissements ont pris de plus en plus d'importance dans la période qui a suivi la conclusion de l'ALENA. Une part importante de l'IDE a revêtu la forme de l'acquisition ou de l'expansion des capacités des entreprises existantes. Cependant, de nouvelles entreprises ont aussi été créées. La part des inventions sous propriété étrangère était particulièrement élevée au Mexique en 1993-1995 – comme dans d'autres pays qui ont engagé un processus de rattrapage – mettant en évidence la forte dépendance à l'égard des flux technologiques internationaux. Depuis lors, l'internationalisation du Mexique dans le domaine de la science et de la technologie s'est encore vraisemblablement accrue¹⁰⁸.

L'activité de recherche et développement entreprise au niveau national repose fortement sur l'État, contrairement à ce qui est le cas dans les autres pays de l'OCDE¹⁰⁹. En outre, alors que dans les autres pays de l'OCDE, la part de l'industrie dans le financement a augmenté, au Mexique elle est restée très faible. Dans ces conditions, l'intensité de R-D dans l'industrie (dépenses de R-D des entreprises en proportion du produit national de l'industrie) est la plus faible de la zone de l'OCDE. Quelle que soit l'origine des financements, la R-D réalisée dans le secteur des entreprises reste aussi la plus faible, tous ces indicateurs suggérant que la compétitivité du Mexique s'est appuyée sur des facteurs autres que les investissements dans le savoir. L'innovation ne dépend pas uniquement des résultats obtenus indépendamment par les divers acteurs (entreprises, universités, instituts de recherche), mais de plus en plus de la façon dont ils coopèrent. Les entreprises ont passé des accords de coopération avec l'université ou les instituts publics de recherche dans un nombre de pays de l'OCDE ; au Mexique, la part des entreprises participant à ces arrangements est relativement élevée, mais il s'agit essentiellement de grandes entreprises. Celles-ci, qui ont plus facilement accès au financement et peuvent employer une main-d'œuvre très qualifiée, sont à la pointe de l'innovation au Mexique comme ailleurs, mettant en œuvre des innovations de grande ampleur mais jouant aussi un rôle important dans la coordination des petites entreprises. Certaines entreprises de taille moyenne participent aussi dans une certaine mesure au processus d'innovation – 40 pour cent environ de la R-D des entreprises sont réalisés dans des unités de moins de 500 salariés, la proportion tombant à environ 25 pour cent pour les entreprises de moins de 250 salariés, qui sont encore de grandes entreprises pour le Mexique (dans ce pays, la grande majorité des entreprises sont des entreprises de petite taille ou des micro-entreprises de moins de 10 employés). Cette situation a des conséquences pour les politiques publiques, les petites entreprises étant en général confrontées à davantage de problèmes que les grandes pour ce qui est de l'accès aux fonds, aux marchés et à la main-d'œuvre qualifiée.

Le progrès du Mexique vers une économie du savoir est freiné non seulement par la rareté des ressources financières et humaines, mais aussi par certaines distorsions structurelles. Pour encourager l'investissement dans le

savoir et renforcer la capacité d'innovation du pays, le gouvernement a lancé plusieurs initiatives. Une plus grande autonomie financière a été accordée aux instituts publics de recherche, ce qui facilite la conclusion d'accords de recherche avec le secteur des entreprises. La loi de 1999 pour le développement de la recherche scientifique et technologique prévoit un renforcement de la coordination des activités publiques de R-D et établit des mécanismes pour améliorer la diffusion des connaissances entre les institutions publiques et privées ; elle contient aussi de nouvelles dispositions en faveur d'allègements fiscaux pour les investissements de R-D réalisés par le secteur privé¹¹⁰. Dans la mesure où elles sont transparentes et non discriminatoires, les mesures visant à améliorer la diffusion de technologies et l'introduction de nouvelles formes d'organisation des entreprises contribuent aussi à une amélioration de la qualité des ressources humaines, ce qui accélère le processus de convergence des revenus réels.

Mise en valeur du capital humain et autres aspects du marché du travail

L'Étude économique de l'OCDE de 1997 soulignait que le renforcement des compétences et qualifications constituait l'un des plus importants enjeux auxquels était confronté le Mexique pour s'adapter à un environnement concurrentiel. Comme il ressort de l'examen détaillé des marchés du travail publié dans cette étude, le pays connaît une situation assez satisfaisante dans la mesure où il connaît des coûts de main-d'œuvre relativement faibles, un coin fiscal limité et une flexibilité assez forte des salaires réels. Le marché du travail est aussi très flexible. Cela ne dispense toutefois pas de la nécessité d'ajuster les aspects institutionnels du marché du travail de façon à améliorer encore les résultats.

Mise en valeur du capital humain : processus permanent

Pour renforcer le potentiel de croissance soutenue de la production et de l'emploi, des mesures ont été prises pour améliorer les compétences et les qualifications. Les ressources affectées au secteur de l'enseignement ont atteint un record historique, en pourcentage des dépenses publiques dans le PIB ainsi que par élève. Des progrès considérables ont été réalisés dans l'éducation de base, en particulier, où tous les indicateurs de qualité se sont améliorés. Les capacités ont aussi été sensiblement accrues dans l'enseignement intermédiaire, dans la branche technologique en particulier, de façon à répondre à la demande croissante à ce niveau. Les mesures qui ont été prises sont satisfaisantes, compte tenu des faiblesses observées par le passé dans l'enseignement technique et professionnel. L'Étude des politiques nationales d'éducation – Mexique entreprise en 1997 par l'OCDE soulignait les lacunes dans ces branches ainsi que la trop grande priorité relative accordée aux filières universitaires générales¹¹¹. Globalement, le niveau d'instruction de la population active s'est sensiblement accru : la proportion des travailleurs ayant suivi des études secondaires ou des études plus poussées a

connu une croissance inégalée ces dernières années. Dans les années 90, le nombre de travailleurs n'ayant qu'une éducation primaire ou moins est tombé juste au-dessous de la moitié de la population active¹¹².

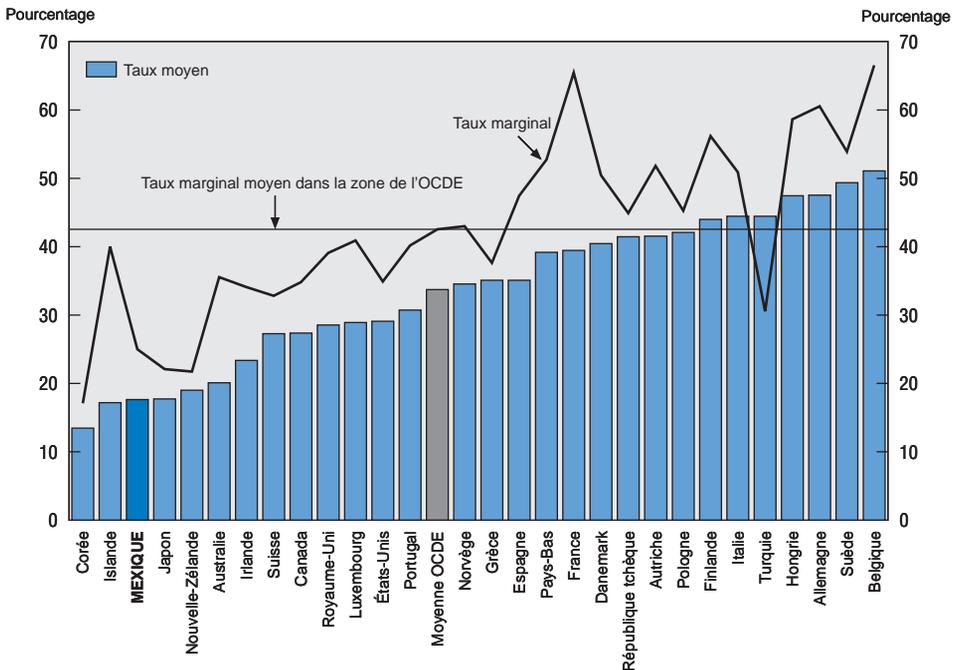
Les efforts faits pour moderniser l'ensemble du système et accroître l'éventail des services de formation, formels ou en cours d'emploi, contribuent à une amélioration des compétences et des qualifications. Les ministères concernés – de l'Éducation pour la formation professionnelle formelle et du Travail pour la formation en cours d'emploi et la formation des chômeurs – ont de plus en plus concertés leurs efforts et le secteur des entreprises est plus étroitement associé à la conception des plans de formation¹¹³. Cependant, la formation privée n'est pas très développée. Les initiatives sont limitées aux grandes entreprises du secteur moderne de l'économie, alors que nombre de petites entreprises (et de micro-entreprises), qui auraient le plus besoin d'une amélioration des compétences, ne respectent pas les obligations légales en matière de formation. Deux grands programmes publics visent à améliorer le recrutement et à promouvoir l'adaptabilité de la population active dans les petites entreprises, l'un assurant des subventions à court terme et des cours aux chômeurs et aux travailleurs déplacés et l'autre se consacrant aux micro-entreprises et aux entreprises de taille moyenne et petite, pour leur fournir un soutien financier et technique dans le domaine de la formation¹¹⁴. Un progrès majeur vers la modernisation du système de formation a été réalisé avec la mise en place d'un système national de normes et de certification mis au point en coordination avec le secteur des entreprises. Cinq années après son lancement, ce projet commence d'être opérationnel : des normes et des compétences ont été définies et des mécanismes ont été établis pour certifier les qualifications des travailleurs et des élèves des établissements professionnels, quelle que soit la façon dont ces compétences et qualifications ont été acquises. Des projets pilotes ont été introduits et un nombre croissant de stagiaires bénéficient désormais de cours fondés sur les nouvelles normes. L'existence d'un système de normes et de certification devrait contribuer de façon déterminante au renforcement de la flexibilité du dispositif de formation dans son ensemble. Dans la mesure où les compétences qui sont certifiées tiennent adéquatement compte des exigences du secteur productif, le nouveau système accroîtra la mobilité de l'emploi et contribuera à une allocation plus efficiente de la main-d'œuvre.

Vers une « nouvelle culture du travail »

Les partenaires sociaux ont signé en 1996 un accord définissant les principes d'une « nouvelle culture du travail ». Cet accord souligne la nécessité d'une plus grande flexibilité du marché du travail pour faire face à l'évolution rapide de l'économie, mais insiste aussi sur les responsabilités des employeurs à l'égard de la population active, notamment pour ce qui est d'offrir des possibilités de formation. Il devrait servir de base à un réexamen des arrangements institutionnels et

des réglementations du marché du travail. Ce dernier a fait la preuve de sa flexibilité face aux changements et le chômage ouvert est faible ; dans le même temps, il existe un grand secteur informel où les législations et les réglementations sont difficiles à appliquer. Les initiatives visant à déréglementer le marché du travail et à accroître l'efficacité du système de prélèvements et de transferts pourraient contribuer à éliminer certains des obstacles qui font qu'un grand nombre d'activités restent « informelles ». Le coin fiscal n'est pas important au Mexique, par rapport aux autres pays de l'OCDE (graphique 33), mais des mesures visant à diminuer le coût du travail pourraient encourager la création d'emplois dans le secteur formel¹⁵. En outre, les arrangements institutionnels devront continuer à évoluer : dans plusieurs cas, les réglementations devraient être davantage

Graphique 33. Coins fiscaux moyens et marginaux¹
1998



1. Pour un célibataire recevant 67 pour cent du revenu de l'ouvrier moyen. Le coin fiscal moyen est la somme des cotisations patronales et salariales à la sécurité sociale et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en pourcentage des coûts bruts de main-d'œuvre, c'est-à-dire salaires bruts plus cotisations patronales à la sécurité sociale. Le coin fiscal marginal correspond à l'augmentation des cotisations salariales et patronales à la sécurité sociale et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques par rapport à l'augmentation des salaires bruts.

Source : OCDE.

alignées sur les pratiques existantes. Un certain assouplissement des mesures de protection de l'emploi des travailleurs permanents, en particulier, pourrait faciliter la création d'emplois dans le secteur formel. Néanmoins, étant donné que le Mexique n'a pas d'assurance-chômage, les primes de licenciement peuvent être considérées comme un substitut des prestations de chômage¹¹⁶. Les autres mesures susceptibles d'accroître la flexibilité de l'emploi sont notamment l'élargissement du champ d'application des contrats de courte durée – qui sont admis par la loi pour des tâches spécifiques et des emplois de nature temporaire – et en autorisant des périodes d'essai pour les contrats de longue durée.

Les problèmes concernant le filet de sécurité sociale

Une réforme de grande ampleur du système de sécurité sociale a été réalisée avec l'adoption de la loi de 1997 sur l'IMSS¹¹⁷. L'IMSS est la plus grande institution de sécurité sociale, offrant une assurance aux travailleurs dans le secteur formel. Parallèlement, l'administration a lancé un large programme de réformes à long terme du système de santé. Certaines des mesures visant à améliorer les soins de santé et les régimes de retraite ont des conséquences sur les dépenses publiques. Elles ont déjà été examinées dans le chapitre III, les paragraphes ci-après étant axés sur les autres problèmes concernant le système de protection sociale. Outre les améliorations du filet de sécurité résultant des réformes de la sécurité sociale et des soins de santé, plusieurs initiatives, déjà notées plus haut (chapitre III), contribuent à offrir un filet de sécurité à des groupes de population particuliers : le Fonds pour les catastrophes naturelles (Fonden), PROGRESA et le Programme d'emplois temporaires.

Réformes des soins de santé et de la sécurité sociale

L'*Étude économique de l'OCDE* de 1998 présentait une analyse détaillée du système de santé, qui mettait en évidence la nécessité d'une réforme et définissait les orientations d'action les plus prometteuses. Bien que plusieurs changements structurels importants aient été opérés dans la deuxième moitié des années 90 dans chacun des deux principaux segments du système de santé, l'IMSS et le ministère de la santé, les efforts ont dans une large mesure porté sur le cadre fragmenté existant. Au niveau fédéral, le ministère de la santé a axé ses efforts sur l'expansion de la couverture et l'amélioration de la qualité, tout en organisant le transfert aux États des responsabilités en matière de dépenses (voir chapitre III). Ce processus s'est accompagné d'améliorations dans l'affectation des ressources entre les États et de la mise au point d'une série d'indicateurs sanitaires qui permettront à l'administration fédérale de suivre les résultats au niveau des États. Des stratégies ont été mises au point pour renforcer l'autonomie des hôpitaux rattachés au ministère et pour moderniser leur système de budgétisation et d'administration, mais les progrès sont lents. L'IMSS, pour sa part, a aussi

décentralisé ses opérations (dans sept régions administratives) et a progressé vers la modernisation de son système de gestion et de budgétisation¹¹⁸. Les modifications apportées au financement de l'assurance maladie ont accru les financements budgétaires généraux tout en diminuant le montant des cotisations requises (pour les salariés et les employeurs). Cette mesure, en réduisant les prélèvements sur les salaires, devrait élargir la couverture des services de l'IMSS et induire une augmentation de la part du secteur formel au détriment du secteur informel – comme on l'a noté plus haut.

Jusqu'à récemment, une grande partie de la population (10 millions d'habitants) n'avait pas accès au système de soins de santé. En outre, la qualité des services de santé fournis laissait à désirer, et toutes les catégories de revenu avaient largement recours à des services privés, de qualité inégale. Globalement, les efforts entrepris pour étendre la couverture des services de santé ont été couronnés de succès et la situation sanitaire s'améliore. Cependant, les progrès sont inégaux. Le système national actuellement en place est composé de sous-systèmes parallèles, répondant chacun aux besoins d'un groupe de population spécifique, avec plusieurs plans d'assurance maladie, d'une part, et les installations du ministère de la santé pour la population non assurée, de l'autre. La réforme devrait viser à transformer ce système segmenté de soins de santé pour en faire un système intégré articulé autour de fonctions clés – dans le cadre duquel les doubles fonctions du ministère de la santé et de l'IMSS en tant qu'acheteur et prestataire de services de santé seraient dissociées. La transition ne peut être que progressive et une approche graduelle est de toute évidence souhaitable. Bien que beaucoup de travaux préparatoires aient déjà été faits, il y a des domaines où les actions précises à entreprendre doivent encore être définies. Le tableau 18 présente une vue d'ensemble des mesures prises et des tâches qui restent à accomplir.

Réforme du système des retraites

La réforme du régime des retraites est le deuxième grand volet de la réforme de l'IMSS. En créant un système obligatoire par capitalisation, la réforme a résolu les problèmes éventuels de viabilité financière à long terme ; de plus, en rendant les droits à pension totalement transférables pour les travailleurs affiliés du secteur privé, elle a renforcé les liens entre les cotisations et les prestations, favorisant ainsi l'activité dans le secteur formel et la déclaration de l'intégralité des revenus¹¹⁹. Le nouveau système, qui est appliqué depuis le milieu de 1997, fonctionne sur la base de comptes de retraite individuels, gérés par des gestionnaires de fonds privés (*Afores*), qui investissent l'épargne retraite par l'intermédiaire de fonds spécialisés (*Siefores*), sous réserve des dispositions réglementaires et sous la surveillance de la Commission nationale pour le système d'épargne retraite (*Consar*). Le renforcement de la transparence et de la concurrence devrait

Tableau 18. Mesures visant à réformer le système de soins de santé

Domaine	Mesures prises	Évaluation/recommandation de l'OCDE
Fourniture de services de santé universels	<ul style="list-style-type: none"> - Prestation d'un ensemble de services de santé de base nettement défini - Majoration par une prime des rémunérations des médecins (infirmiers/infirmières) dans les zones moins développées 	<ul style="list-style-type: none"> - Un pas important a été accompli avec l'ouverture de l'accès aux soins de santé à la quasi-totalité de ceux n'ayant pas de couverture en 1990 (10 millions) - Peut améliorer l'équité entre les régions
Réforme du financement de l'assurance santé (IMSS)	<ul style="list-style-type: none"> - Réduction des cotisations patronales et salariales; augmentation du financement du budget général - Création d'un système volontaire d'affiliation pour les familles et les travailleurs indépendants - Renforcement de la planification budgétaire à moyen terme 	<ul style="list-style-type: none"> - Ces mesures peuvent contribuer à développer l'économie formelle et l'assurance-santé - Mesures indispensables pour limiter les risques financiers
Décentralisation d'IMSS et de SSA	<ul style="list-style-type: none"> - Achèvement du processus de décentralisation dans les deux institutions. - Introduction de formules pour l'allocation de ressources à chaque État (SSA) ou région (IMSS) sur la base des besoins de la population - Plus grande priorité accordée aux résultats obtenus au niveau des États, grâce à des indicateurs de santé - Prestation de services de santé de base plus nombreux à la population non couverte 	<ul style="list-style-type: none"> - Cela devrait encourager une utilisation plus efficace des ressources - Peut améliorer l'équité entre les régions et les États - Renforcement du contrôle - La SSA partage ses responsabilités avec l'IMSS-Solidaridad dans 17 États sur 30
Amélioration de l'efficacité et de la structure d'incitation	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place de programmes pilotes permettant le libre choix du médecin de famille et introduction d'un élément de rémunération à la capitation (IMSS) - Le rôle des médecins généralistes en tant que médecins référents peut être renforcé 	<ul style="list-style-type: none"> - Un pas en avant; les possibilités de mise en œuvre devraient être élargies - Des incitations appropriées doivent être introduites pour éviter un «aiguillage» excessif

Tableau 18. **Mesures visant à réformer le système de soins de santé** (suite)

Domaine	Mesures prises	Évaluation/recommandation de l'OCDE
Évolution par rapport au système segmenté en place (avec des sous-systèmes parallèles)	<ul style="list-style-type: none"> – Expansion du marché des produits pharmaceutiques génériques – Mise au point par l'IMSS d'un système de groupes de diagnostic pour mesurer les coûts 	<ul style="list-style-type: none"> – Mesures satisfaisantes pour réduire les coûts – La mise en œuvre de ce système dans les hôpitaux de l'IMSS est envisagée
	<ul style="list-style-type: none"> – La séparation des fonctions de prestataires et d'acheteurs est à l'étude et l'IMSS prépare le terrain – Les prestataires privés ne sont en général pas couverts par la réglementation – La coopération de l'IMSS avec d'autres fournisseurs, y compris les fournisseurs du secteur privé, est à l'étude – Renforcement de l'autonomie des hôpitaux et transparence budgétaire – Renforcement du rôle de réglementation et de surveillance de la SSA 	<ul style="list-style-type: none"> – L'achat de services d'une institution à l'autre est requis – Un cadre réglementaire et de surveillance pertinent est requis – C'est là une mesure souhaitable à condition que les réglementations appropriées réduisent les risques d'aléa moral, protégeant l'IMSS d'un risque financier indu – Des progrès ont été réalisés à l'IMSS et dans plusieurs unités hospitalières du SSA – Des progrès ont été réalisés pour le contrôle des résultats des États, mais il faudrait faire davantage en général

Source : OCDE.

se traduire par des gains d'efficacité dans la gestion des fonds. Les travailleurs peuvent réaliser des dépôts volontaires sur leurs comptes en plus des cotisations tripartites (tableau 19), une option qui pourrait à long terme encourager l'épargne privée. Cependant, la mesure dans laquelle l'épargne obligatoire accroîtra l'épargne privée totale et ne se substituera pas à d'autres formes d'épargne est incertaine. Le principal effet à court terme a été une augmentation de la part de l'épargne privée au détriment de l'épargne publique, l'État payant le coût de la transition d'un système de répartition à un système par capitalisation¹²⁰.

En décembre 1999, les gestionnaires de fonds, *Afores*, comptaient 15.6 millions de travailleurs ; les ressources déposées sur les comptes individuels s'élevaient à 19.5 milliards de dollars, soit l'équivalent de 4 pour cent du PIB. Sur ce montant, un peu plus de la moitié correspondait à l'épargne retraite et a été investie sur les marchés de capitaux par l'intermédiaire de fonds privés (*Siefors*), ce qui a contribué à l'approfondissement des marchés, ces fonds détenant 38 pour cent environ des instruments financiers à long terme. Le régime réglementaire a été établi dans le but d'assurer un taux de rentabilité suffisant avec un risque limité. Durant les premières années, les *Afores* n'ont été autorisés à gérer qu'un fonds de pension, afin d'assurer une plus grande sécurité aux travailleurs¹²¹. Le taux réel moyen de rendement des investissements des *Siefors* au cours des trois dernières années a été de 9.7 pour cent par an, ce qui est un niveau favorable par rapport aux autres possibilités d'investissement, tandis que les frais

Tableau 19. Principaux aspects du nouveau régime de pension du secteur privé
Contributions au régime de pension de l'IMSS et à l'assurance invalidité

	Prime (pourcentage des salaires)	Plafond (multiple du salaire minimum)	Financement
1. Assurance invalidité et assurance vie	2.5	15-25 ¹	Tripartite ²
2. Soins médicaux des retraités	1.5	15-25 ¹	Tripartite ²
3. Retraite et mesures d'âge	4.5	15-25 ¹	Tripartite ²
4. Contribution de l'État	529 pesos ³	..	Gouvernement
5. Épargne retraite (SAR)	2.0	15-25 ¹	Employeur
6. INFONAVIT (dispositif concernant le logement)	5.0	10	Employeur
7. Contributions volontaires	..	..	Employeur ou salarié

Note : Les contributions aux comptes retraite, obligatoires (lignes 3 et 4) et volontaires (ligne 7), sont investies par des gestionnaires de fonds privés (AFORES) par l'intermédiaire de caisses spécialisées (SIEFORES) ; les contributions au dispositif public de logement, INFONAFIT, sont comptabilisées dans des comptes distincts et continuent d'être gérés par INFONAVIT. Les fonds transférés des anciens comptes SAR (ligne 5) sont partagés entre les deux comptes.

1. Ce plafond passera de 15 fois le salaire minimum en 1997 à 25 fois le salaire minimum en 2007.

2. 70 pour cent pour les employeurs, 25 pour cent pour les salariés et 5 pour cent pour le gouvernement.

3. En prix constants de 1997, montant annuel représentant 5.5 pour cent du salaire minimum dans le district fédéral, et indexé sur le salaire minimum.

Source : OCDE.

d'administration ont été relativement faibles¹²². La possibilité de donner davantage de flexibilité au régime, avec la création d'un deuxième pilier pour diversifier les options de placement est aujourd'hui envisagée. Si la mise en œuvre globale de la réforme du régime de retraite du secteur privé progresse de façon satisfaisante, il faut encore s'atteler à la réforme des institutions de sécurité sociale concernant la fonction publique.

Réforme fiscale

Si le faible coin fiscal présente des avantages du point de vue du marché du travail, l'analyse de la dépense publique présentée dans le chapitre III semble clairement justifier une augmentation du prélèvement fiscal pour financer les dépenses ayant des avantages marginaux élevés sur le plan économique et social, notamment dans le domaine du capital humain et des soins de santé. Toute augmentation doit être limitée, de façon à maintenir un secteur public de petite taille et une faible charge fiscale, les ajustements du régime fiscal devant viser essentiellement à renforcer le volume des recettes collectées par l'État sans nuire à l'efficacité. Une augmentation des recettes fiscales de quelque 3 points de pourcentage du PIB semblerait un objectif raisonnable pour le Mexique à moyen terme. Aucun progrès n'a été fait dans le sens souhaité depuis l'*Étude économique* de 1999, qui présentait des propositions spécifiques à cet égard, encore que des mesures aient été prises pour accroître la neutralité et l'équité du régime fiscal. Le taux d'imposition sur le revenu des sociétés a été ramené à 30 pour cent, contre 34 pour cent en 1998, alors que le taux d'imposition des dividendes a été porté à 35 pour cent. L'incidence nette probable sur les recettes de ces modifications dépendra des autres mesures prises dans le cadre du régime d'impôt sur les sociétés, à savoir : i) l'élimination de la déduction immédiate pour investissement et ii) le durcissement des règles de consolidation¹²³. En outre, les préoccupations concernant le montant des recettes et des considérations liées à la redistribution ont encouragé une augmentation des taux supérieurs statutaires de l'impôt sur le revenu des particuliers¹²⁴.

Un domaine où il serait de toute évidence justifié d'intervenir est celui des régimes préférentiels en ce qui concerne l'imposition sur la consommation, sur le revenu des personnes physiques et sur le revenu des sociétés, qui sont nombreux. Par exemple, dans le cadre du régime de la TVA, le large champ de la taxation à taux zéro et le fait que des secteurs entiers bénéficient d'exemptions contribuent à réduire considérablement l'assiette de cet impôt. Si le taux zéro doit être maintenu pour que la réforme soit politiquement acceptable, son application devrait être limitée à un petit éventail de biens de première nécessité (comme le lait, le pain, les tortillas et les œufs). Les familles à faible revenu pourraient alors être dédommagées de la perte de subvention par le biais de transferts directs, ce qui serait un mécanisme plus efficace de redistribution du

revenu¹²⁵. En tout état de cause, il paraît possible d'augmenter les recettes fiscales tout en réduisant les pertes sèches qui découlent de taux d'imposition discriminatoires. De plus, la capacité des collectivités locales de générer des recettes doit être renforcée afin de réduire leur dépendance à l'égard des transferts fédéraux. Afin de tirer pleinement parti du potentiel offert à moyen terme par les mesures de réforme fiscale, celles-ci doivent être complétées par des actions visant à améliorer l'administration et la discipline fiscales. Dans le même temps, la forte neutralité du système obtenue ces dernières années doit être préservée.

En résumé, le Mexique doit progresser dans plusieurs domaines pour renforcer le processus de réforme : l'encadré 7 présente un résumé des recommandations de l'OCDE dans le domaine de la réforme structurelle. Des recommandations spécifiques concernant la dépense publique et l'administration figurent dans l'encadré 5 du chapitre précédent, alors qu'un examen des mesures prises et des options pour la poursuite de la réforme dans le secteur de la santé figurent dans le tableau 18.

Encadré 7. **Recommandations pour la poursuite de la réforme structurelle**

Rendre les marchés de produits plus compétitifs¹

- *Pétrochimie*. Les efforts de privatisation de la division pétrochimique de la PEMEX doivent être poursuivis, peut-être en vendant des participations majoritaires dans les installations existantes. Il faudrait envisager d'étendre le processus de libéralisation à tous les produits pétrochimiques.
- *Secteur de l'électricité*. Les propositions de réforme présentées au Congrès en février 1999 doivent être approuvées. Faute de quoi, la réorganisation de la CFE doit être accélérée et les producteurs indépendants doivent être autorisés à vendre l'électricité à des tiers.
- *Compagnies aériennes*. Résoudre les problèmes de réglementation et d'organisation industrielle qui ont retardé la privatisation des compagnies aériennes de CINTRA. Scinder CINTRA avant la privatisation pourrait être préférable du point de vue de la concurrence. Il faut faire en sorte que les systèmes d'allocation des créneaux soient transparents.
- *Télécommunications*. Imposer des réglementations supplémentaires sur l'entreprise en place de façon à égaliser les conditions de concurrence. Utiliser les mécanismes de marché pour assurer l'accès universel.

Encadré 7. **Recommandations pour la poursuite de la réforme structurelle** (suite)

Poursuivre la réforme du secteur financier

- Envisager de rembourser plus rapidement la *dette contractée dans le cadre du sauvetage financier et récupérée* par l'IPAB (l'Institut pour la protection des dépôts bancaires) qui administre les programmes d'aide au secteur financier ; les recettes budgétaires exceptionnelles pourraient être utilisées à cette fin.
- Accélérer la restructuration des *dettes de l'IPAB*, grâce à des obligations échangeables.

Améliorer la capacité d'adaptation du marché du travail

- Continuer à investir dans le *capital humain*, renforcer l'enseignement professionnel et technique en particulier, et mettre totalement en œuvre le nouveau système de normalisation et de certification des compétences.
- Assouplir les dispositions en matière de *protection de l'emploi* et faire en sorte qu'il soit plus facile de recourir à des contrats de courte durée afin de réduire les obstacles à la création d'emploi dans le secteur formel, en particulier dans les PME.
- Autoriser les périodes d'essai de façon à faciliter la création d'emplois avec *contrats de longue durée*.

Répondre aux besoins en matière de filet de sécurité sociale

- Poursuivre les efforts visant à assurer une *couverture universelle des soins de santé*, y compris dans le cadre des programmes ciblés de lutte contre la pauvreté (chapitre III).
- PROGRESA, le *programme intégral de lutte contre la pauvreté extrême*, devrait être étendu aux zones urbaines après avoir procédé aux ajustements nécessaires pour préserver les incitations au travail.
- Préparer le terrain pour la réorganisation du *système global de santé* (voir tableau 18).
- Progresser dans la réforme des *systèmes de retraite du secteur public*.

Encadré 7. **Recommandations pour la poursuite de la réforme structurelle** (suite)

Renforcement des recettes fiscales

- Élargir la base fiscale dans le cadre du régime de TVA : éliminer les exemptions dont bénéficient les transports terrestres, l'agriculture et la pêche ; limiter l'imposition à taux zéro à quelques biens de première nécessité ; dédommager les groupes à faible revenu par des transferts directs.
- Dans le cadre de l'imposition des sociétés, abolir le régime d'imposition simplifiée pour les transports terrestres ainsi que le taux spécial pour l'agriculture, l'édition, etc. ; renforcer encore les règles en matière de consolidation.
- Élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers : taxer les bénéfices exceptionnels et éliminer la subvention fiscale.
- Élargir l'assiette fiscale des collectivités locales : En ce qui concerne les impôts fonciers, en particulier, accroître les impôts sur les biens immobiliers, essentiellement en encourageant les administrations locales à réviser l'évaluation des biens et en améliorant l'effort de recouvrement ; introduire des impôts sur l'héritage et les cadeaux dépassant un certain seuil.
- L'administration des impôts et le contrôle fiscal devraient être renforcés aux niveaux fédéral et local ; conjugué à l'élimination des régimes spéciaux, ce renforcement devrait contribuer à éliminer la fraude des entreprises établies dans le secteur formel opérant à travers le secteur informel.

1. On trouvera dans le tableau 17 une chronologie du processus de libéralisation dans le secteur des services.

Notes

1. Les évolutions analysées dans les paragraphes qui suivent se réfèrent aux données de la comptabilité nationale aux prix de 1993 ; les données trimestrielles ont été corrigées des variations saisonnières par l'OCDE. Sauf mention contraire, la discussion est centrée sur les variations d'un semestre par rapport au semestre précédent (à taux annuels).
2. On ne dispose pas d'informations directes sur les comptes d'affectation et l'épargne des ménages. On peut cependant obtenir des informations indirectes à partir de statistiques établies par le système de sécurité sociale pour le secteur privé (IMSS), qui font ressortir une augmentation de l'emploi et des salaires réels dans le secteur formel de l'économie en 1999. Les chiffres sont des estimations de la Banque du Mexique.
3. Aux premiers stades de la reprise, la croissance des biens non durables, qui comprennent l'alimentation, l'habillement et autres produits de première nécessité, a été beaucoup plus lente que celle des biens durables, qui représentent 10 pour cent de la consommation privée et sont fortement concentrés dans les catégories les plus aisées. Les ventes de biens durables ont beaucoup progressé en 1997 et pendant la majeure partie de 1998, mais ont souffert du climat d'incertitude prévalant pendant la dernière partie de 1998 et jusqu'en 1999.
4. L'un des facteurs de la hausse du taux d'épargne privée juste après la crise de 1995 pourrait être la modification de la part respective des groupes à faible revenu et à revenu élevé dans la structure de l'épargne des ménages. Au Mexique, l'épargne des ménages est concentrée dans les catégories à plus haut revenu (déciles 8 à 10). Lorsque le revenu disponible remonte et est plus largement réparti, il y a normalement baisse du taux d'épargne. (Le tableau 3 ci-après retrace l'évolution de l'épargne intérieure privée entre 1994 et 1999, sur la base d'estimations).
5. Les investissements publics ont diminué en 1998, la baisse des prix du pétrole sur les marchés mondiaux se répercutant sur les recettes budgétaires. Ils ont encore diminué au premier semestre de 1999. Les projets de mise en valeur entrepris par des entrepreneurs privés pour l'entreprise pétrolière d'État PEMEX et pour CFE, la principale entreprise publique d'électricité figurent dans les comptes nationaux sous la rubrique investissements privés (voir l'encadre A4 en annexe pour des précisions sur ces projets PIDIREGAS). Sur la base des données du budget, l'investissement du secteur public financé par le secteur public même est en baisse depuis 1997, et l'on envisage un léger redressement seulement pour 2000. Cependant, si l'on prend en compte les projets du secteur public financés par le secteur privé (PIDIREGAS), l'investissement public total en 1999 était de 20 pour cent supérieur à son niveau deux ans auparavant (au prix constants).

6. Les grandes entreprises et les exportateurs, en particulier qui ont plus facilement accès au crédit bancaire, aussi bien national qu'étranger, financent leurs fournisseurs. Selon une enquête effectuée par la banque centrale auprès d'un échantillon d'entreprises de tailles diverses dans tout le pays, près de la moitié des entreprises, surtout de petite taille et de taille moyenne, ont été financées par des crédits fournisseurs en 1999. Les raisons invoquées pour ne pas utiliser le crédit bancaire étaient, par ordre d'importance *i*) le niveau des taux d'intérêt, *ii*) la réticence des banques à effectuer des opérations de crédit, *iii*) les incertitudes liées à la situation économique, bien que ce dernier facteur ait perdu de son importance après le premier trimestre de 1999.
7. L'analyse des tendances récentes du marché du travail est fondée sur une enquête sur l'emploi urbain, qui est la seule enquête fréquente (mensuelle) dont on dispose pour étudier l'évolution de l'emploi et de la population active. Les registres de la sécurité sociale permettent d'obtenir des informations complémentaires concernant le secteur formel du marché du travail. Le taux officiel de chômage dans les zones urbaines ne donne pas une image exacte du degré de sous-utilisation de la main-d'œuvre. En l'absence d'assurance-chômage, la majorité de la population d'âge actif est obligée de travailler d'une manière ou d'une autre lorsqu'il n'y a pas d'emploi sur le marché du travail formel. Les mesures plus larges du chômage, qui comptabilisent également les travailleurs à temps partiel, ont enregistré une baisse parallèle à celle du chômage déclaré.
8. Alors que les prix de l'essence et de l'électricité ont augmenté dans les limites prévues, le prix du gaz de pétrole liquéfié (GPL) a augmenté près de deux fois plus, comme les prix mondiaux. Contrairement aux autres produits pétroliers, le GPL a, au Mexique, un fort contenu en importations.
9. La différence entre les *maquiladoras* et les autres secteurs résulte en partie de la spécificité des emplois dans les industries en zone franche – il s'agit traditionnellement d'emplois moins qualifiés, essentiellement réservés à des femmes et moins stables.
10. Les taux de change effectifs (en termes nominaux et réels) sont calculés par l'OCDE sur la base des poids du commerce extérieur pour 40 pays.
11. Du fait de la libéralisation des échanges, il est difficile de parvenir à des conclusions définitives concernant l'évolution des élasticités des échanges par rapport aux prix et au revenu depuis quinze ans. D'après des données économétriques, les différentes industries manufacturières n'ont pas réagi de la même manière à l'évolution de la demande étrangère et du taux de change en termes réels depuis le milieu des années 80 : les exportations des *maquiladoras* sont beaucoup plus sensibles à la croissance aux États-Unis que les exportations des autres secteurs, mais elles sont moins sensibles aux variations des taux de change en termes réels (estimations du ministère des Finances).
12. Environ 90 pour cent des exportations du Mexique vont dans les pays partenaires de l'ALENA (mais 1.5 pour cent seulement au Canada). La prédominance des échanges avec les États-Unis est également visible du côté des importations, les trois quarts des importations mexicaines provenant des pays de l'ALENA, avec une part de moins de 2 pour cent pour le Canada.
13. Le secteur du textile est un autre exemple d'intégration commerciale. Le coton produit aux États-Unis est importé au Mexique pour transformation, revient aux États-Unis sous forme de tissu, report au Mexique en morceaux prêts à assembler et est réexporté aux États-Unis comme produit fini.

14. Moins de 25 pour cent de tous les biens importés par le Mexique proviennent de pays avec lesquels il n'y a pas d'accord commercial. La surtaxe à l'importation a donc probablement eu un « effet » de détournement, sans entraîner véritablement de réduction des importations.
15. Les évolutions discutées ici se réfèrent au compte des opérations en capital sur la base de la méthodologie du FMI la plus récente concernant la comptabilisation de la balance des paiements, données élaborées par la Banque du Mexique.
16. Le crédit intérieur net se définit comme la base monétaire déduction faite des actifs internationaux. Depuis 1996, pour renforcer le cadre d'action en cas d'évolutions imprévues affectant les actifs internationaux nets et faire en sorte que la Banque centrale n'engendre pas délibérément de pressions inflationnistes, les autorités ont introduit des limites trimestrielles aux fluctuations du crédit intérieur.
17. Selon la Banque centrale, des facteurs structurels ont pu également jouer un rôle dans l'augmentation de la demande de monnaie centrale. Il s'agit notamment de la progression des émissions de grosses coupures (500 pesos) et de l'évolution des préférences des consommateurs les amenant à délaisser les comptes chèques au profit de la liquidité. Cette évolution est peut-être liée aux efforts déployés par certaines banques pour fermer les comptes chèques peu importants ainsi qu'au démarrage plus tôt que prévu de l'activité politique associée aux élections primaires pour le choix des candidats à la présidence. En règle générale les dépôts bancaires sont transformés en liquidités les années d'élection, les dépenses de campagne mobilisant beaucoup de trésorerie.
18. Par réserves internationales nettes, on entend les réserves internationales brutes *moins* les engagements extérieurs de Banco de México ayant une échéance inférieure à six mois, alors que les avoirs internationaux nets sont les avoirs internationaux bruts *plus* les accords de crédit avec les banques centrales ayant une échéance de plus de six mois et *moins* les engagements auprès du FMI et ceux découlant d'accords de crédit avec les autres banques centrales ayant une échéance de moins de six mois. Les actifs internationaux nets ont augmenté plus rapidement que les réserves, essentiellement du fait du remboursement par la banque de certaines dettes extérieures à long terme, telles que des emprunts contractés auprès du FMI. Voir encadré I pour une description des principaux mécanismes par lesquels la banque centrale intervient sur les marchés des changes.
19. Comme en 1999, l'engagement en 2000 est de ne pas réduire les réserves internationales nettes.
20. La réforme du système de sécurité sociale privé en 1997 a consisté en des modifications du financement de l'assurance maladie de l'IMSS ainsi qu'en la transformation du régime de pension par répartition en un régime par capitalisation. La mise en place de cette réforme a engendré des pressions de trois ordres sur les soldes budgétaires : réduction des cotisations maladie à l'IMSS ; baisse des recettes au titre des cotisations de retraite désormais acheminées vers des gestionnaires de fonds privés ; augmentation des dépenses pour combler l'écart entre l'épargne individuelle accumulée et les droits à pension pour les travailleurs choisissant l'ancien système.
21. Alors que les soldes de l'administration centrale ne sont pas directement affectés par la décentralisation, celle-ci a une incidence sur les comptes publics visés dans ce chapitre, qui ne concernent que le secteur public, à savoir l'administration centrale et les entreprises publiques sous contrôle budgétaire (tableau A1 de l'annexe I). Les comptes consolidés incluant l'administration centrale et les administrations régionales ne sont disponibles que pour la période 1993-97.

22. A la fin de 1999, l'IPAB a estimé ses actifs à environ 3.7 pour cent du PIB, ce qui laisse des engagements nets d'environ 10.7 pour cent du PIB.
23. Les contributions de la PEMEX au budget fédéral (non compris la TVA et les droits d'accise) ont représenté entre 15 et 25 pour cent des recettes ces dernières années.
24. Le prix moyen du Mexican export mix a atteint 15.62 dollars en 1999, bien au-dessus des 9.25 dollars prévus dans le budget. Les volumes exportés ont été réduits dans le cadre d'un accord passé avec les autres exportateurs de pétrole pour réduire l'offre. L'appréciation du taux de change a également atténué les effets de l'augmentation des prix du pétrole dans l'optique budgétaire en diminuant la valeur en pesos des exportations. Les recettes budgétaires de la vente des produits du pétrole sur le marché national ont été également plus faibles que prévu.
25. Le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu des particuliers a été relevé tout comme les droits à l'importation. La diminution des taux de l'impôt sur les bénéfices réinvestis des sociétés a été approuvée dans le budget de 1999 et a pris effet en deux étapes : le taux a été ramené de 34 pour cent en 1998 à 32 pour cent en 1999 et à 30 pour cent en 2000. Le taux pour les dividendes a été relevé de 34 à 35 pour cent en 1999.
26. Le taux de change devait, selon les prévisions, atteindre une moyenne de 10.4 pesos pour un dollar, ce qui représente une dépréciation en termes nominaux d'environ 8 pour cent par rapport à la moyenne de 1999.
27. Les dispositions relatives aux recettes exceptionnelles sont négociées lors de chaque budget. Le budget 2000 est le premier à prévoir un fonds de stabilisation. En 1998 et 1999, les recettes exceptionnelles au-delà d'une certaine limite étaient automatiquement utilisées pour le remboursement de la dette. Voir encadré 2 du chapitre III pour une description des dispositions budgétaires concernant les recettes ou les déficits exceptionnels.
28. La baisse des taux d'imposition sur les revenus des entreprises ne s'appliquait qu'aux bénéfices réinvestis, le taux d'imposition des dividendes a été en fait accru. Parallèlement, le système de déduction immédiate pour investissement en dehors des trois principales zones métropolitaines, ainsi que pour les petites et moyennes entreprises, a été supprimé et les règles de consolidation ont été durcies (voir chapitre IV). La complexité de cette série de modifications de l'impôt sur les sociétés et leur incidence incertaine sur l'évasion et la fraude fiscales ne permettent pas de se faire une idée claire de leur incidence sur les recettes budgétaires. Selon les estimations, l'incidence nette sur les recettes budgétaires en 2000 devrait être négative (de 0.13 pour cent environ du PIB).
29. Ces émissions de titres ont progressivement remplacé les emprunts extérieurs et les emprunts intérieurs à échéance plus courte, notamment les bons à un et trois mois à taux fixe (*Cetes*).
30. Cet emprunt a fait date car, jusque là, les titres de dette libellé en pesos et à taux fixe le plus long étaient à échéance d'un an. En février 2000, la Banque mondiale a émis un emprunt obligataire à taux fixe à trois ans de même nature à hauteur de 1 milliard de pesos. L'émission presque simultanée du Trésor mexicain et de la Banque mondiale devrait permettre d'accroître la liquidité de ce type d'instrument, servir d'emprunt de référence au secteur privé et encourager les prêts aux entreprises à long terme et à taux fixe en pesos.
31. Ces dernières années, les autorités ont favorisé le remplacement de la dette hors marché parvenant à échéance par des emprunts de marché à plus long terme, notamment en ayant recours à des swaps pour les placer sur les marchés de capitaux

- nationaux. En août et en octobre 1999, deux opérations d'échanges financiers (swaps) consistant à rembourser des obligations Brady ont permis de réduire l'ensemble de la dette nette de plus de 200 millions de dollars, tout en améliorant le profil des échéances de la dette publique extérieure et en augmentant la liquidité, les nantisements des obligations Brady étant libérés.
32. Des obligations d'un montant de 400 millions d'euros et de 30 milliards de yen ont été émises en juillet et en novembre 1999, respectivement.
 33. L'*Étude économique de 1999* présente une analyse détaillée du régime fiscal du Mexique et des propositions de réforme. Le chapitre IV fait le point sur les progrès de la réforme dans ce domaine.
 34. En règle générale, les comparaisons internationales sont fondées sur les comptes des administrations publiques, établis dans l'optique des comptes nationaux (y compris les administrations des États et les administrations municipales), qui sont disponibles pour la période 1988-97. Pour des raisons de disponibilité limitée de données, les tendances à long terme sont analysées à partir des comptes du secteur public présentés dans le budget du Mexique, qui couvre l'État fédéral et les entreprises publiques sous contrôle budgétaire (voir annexe, tableau A1 sur la « Structure du secteur public »). Les dépenses de l'État fédéral sont souvent utilisées à la place de celles des administrations publiques, mais cela n'a pas d'impact très sensible sur le résultat de l'analyse, dans la mesure où les États ont très peu de prérogatives en matière d'imposition et tirent l'essentiel de leurs recettes des transferts de l'État fédéral.
 35. En dehors de la zone de l'OCDE, dans les autres pays latino-américains ayant un niveau de développement comparable à celui du Mexique, la part des dépenses en capital dans le total des dépenses est normalement plus forte que dans les pays industrialisés (Banque interaméricaine de développement, *Rapport annuel*, 1997).
 36. Dans le cas du Mexique, on ne dispose d'une classification fonctionnelle des dépenses publiques que pour les dépenses de consommation finale. En conséquence, la comparaison entre pays figurant dans le texte (de même qu'au graphique 19) ne fait référence qu'à cette sous-composante, et ne tient pas compte des autres types de dépenses, comme les investissements et les transferts.
 37. Les dépenses de l'État fédéral ont également été touchées (depuis le début des années 1990) par la déconcentration progressive des responsabilités au profit des échelons infranationaux de l'administration publique (États et municipalités). Cela étant, ce processus a affecté la composition des dépenses fédérales, plus que leur niveau, car l'État fédéral est la principale source de financement des échelons infranationaux des administrations publiques, les fonds étant acheminés sous forme de transferts fédéraux. Ce processus de décentralisation (fédéralisme budgétaire) et les problèmes correspondants posés aux pouvoirs publics sont examinés plus loin dans une autre section.
 38. Le coût budgétaire du plan de sauvetage du secteur financier a été estimé à 20 pour cent du PIB en 1999 – évaluation sujette à révision. Les crédits affectés au règlement de la composante réelle du service de la dette sont prévus chaque année dans la loi de finances (pour plus de précisions, voir chapitre IV).
 39. E. Jimenez (1994) note que durant les périodes d'ajustement, de 1979 à 1989, les gouvernements d'un certain nombre de pays en développement ont eu tendance à maintenir les dépenses au titre des services sociaux (au moins en termes relatifs), l'essentiel des économies portant sur les infrastructures. Ces contraintes de financement ont sans doute touché des secteurs en proie à des surcapacités ; dans d'autres

cas, les dépenses d'infrastructure ont sans doute pu être prises en charge par le secteur privé, mais on ne saurait exclure le risque d'une remise en cause du potentiel de croissance à long terme. Voir Jimenez E. (1997), « Human and physical infrastructure », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 1281, avril. Au Mexique, pour réduire l'instabilité des dépenses d'infrastructure, un fonds d'affectation spéciale a été créé à la fin de 1997, avec une partie des recettes des privatisations (FINTRA). Le premier objectif de ce fonds a été de financer l'infrastructure routière. En 1998, il s'est tourné vers le financement du développement des régions du Sud-Est et son nom a été changé pour FIDES.

40. Sur la base des comptes nationaux, les subventions publiques ont été ramenées à 0.5 pour cent du PIB en 1997 – proportion comparable à celle des États-Unis ; parallèlement, dans un certain nombre de pays européens, elles ont représenté 1.5 à 2 pour cent du PIB (4.7 pour cent en Suède).
41. Le programme d'aide directe aux agriculteurs, PROCAMPO, a été mis en place en 1993-94 dans le prolongement de l'ALENA. Il prévoit une aide aux revenus pour les producteurs, proportionnelle aux surfaces cultivées, et il concerne principalement les petites unités de production. Les dépenses au titre du développement rural ont diminué en raison essentiellement de la réduction des crédits subventionnés, mais les ressources acheminées vers la réduction de la pauvreté dans les zones rurales se sont considérablement accrues entre 1994 et 1999.
42. CONASUPO, l'entreprise publique, qui achetait, vendait et distribuait le maïs a été fermée en 1999. Les subventions générales sur les prix des tortillas en zones urbaines ont été éliminées. Cependant, l'administration fédérale continue d'apporter une aide à la commercialisation du maïs (subvention versée aux producteurs) et plusieurs programmes spéciaux visant les familles vivant dans un extrême dénuement dans les zones urbaines ont été maintenus : programmes subventionnant l'acquisition de tortillas et la distribution de lait.
43. Dans les zones urbaines, les groupes à faible revenu sont censés bénéficier des mesures sociales plus générales qui ont été renforcées, notamment par l'amélioration de l'accès à l'éducation élémentaire et aux soins de santé et par les progrès induits par la nouvelle loi sur la sécurité sociale en vigueur depuis le milieu de 1997. Ces groupes peuvent aussi avoir accès à des programmes de formation ; enfin, en ce qui concerne les salariés du secteur formel, le régime de l'impôt sur le revenu permet une certaine redistribution par le biais de crédits d'impôts introduits en 1994 et élargis en 1996.
44. Ces estimations font référence aux subventions implicites dont bénéficient les particuliers pour leur consommation électrique, sous l'effet de la structure des tarifs en vigueur en 1999. En outre, les consommateurs des zones rurales bénéficient de subventions sur le prix de l'électricité représentant quelque 0.1 pour cent du PIB (SHCP, *Presupuesto de Egresos*, novembre 1999).
45. En ce qui concerne la consommation d'électricité dans les logements, les estimations officielles montrent que les familles des trois plus faibles déciles de revenus ne bénéficient que de 23 pour cent de la subvention implicite totale, alors que les trois déciles les plus élevés reçoivent ensemble 33 pour cent de la valeur de la subvention.
46. Il convient de noter que la moitié des personnes travaillant en zone rurale ne possèdent pas leurs terres et que parmi les propriétaires terriens, près de 46 pour cent produisent pour leur consommation propre. En conséquence, seule une petite minorité de consommateurs bénéficie des aides (directes ou indirectes) au secteur, alors que c'est dans les zones rurales que se concentre la population pauvre.

47. L'eau, les égouts et le traitement des eaux usées (« approvisionnements sociaux » dans la terminologie mexicaine) sont des composantes du développement urbain. Les investissements publics dans le développement rural et urbain baisse au fil des ans. On trouvera des précisions sur l'investissement public par secteurs dans le tableau A3 de l'annexe. En 2000, il est prévu que l'investissement brut de l'administration fédérale augmente de 0.3 points de pourcentage du PIB pour atteindre son niveau record sur les dix dernières années.
48. Les problèmes financiers et administratifs posés par les divers mécanismes d'externalisation des investissements publics sont examinés plus loin dans une autre section. Le projet de réforme du secteur de l'électricité est abordé dans le cadre de la déréglementation au chapitre IV.
49. L'exemple du soulèvement des Chiapas en janvier 1994, dans la mesure où il découle d'inégalités sociales et où il a contribué aux sorties de capitaux au cours de cette année, illustre l'ampleur du coût de l'agitation sociale pour un pays comme le Mexique, qui est vulnérable aux retournements de la confiance des investisseurs.
50. D'après OCDE, *Analyse des publications sur la croissance* (à paraître).
51. S. Cid a mis en évidence la complémentarité entre investissement public et croissance du secteur privé au Mexique : l'effet d'éviction semble s'exercer principalement à court terme, mais au bout de six à sept ans, on voit apparaître une relation fortement positive entre dépenses d'infrastructure (routes, aéroports et fourniture d'eau potable) et croissance du PIB du secteur privé. Un effet positif du même ordre a été relevé par Nazmi et Ramirez (1997) pour le Mexique et par Jimenez pour plusieurs pays d'Amérique latine. Feltenstein et Ha (IMF, 1996), utilisant un modèle d'équilibre général, ont conclu qu'une augmentation des dépenses réelles consacrées aux infrastructures publiques avaient eu un effet positif au Mexique. Leurs observations indiquent cependant que cette augmentation des dépenses doit rester modeste et doit de préférence être financée par une augmentation des recettes fiscales, de façon à limiter l'impact négatif qu'une trop forte augmentation des taux d'intérêt réels pourrait avoir sinon. Voir S. Cid (1999), « Los efectos de la inversión pública sobre la producción privada en México », n° 8, ITAM, et A. Feltenstein and Jiming Ha (1996), « An analysis of the optimal provision of public infrastructure: a computational model using Mexican data », IMF Working Paper 96/13, février.
52. Le nombre d'élèves de l'enseignement primaire (6-11 ans) a été pratiquement stable de 1996 à 1999, à 13 millions, alors que le nombre d'élèves au augmenté de 3 pour cent par an dans la tranche 12-15 ans et de 6 pour cent par an dans la tranche 15-18 ans. Les estimations officielles (réalisées conformément aux méthodes de l'OCDE) indiquent que sur la base des coûts actuels au Mexique, il faudrait dépenser chaque année 1.4 pour cent du PIB de plus pour parvenir à des taux de scolarisation comparables avec la moyenne de l'OCDE pour la scolarité obligatoire.
53. Il n'y a pas de système d'assurance-chômage au Mexique. Pour pallier en partie cette absence, le gouvernement a mis en place des programmes d'emploi temporaire dans les zones rurales. En outre, les bourses de formation pour les travailleurs des zones urbaines ont été utilisées dans une certaine mesure au lendemain de la crise du peso de 1994-95 pour assurer d'urgence un filet de sécurité à ceux qui avaient perdu leur emploi. Depuis lors, la portée de ces programmes de formation a été élargie et ils ont été davantage ciblés sur leur objectif initial, à savoir faciliter l'insertion des travailleurs dans des activités productives. Il existe des services public de l'emploi, mais les demandeurs d'emploi ne passent pas nécessairement par leur intermédiaire. Le rôle principal de ces services est de fournir des informations aux chômeurs pour les

- aider à trouver un emploi. Pour qu'ils puissent assumer efficacement cette fonction, leur activité doit être développée et, en particulier, la coordination entre les organismes régionaux comme la coordination entre les services de l'emploi et les programmes de formation doivent être renforcées.
54. Les réformes du système de santé et du régime de retraite de la sécurité sociale ont été examinées en détail dans *L'Étude économique* de 1998. Cette section porte principalement sur les implications des mesures prises pour les dépenses publiques et les perspectives d'avenir. On trouvera un tableau plus complet des progrès accomplis par la réforme du secteur de la santé au chapitre IV.
 55. Les dépenses fédérales au titres de la santé ont progressé de 14.6 pour cent au total sur la période 1994-2000, la population non assurée bénéficiant des plus fortes augmentations. Un programme a été introduit pour faire bénéficier l'ensemble de la population des soins de santé de premier niveau, surtout dans les zones rurales. Grâce à l'action conjuguée de l'administration fédérale et de l'administration des États, le système de santé couvrait en 2000 17.4 millions de personnes de plus qu'en 1994.
 56. Les cotisations des employeurs et des salariés ont été abaissées, le plein effet de l'ajustement se faisant sentir en 2007, tandis que la part du financement du régime par l'État fédéral a été relevée. *L'Étude économique* de 1998 comporte une analyse détaillée de la réforme de l'IMSS (cf. encadrés 2 et 6 en particulier).
 57. Ces estimations ont été publiées dans le Programme national de financement du développement (PRONAFIDE, 1997). La mise en œuvre du nouveau régime de retraite a été examinée dans les *Études économiques* de l'OCDE successives depuis 1997.
 58. L'impact des dépenses publics et les ajustements recommandés de l'action des pouvoirs publics sont notamment étudiés dans D. van de Walle (1995) « Public spending and the poor », (World Bank, *Policy Research Paper*, No. 1476). Voir aussi BID (1998), *Rapport annuel*.
 59. En outre, dans les régions les plus reculées, les coûts de transport accroissent les coûts d'accès aux services publics essentiels, comme l'éducation ou la santé.
 60. La couverture du programme de petits déjeuners scolaires a doublé entre 1994 et 2000, s'adressant désormais à 4.6 millions d'enfants chaque jour (contre 2.1 millions) si l'on tient compte des ressources fédérales et des ressources des États qui lui sont consacrées.
 61. Les autres caractéristiques importantes tiennent au fait que : premièrement, la responsabilité des bénéficiaires est engagée, car les prestations sont assujetties au respect par les familles de l'obligation de scolarisation et de consultations médicales ; deuxièmement, le bénéficiaire du transfert est la mère. On trouvera en l'annexe II plus de précisions sur PROGRESA, ses principales caractéristiques et réalisations.
 62. Voir Federal Executive Power, 1995, « Programme for the Modernisation of Public Administration », (Exécutif fédéral, 1995, « Programme de modernisation de l'administration publique »).
 63. « Concentration » et « déconcentration » font plus spécifiquement référence à la relation entre les institutions budgétaires centrales, comme le ministère des Finances, d'une part et les ministères fonctionnels et organismes publics autonomes, d'autre part. « Centralisation » et « décentralisation » font généralement référence à la relation entre le gouvernement fédéral et les échelons infranationaux de l'administration publique (États et municipalités).

64. La stratégie de réforme a été conçue pour s'étaler sur une décennie, la première phase consistant à jeter les bases du processus de modernisation, devant se terminer à la fin du mandat du gouvernement actuel en 2000. La deuxième phase, de 2001 à 2005, doit améliorer et consolider le processus, tandis que la troisième, qui doit démarrer en 2006 sans date d'achèvement fixée, doit se traduire par un renforcement des institutions. Pour plus de précisions sur les différents programmes entrant dans le cadre de la RSP, notamment leur mise en œuvre concrète, voir annexe III.
65. Les projections macroéconomiques sur lesquelles repose le budget relèvent également de la responsabilité exclusive de l'Exécutif, notamment en ce qui concerne les recettes pétrolières qui représentent normalement plus d'un quart du total des recettes budgétaires. Ces projections ont généralement été réalistes et ont même pu avoir tendance à être particulièrement prudentes : ces dernières années, les révisions de la loi de finances sont principalement résultées de circonstances imprévues.
66. Une autre instance budgétaire est la Commission interministérielle de financement et de dépense, qui joue un rôle consultatif dans la rédaction de la loi de finances car elle sert d'enceinte de discussion sur la fixation des grandes priorités budgétaires. La Commission se compose du ministère des Finances, du ministère du Contrôleur général et du Développement administratif (SECODAM), du ministère du Commerce et du Développement industriel (SECOFI), du ministère de l'Emploi et de la protection sociale (STPS) et du ministère du Développement social (SEDESOL).
67. Voir von Hagen et Hallerberg (1997) « Electoral Institutions and the Budget Process » (Les institutions électorales dans le processus budgétaire), dans *Democracy, decentralisation and deficits in Latin America* *Démocratie (Décentralisation et Déficits en Amérique latine)*, 8^e Forum international sur les perspectives latino-américaines, OCDE et Banque interaméricaine de développement (BID).
68. Le règlement pour l'exécution des dépenses publiques (contenu dans le Manuel des règles budgétaires) a été considérablement simplifié. En 2000, les règles avaient déjà été réduites de près des deux tiers par rapport à la situation de 1997.
69. Les unités de contrôle interne sont habilitées à déterminer l'opportunité et la portée des vérifications et bénéficient d'une souplesse de fonctionnement dans la conception de leurs programmes en fonction des caractéristiques du ministère fonctionnel ou de l'organisme autonome qui relève de leur compétence. Un programme annuel de vérification et de contrôle, assorti d'obligations de déclarations intermédiaires mensuelles ou trimestrielles est généralement préparé pour chaque ministère ou organisme autonome. Le ministère des Finances conserve certaines responsabilités résiduelles pour faire en sorte que l'exercice budgétaire se déroule comme prévu et que les dérapages soient détectés et corrigés en temps utile.
70. Par exemple, la composante « fonds secrets » des crédits votés, dont l'utilisation est laissée à l'entière discrétion de la présidence et qui échappe à la compétence des autorités de contrôle, a atteint un niveau maximum de plus de 0.1 pour cent du PIB en 1993, avant d'être progressivement réduite et de disparaître du budget 2000. Cette composante, connue sous l'appellation de « *Erogaciones contingentes* », a été inscrite au poste 23 (« *Ramo 23* »). De 1.5 milliards de pesos in 1993 (0.1 pour cent du PIB), elle a été considérablement réduite pour revenir à la somme résiduelle de 50 millions de pesos en 1998 et 1999 (mais les fonds n'ont pas été dépensés), avant d'être entièrement éliminée en 2000.
71. Voir en annexe IV pour plus de précisions sur les systèmes d'évaluation des performances dans la fonction publique du Mexique.

72. En dehors de leurs traitements, la plupart des fonctionnaires mexicains bénéficient d'avantages sociaux importants. Ils représentent 25 pour cent des dépenses totales de rémunération de l'administration fédérale au titre des traitements de base, ce qui est bien supérieur à ce que l'on connaît dans la plupart des autres pays de l'OCDE.
73. Il s'agit du corps diplomatique au ministère des Relations extérieures, du corps enseignant au ministère de l'Éducation, de la Commission électorale, de la Banque centrale, de l'Institut statistique et géographique national, du Service des questions agraires, du Service du fisc (SAT) et du Service de la métrologie.
74. Un fonctionnaire déchargé de ses fonctions est habilité à percevoir une indemnité équivalant à trois mois de traitement par année de service. Les « salariés syndiqués » sont recrutés directement par le département des ressources humaines de chaque ministère ou organisme autonome ou nommé par le Syndicat des travailleurs du secteur public. Selon la loi fédérale applicable aux salariés du secteur public (« *Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado* »), la moitié des postes vacants, tous grades confondus, donne lieu au recrutement de candidats désignés par le syndicat. Les statuts du syndicat prévoient des règles de sélection des candidats, les membres de la famille de salariés du secteur public bénéficiant parfois d'un traitement préférentiel.
75. A l'exclusion des catégories spéciales de salariés du secteur public, comme les enseignants, le personnel médical et les militaires. Ces catégories bénéficient d'un statut spécial et représentent respectivement 64, 7 et 13 pour cent de l'emploi des administrations publiques.
76. Toutefois, une nouvelle caisse d'épargne a été créée en 1998, dans laquelle l'administration fédérale verse des contributions proportionnelles à celles des salariés, à savoir jusqu'à 10 pour cent des salaires. Ce dispositif se substitue pour partie au versement d'indemnités.
77. On trouvera dans l'annexe V une étude plus précise de l'utilisation des mécanismes de marché pour les dépenses publiques.
78. Les appels d'offres en matière de travaux publics représentent chaque année une valeur totale de plusieurs milliards de dollars. Pour la période 1996-97, les appels d'offres de PEMEX et de la CFE, les sociétés des secteurs du pétrole et de l'électricité, ont représenté en moyenne annuelle 2 milliards de dollars.
79. L'administration mexicaine a présenté sa stratégie de réforme pour la décentralisation budgétaire dans son « Programme pour un nouveau fédéralisme 1995-2000 », publié en 1997. Les problèmes conceptuels liés au fédéralisme budgétaire ont été examinés dans l'*Étude économique du Mexique* de 1995 (annexe 3), qui comporte notamment une comparaison des pratiques de divers pays de l'OCDE. Les questions de fédéralisme budgétaire sont aussi évoquées dans BID (1994), *Rapport annuel* ; BID, 1997, *Mexico : finanzas subnacionales* ; A. Casella, 1999, NBER *Working Paper No. 7278* ; T. Ter-Minassien (1997), « Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective : an overview », in *Intergovernmental fiscal relations*.
80. BID/OCDE Centre du Développement (1997), « Democracy, decentralisation and deficits in Latin America – Fiscal decentralisation and macroeconomic stability » (Démocratie, Décentralisation et Déficits en Amérique latine – Décentralisation budgétaire et stabilité macroéconomique).
81. Le montant total des dotations fédérales dans le cadre de ce mécanisme est inscrit chaque année au budget fédéral des dépenses (poste 33) ; en outre, des règles claires ont été établies pour l'attribution de ressources à chaque État et au District fédéral pour chacun des sept fonds de concours spécifiques. Par exemple, dans le cas des

- services d'éducation et de santé, qui représentent plus des trois quarts des ressources transférées aux États à des fins spécifiques, la répartition repose principalement sur le coût de prestation des services. Les clés de répartition entre les États et les municipalités tiennent compte de la population et de divers indicateurs de pauvreté et de besoins.
82. L'autonomie des échelons infranationaux de l'administration publique reste limitée en ce qui concerne les recrutements et les ajustements de traitement (par exemple, dans l'éducation et les soins de santé) ; toutefois leur marge de manœuvre s'accroît. Par exemple, ils ont désormais la possibilité d'introduire des incitations pécuniaires au niveau des États et des primes géographiques.
 83. Jusqu'en 1998, l'administration fédérale gérait, par l'intermédiaire du ministère des Finances, un programme de transferts de ressources aux États, destinées essentiellement au remboursement de leur dette. Ce dispositif a permis une réduction de la part du service de la dette dans les dépenses des États (en 1999, ils ne consacraient plus que 2 cents au service de la dette pour chaque peso dépensé contre 7.9 cents en 1995). Cette réduction a favorisé la discipline budgétaire des États et réduit le risque d'aléa moral.
 84. Voir le chapitre III de l'*Étude économique* du Mexique de 1999 de l'OCDE, pour une étude détaillée des raisons et modalités d'une augmentation des recettes fiscales par rapport à leur faible niveau actuel. Cette question est de nouveau abordée plus loin, de façon moins détaillée cependant, au chapitre IV.
 85. Le chapitre IV aborde certaines de ces questions, notamment les télécommunications et le projet de réorganisation des secteurs de l'électricité et de la pétrochimie ; en attendant que ces derniers secteurs soient ouverts à l'initiative privée, le mécanisme permettant le financement de certains projets, tels qu'il a été mis au point de 1997 à 1999, doit être considéré comme un « pis-aller » qui risque de porter préjudice aux finances publiques.
 86. Les pays qui ont commencé à expérimenter les systèmes qui lient les budgets aux résultats à partir de la deuxième moitié des années 1960, ont eu besoin de plusieurs années pour parvenir à mesurer de façon complète et véritablement systématique les performances. Voir « La gestion des performances dans l'administration : Mesure des performances et gestion axée sur les résultats », OCDE, *Documents occasionnels de la Gestion des affaires publiques*, n° 3, 1994, et « La mesure des performances dans l'administration : Questions et illustrations », *Documents occasionnels de la Gestion des affaires publiques*, n° 5, 1994.
 87. Les moyennes sont calculées pour 1999 par rapport à 1988. Le revenu réel par habitant s'est accru en taux annuel d'environ 1.7 pour cent au Mexique et dans la zone de l'OCDE.
 88. Les restrictions applicables aux opérations bancaires sur le marché monétaire et le marché de titres ont été assouplies, les taux débiteurs et prêteurs ont été déréglementés et l'ouverture obligatoire de lignes de crédit a été supprimée. La déréglementation a été suivie d'opérations de privatisation de grande envergure entre 1991 et 1992 ainsi que de l'ouverture partielle à la concurrence étrangère après l'adhésion à l'ALENA en 1994.
 89. Le montant total est plus élevé que les estimations antérieures, car il tient compte des engagements résultant des nouvelles opérations de reprise de banques et du dernier programme de soutien aux débiteurs, *punto final*. La capitalisation des intérêts à des taux plus élevés et la révision des hypothèses concernant les taux de rachat des actifs expliquent aussi une partie des engagements supplémentaires.

90. Ce processus n'a été que temporairement inversé par la crise sur les marchés émergents de 1997-98 ; au milieu de 1999, tous les indicateurs financiers s'amélioraient à nouveau.
91. L'évolution positive de la qualité du portefeuille de crédit se faisant jour en 1997 a été inversée en 1998, sous l'effet d'une forte augmentation des taux d'intérêt, de la lenteur des discussions au Congrès sur le programme de réforme financière et de l'annonce d'un éventuel nouveau programme d'aide aux débiteurs.
92. Serfin, la troisième banque du Mexique, a été vendue au deuxième trimestre de 2000, alors que Bancomer, la deuxième banque, a reçu des offres de fusion à la fois d'une filiale de BBV, un groupe financier espagnol, et de Banamex, la plus grande banque mexicaine.
93. Les engagements liés au programme de sauvetage ont des responsabilités différentes, dont certaines sont de pas moins de 135 points de base supérieurs au taux du Cetes à trois mois. En moyenne, les obligations de l'IPAB sont assorties d'une marge de 120 points de base au-dessus des titres directs de la dette publique.
94. Le programme de réforme financière de 1998 a résolu certaines des incertitudes juridiques concernant les obligations découlant du programme de sauvetage, mais n'a pas officiellement reconnu ces obligations comme étant des dettes publiques. Des crédits doivent toujours être votés tous les ans pour que l'IPAB puisse assurer le service de cette dette et rien ne garantit qu'ils seront suffisants. Cependant, depuis 1999, l'IPAB a accès à une facilité spéciale du Trésor qui lui permettra en cas de besoin de couvrir une pénurie de financement.
95. Une Commission fédérale indépendante pour l'amélioration de la réglementation a été créée (sous les auspices du ministère du Commerce et de l'Industrie) pour coordonner et superviser le processus de réforme réglementaire et mieux assurer sa continuité. Pour un examen détaillé du processus de réforme au cours de la dernière décennie environ, voir OCDE, *La réforme de la réglementation au Mexique*, 1999.
96. Dès le début de 2000, Repsol d'Espagne, Gaz de France et Tractebel de Belgique ont acquis des concessions pour la distribution de gaz naturel au Mexique.
97. LFC n'opère que dans la région de Mexico, où elle jouit d'un monopole.
98. Depuis 1997, des permis ont été accordés à sept « producteurs indépendants d'énergie » (*productores independientes de energía*) afin de mettre en place des capacités de production. Le dernier et le plus important de ces permis a été consenti à Iberdrola d'Espagne à la fin de 1999, en vue de la construction d'une centrale de 570 MW à Monterrey.
99. Lorsque l'intégration verticale doit être maintenue, un opérateur de réseau indépendant peut assurer une certaine protection aux producteurs non intégrés, à condition que sa structure de gouvernance reflète de manière appropriée les intérêts des producteurs et des consommateurs indépendants.
100. La séparation comptable de parties d'une entreprise restant sous contrôle commun ne garantit pas la concurrence, que l'entreprise soit publique ou privée.
101. Voir OCDE, *Réforme de la réglementation au Mexique*, 1999.
102. Les quatre compagnies aériennes n'ont pas été directement nationalisées. L'encours de la dette – au secteur public et au secteur privé – a été capitalisé et transformé en actions et participations de CINTRA. Dans le même temps, le secteur public n'a pris qu'une part minoritaire dans la société, encore que la participation de l'État au capital ait dépassé 50 pour cent ultérieurement du fait de la reprise de certaines banques privées par le secteur public.

103. Le titre de concession de TELMEX prévoyait une période d'exclusivité pour les services longue distance nationaux et internationaux jusqu'en 1996. Le titre de concession est un instrument juridique qui donne à l'entreprise en place des obligations particulières qui ne figurent pas dans les titres de concession des nouveaux arrivés sur le marché. Ces obligations concernent notamment la qualité du service, le développement du réseau et la modernisation, en vue d'accroître la densité et de progresser vers un service universel. Le titre de concession définit aussi des règles de concurrence interdisant les subventions croisées, exigeant la séparation comptable et établissant un plafonnement des prix.
104. Ces éléments n'ont été mis en place qu'avec la création de la Commission fédérale de la concurrence en 1993 et la loi fédérale sur les télécommunication n'a été adoptée que deux ans plus tard.
105. Les comparaisons des tarifs téléphoniques entre les pays donnent des résultats peu concluants, car elles ne reflètent sans doute pas adéquatement les schémas de consommation de chaque pays particulier. En outre, les comparaisons fondées sur les parités de pouvoir d'achat font apparaître essentiellement les différences des prix des services (non échangeables). Exprimés en dollars, les tarifs téléphoniques du Mexique pour les usagers résidentiels sont proches de la moyenne de l'OCDE.
106. Afin de renforcer la concurrence dans le secteur des télécommunications, la Cofetel a engagé d'autres actions sur le plan réglementaire, notamment la révision des systèmes de facturation de l'appelant, le regroupement des circonscriptions locales et l'analyse du régime de retour de trafic proportionnel et de l'uniformisation des tarifs pour les taxes de règlement.
107. Cette section est fondée sur un ensemble complet d'indicateurs (relatifs à la base de connaissances, à l'effort national de recherche et de développement, à l'échange international de connaissances), construits et publiés par l'OCDE dans le *Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie – Mesurer les économies fondées sur le savoir*, 1999.
108. Le rattrapage opéré par les pays à la traîne est illustré au Mexique, comme en Corée et en Turquie, par un niveau très faible – mais en forte expansion – des publications scientifiques (par rapport à la taille de la population).
109. Le gouvernement finance plus de 71 pour cent des dépenses totales de R-D et l'industrie 17 pour cent, alors que le reste vient d'autres sources nationales, comme les organisations sans but lucratif, et de sources étrangères. Les financements de R-D d'origine étrangère ont diminué ces dernières années. Outre le financement direct de la R-D, l'État soutient la technologie industrielle en mettant en place une infrastructure scientifique et technologique. Il contribue aussi au développement industriel dans les instituts et universités et soutient le processus de diffusion des innovations.
110. Tous les pays de l'OCDE (à l'exception de la Nouvelle-Zélande) ont mis en place des régimes fiscaux particuliers pour les dépenses de R-D et la plupart d'entre eux offrent divers types de crédits d'impôt pour ces activités. Les crédits d'impôt constituent un instrument d'action dans le domaine de la R-D qui s'est largement développé dans les années 90, au Mexique comme dans les autres pays de l'OCDE.
111. L'Étude de l'OCDE proposait des recommandations détaillées pour l'amélioration du système d'enseignement. Elle mettait aussi l'accent sur la nécessité d'établir une filière d'enseignement courte permettant d'acquérir des qualifications intermédiaires.

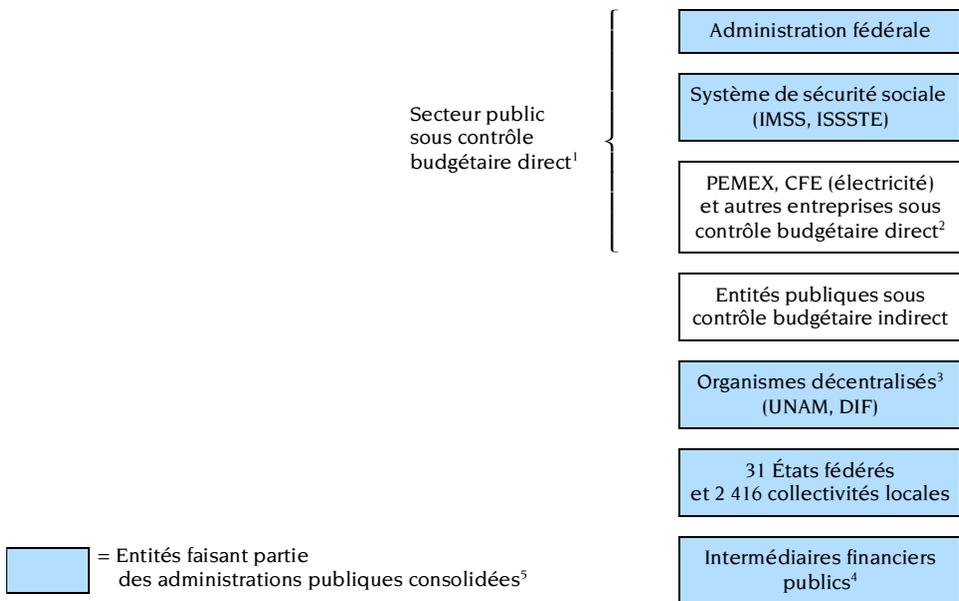
112. En 1993, les travailleurs ayant une éducation primaire ou moins représentaient encore plus de la moitié de la population active. En 1998, cette proportion s'est modifiée : sur les 39.5 millions d'actifs, 10.6 millions n'avaient pas d'instruction ou n'avaient pas achevé leurs études primaires et 8.2 millions avaient seulement achevé leurs études primaires, alors que 20.5 millions avaient atteint le secondaire, 9 millions arrivant jusqu'au niveau post-obligatoire.
113. Des commissions auxquelles participent des représentants des entreprises et des travailleurs ont été établies pour mettre en évidence les besoins de formation et participer à la mise au point des plans de formation. L'essentiel des programmes est ensuite réalisé dans les institutions publiques encore que plusieurs grandes sociétés, y compris des multinationales, ont aussi créé conjointement des centres de formation.
114. En 1999, le programme PROBECAT a accordé environ 550 000 bourses, alors que quelque 340 000 entreprises bénéficiaient des programmes du CIMO. Faute d'une assurance-chômage, certains des éléments de ces programmes sont la seule forme de garantie de revenu disponible au Mexique. Des programmes d'urgence spécifiques ont aussi été établis au lendemain de la crise du peso pour faire face à des situations de difficulté extrême et fournir une aide aux régions les plus affectées. Un programme temporaire d'emploi, qui a été maintenu après 1997, fournit des emplois temporaires dans les zones éloignées où les possibilités d'emploi sont rares et souvent saisonnières. Il est utilisé comme instrument des politiques de lutte contre la pauvreté (annexe II).
115. C'est là l'une des considérations qui a conduit à une réforme du financement de l'IMSS, comme on le verra dans la section ci-après.
116. Diverses options devraient être envisagées pour fournir une garantie de revenu temporaire, si les réglementations en matière de protection de l'emploi étaient assouplies. Tout système envisagé devrait être soigneusement conçu de façon à éviter de créer des contre-incitations au travail, comme l'expérience dans d'autres pays de l'OCDE l'a montré.
117. L'IMSS est la plus grande institution de sécurité sociale, assurant les travailleurs dans le secteur formel ; il existe d'autres systèmes d'assurance distincts : ISSSTE pour les fonctionnaires publics (avec un institut fédéral et six instituts d'État), PEMEX pour ses salariés et deux institutions des forces armées – chaque institution assurant ses propres fonctions de financement et de prestations de services à ses affiliés.
118. Des groupes homogènes de malades ont commencé d'être introduits au sein de l'IMSS, pour évaluer les coûts, contribuant à déterminer les transferts aux zones médicales et des zones aux hôpitaux.
119. De tous temps, l'IMSS a souffert de la fraude fiscale ainsi que de la sous-déclaration des revenus.
120. Les travailleurs ne paient plus leurs cotisations à l'IMSS mais les versent dans leurs comptes d'épargne retraite individuels. Cependant, durant la transition, l'État finance l'écart entre ce que le travailleur qui prend sa retraite a accumulé sur son compte et ce qu'il est habilité à recevoir dans le cadre de l'ancien système – les travailleurs déjà dans l'ancien système peuvent choisir le système dans lequel il souhaite recevoir des prestations.
121. Les organismes de placement peuvent investir 100 pour cent de leur portefeuille en titres d'État ; le pourcentage autorisé des titres d'entreprises privées est de 35 pour cent et celui des instruments publics libellés en devises de 10 pour cent. Dans la pratique, en décembre 1999, 97.4 pour cent du portefeuille total des *Siefores* étaient investis en titres d'État.

122. Les commissions appliquées par les *Afores* sont généralement plus faibles que celles appliquées aux autres instruments d'épargne et plus faibles qu'en Argentine, au Chili, au Pérou et en Uruguay, qui ont des régimes de pension analogues. Les résultats favorables observés au Mexique tiennent dans une large mesure au fait que les travailleurs ne sont autorisés à changer de gestionnaire de fonds qu'une fois l'an, contre deux fois l'an dans les autres pays d'Amérique latine.
123. Jusqu'à ce changement, les règles en matière de consolidation étaient plus lâches que dans la plupart des autres pays de l'OCDE : en particulier, les transferts de pertes d'une filiale à une société mère pouvaient intervenir même lorsque celle-ci détenait des droits de vote dans les filiales inférieurs à 50 pour cent.
124. Des taux d'imposition de 37.5 pour cent et de 40 pour cent ont été introduits pour les tranches supérieures (revenu annuel supérieur, respectivement, à 1.5 million de pesos et à 2 millions de pesos). En outre, le seuil pour le taux d'imposition à 35 pour cent a été relevé à 0.5 million de pesos. (Voir *Étude de* 1999, annexe III, pour des précisions sur le régime fiscal).
125. Dans la pratique, plusieurs voies devront être envisagées pour dédommager les familles à faible revenu : i) pour les travailleurs du secteur formel, le gouvernement pourrait opérer des transferts directs sur les comptes d'épargne retraite individuels (*Afores*) dans le cadre du système de sécurité sociale (IMSS) ; ii) pour les familles les plus pauvres en dehors du secteur formel, des systèmes de compensation spécifique devraient être mis en place, sauf si ces familles bénéficient du programme de lutte contre la pauvreté (PROGRESA) – auquel cas le programme pourrait être ajusté. (L'extension du crédit d'impôt existant pour les catégories à plus faible revenu ne paraît pas être la voie la plus appropriée).

Annexe I

Information de base pour le chapitre III : tableaux

Tableau A1. Structure du secteur public



1. Le secteur public sous contrôle budgétaire direct comprend l'administration fédérale, le système de sécurité sociale (IMSS et ISSSTE), ainsi qu'un certain nombre d'entreprises publiques dont les principales sont la compagnie pétrolière PEMEX et les compagnies d'électricité.
2. Le nombre d'entreprises publiques sous contrôle budgétaire direct a été réduit, par suite des privatisations, jusqu'à sept au début de 2000. À part les instituts de sécurité sociale et PEMEX, les plus importantes sont les deux compagnies d'électricité (CFE et Luz y Fuerza del Centro). Le producteur de papier national a été privatisé. L'entreprise de commercialisation nationale CONASUPO a été fermée. Au début de 2000, la privatisation des chemins de fer et aéroports était achevée.
3. Producteurs de services sociaux et de communauté, y compris l'université UNAM et le système national pour le développement familial intégral (DIF).
4. Comprenant les banques de développement et les fonds fiduciaires de développement. Ces intermédiaires sont pris en compte dans le calcul de la dette publique au sens large (définition de la banque centrale).
5. L'administration fédérale, les États et les administrations locales, ainsi que le système de sécurité sociale constituent les administrations publiques consolidées dans l'optique de la comptabilité nationale. Des comptes consolidés pour les administrations publiques (comptes nationaux) ne sont disponibles que sur la période 1988-97.

Source : OCDE.

Tableau A2. **Structure des dépenses de l'administration publique dans les pays de l'OCDE¹**

En pourcentage du PIB

	Consommation		Transferts ²		Subventions		Revenus de la propriété à payer ³		Investissement ⁴		Dépenses totales	
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997
Mexique	11.0	9.9	1.9	3.4	0.9	0.5	2.9	3.8	3.0	3.4	19.7	21.0
États-Unis	16.8	15.2	13.3	12.9	0.6	0.4	4.6	4.2	1.9	1.9	37.1	34.6
Japon	9.4	9.7	12.5	14.5	0.7	0.7	3.7	3.7	7.8	6.7	34.2	35.4
Allemagne	20.1	19.4	20.8	20.8	2.0	1.8	3.3	3.7	4.4	3.2	50.5	49.0
France	19.8	19.3	26.4	26.4	1.6	2.1	3.7	3.8	5.1	4.4	56.6	56.0
Italie (1993-1996)	17.6	16.4	20.9	20.5	2.2	1.5	12.4	11.0	6.6	4.8	59.8	54.2
Royaume-Uni	20.5	18.4	26.6	23.9	0.8	0.6	3.8	4.2	5.2	2.3	56.9	49.4
Canada	23.9	20.0	15.0	13.0	1.5	1.0	9.3	8.9	2.6	2.2	52.2	45.0
Australie (1993-1996)	17.7	16.7	13.4	13.3	1.5	1.4	3.7	3.4	2.6	2.5	39.0	37.2
Autriche (1993-1996)	19.1	18.5	22.2	22.6	3.2	2.7	4.3	4.4	3.2	2.8	52.1	50.9
Belgique	14.7	14.4	26.4	26.0	2.1	1.6	10.7	7.8	2.8	2.7	56.7	52.6
République tchèque (1993-1994)	22.1	22.2	12.7	13.0	3.3	3.6	1.8	1.4	33.0	11.8	73.0	52.2
Danemark (1993-1995)	26.3	25.2	23.0	24.1	4.1	3.7	7.8	6.7	3.1	2.8	64.3	62.4
Finlande (1993-1996)	23.3	22.1	27.5	25.5	3.4	2.9	4.6	5.8	2.8	2.8	61.7	59.0
Grèce (1995-1997)	15.3	14.7	22.9	23.5	0.4	0.1	12.7	9.6	6.0	6.0	57.4	53.8
Islande (1993-1996)	20.6	20.7	8.0	7.6	2.6	2.1	3.7	3.7	6.3	5.0	41.1	39.0
Irlande (1993-1996)	15.6	13.6	17.0	15.7	1.4	1.2	6.4	4.4	2.2	2.3	42.5	37.1
Corée (1993-1996)	10.8	11.1	3.3	4.8	0.8	0.2	0.4	0.5	5.5	6.1	20.8	21.8
Pays-Bas (1993-1996)	14.8	14.0	31.5	28.5	3.0	1.9	6.2	5.6	3.2	2.9	58.8	52.8
Nouvelle-Zélande	15.6	15.2	18.4	17.7	0.4	0.3	5.1	3.2	1.7	2.1	41.1	38.6
Norvège	21.8	20.2	19.3	16.9	4.4	3.1	3.4	2.2	3.6	3.5	52.6	45.9
Pologne (1993-1996)	19.5	16.1	21.3	19.6	2.1	1.1	8.7	4.6	3.7	4.2	55.2	46.0
Portugal (1993-1995)	17.9	17.7	15.9	16.0	1.3	1.1	6.2	6.3	6.8	6.2	48.1	47.3
Espagne (1993-1996)	17.6	16.4	18.7	17.6	2.1	1.8	5.2	5.3	6.0	5.1	49.6	46.3
Suède (1993-1996)	28.1	26.2	27.2	24.8	5.9	4.7	6.3	7.2	5.6	2.5	73.0	65.4
Suisse	14.5	14.2	15.0	16.0	2.1	2.2	2.0	2.2	4.9	4.2	38.6	38.7
Total des pays de l'OCDE ci-dessus ⁵	18.2	17.2	18.5	18.0	2.1	1.7	5.5	4.9	5.4	4.0	49.7	45.8
Total des pays européens ci-dessus ⁵	19.4	18.4	21.2	20.5	2.5	2.1	6.0	5.3	6.0	4.2	55.2	50.4

1. Sur la base du SCN93 pour le Mexique, le Royaume-Uni, la Grèce et la Pologne. Sur la base du SCN68 pour les autres pays.

2. Sécurité sociale et transferts courants.

3. Paiements d'intérêts compris.

4. Formation brute de capital fixe plus autres dépenses en capital.

5. Moyenne non pondérée.

Source : OCDE.

Tableau A3. Investissement public par secteur¹

	Ventilation, en pourcentage du total			Variation annuelle en pourcentage, volume		
	1982-87	1988-93	1994-98	1982-87	1988-93	1994-98
Développement	22.9	30.7	24.6	1.9	3.9	-11.4
Capital humain	10.2	9.4	12.8	-5.1	4.3	3.0
Énergie et industrie	37.9	38.4	43.3	-3.3	-5.6	6.0
Communications et transports	23.0	15.4	12.7	6.7	-8.4	-4.1
Autres	5.96	6.1	6.6	-31.9	8.0	-6.0
Total	100.0	100.0	100.0	-3.4	-1.4	-1.2

1. Y compris les entreprises publiques.

Source : Ministère des Finances.

Annexe II

Programmes de lutte contre la pauvreté

La lutte contre la pauvreté fait partie intégrante de la stratégie de développement du Mexique. Depuis le milieu des années 90, cette stratégie repose sur trois axes principaux : i) investir dans le capital humain ; ii) créer des possibilités d'avoir un revenu ; iii) développer l'infrastructure de base. Sur le plan du capital humain, tout d'abord, les pouvoirs publics ont encouragé simultanément des programmes visant à renforcer l'offre et la demande : du côté de l'offre ont été mis en œuvre les programmes dans les domaines de l'éducation (CONAFE) et de la santé (IMSS-solidaridad et PAC) alors que, du côté de la demande, le Programme pour l'éducation, la santé et la nutrition, PROGRESA (*Programa de Educación, Salud y Alimentación*) a commencé d'être appliqué en 1997*. Il s'adresse principalement aux familles des zones rurales et péri-urbaines, et associe des actions dans les trois domaines complémentaires de l'éducation de base, des soins de santé et de la nutrition (encadré A1). Les principaux instruments utilisés pour créer des emplois sont le Programme d'emplois temporaires (PET) et les nouveaux programmes de soutien aux producteurs à faible revenu. Le Programme d'emplois temporaires a remplacé les mesures d'urgence prises juste après la crise du peso. Il a pour objectif de stabiliser les revenus dans certaines régions particulièrement touchées par la pauvreté en offrant, selon la saison agricole, des emplois pour la construction d'actifs productifs (systèmes d'irrigation et chemins ruraux). Le programme fonctionne par auto-sélection, puisque les salaires proposés sont inférieurs au salaire minimum (le seuil de pauvreté est près de deux fois supérieur au salaire minimum). Le développement des infrastructures, troisième axe de la stratégie, relève désormais essentiellement des municipalités qui reçoivent à cet effet des transferts spécifiques qu'elles peuvent répartir en fonction de leurs priorités. Ces cinq dernières années, les ressources consacrées à la lutte contre l'extrême pauvreté ont régulièrement augmenté. La transparence s'est améliorée ; les règles de fonctionnement de tous ces programmes sont maintenant publiées dans le Registre fédéral des réglementations. PROGRESA et le Programme d'emplois temporaires s'adressent principalement aux groupes de population les plus défavorisés des zones rurales marginalisées, où vivent la plupart des familles en situation d'extrême pauvreté – ce qui rend le ciblage efficace. Comme on l'a noté au chapitre III, il existe également plusieurs programmes de lutte contre la pauvreté dans les zones urbaines.

* Des programmes spécifiques de lutte contre l'extrême pauvreté ont déjà été adoptés par le passé, qui visaient les segments de population trop marginalisés pour bénéficier des mesures générales de politique sociale. Le programme *Solidaridad*, PRONASOL, mis au point pendant la période 1988-1994, a sans doute eu un impact favorable sur les conditions de vie de certains groupes de population. Toutefois, de l'avis de plusieurs analystes, il a souffert de carences au niveau de sa conception comme de sa mise en application (OCDE, *Étude économique du Mexique*, 1995 ; G. Martinez, 1997, *Pobreza y política social en México*, ITAM, Lecturas 85).

Encadré A1. **Une approche intégrée de la lutte contre la pauvreté : PROGRESA**

Le Programme pour l'éducation, la santé et la nutrition, PROGRESA, a été mis en œuvre en 1997 pour lutter contre les principaux facteurs d'extrême pauvreté. Ses règles de fonctionnement sont définies par les autorités fédérales, qui transfèrent aux États les subventions spécialement affectées, eu égard à des critères transparents et uniformes¹. Les États sont chargés de gérer le programme, alors que le ministère du Développement social (*Secretaria de Desarrollo Social, Sedesol*) s'occupe de la coordination par l'intermédiaire d'une agence indépendante créée en août 1997.

Ciblage : le programme vise les groupes de population qui ne peuvent pas bénéficier des programmes généraux de dépenses en raison de leur isolement géographique ou de leur situation d'extrême pauvreté. Le mécanisme de ciblage, qui représente une innovation importante au Mexique, sélectionne les bénéficiaires du programme par un processus transparent en trois étapes :

- Les communautés démunies sont « admises » à bénéficier du programme sur la base d'un indice de marginalité qui établit une classification en fonction du degré de pauvreté.
- Une enquête est effectuée sur tous les ménages vivant dans les communautés concernées afin de sélectionner les familles « admissibles » en fonction de variables socio-économiques diverses : niveau de revenu, accès à l'eau courante, poids des inactifs, détention de biens durables, d'animaux, de terrains ou présence de personnes handicapées.
- Enfin, une fois les ménages sélectionnés, des assemblées sont tenues dans les communautés concernées pour s'accorder sur le choix des bénéficiaires.

Mise en œuvre : dans le domaine de l'éducation, des transferts monétaires sont accordés pour les enfants afin de favoriser la scolarisation ; les subventions augmentent au fil des années de scolarité et elles sont plus importantes pour les filles que pour les garçons, en raison de taux d'abandon scolaire plus élevés dans ce groupe. Dans le domaine de la santé, le programme prévoit des soins de base pour tous les membres des familles bénéficiaires en mettant un accent particulier sur la prévention. Ces services sont assurés par le ministère de la Santé (au niveau fédéral et des États) et par IMSS-Solidaridad². Le troisième domaine est la nutrition : un transfert monétaire fixe est accordé pour améliorer la consommation alimentaire, à condition que les enfants aillent à l'école et que tous les membres de la famille effectuent des visites régulières au dispensaire. Les groupes visés sont les enfants de quatre mois à deux ans (cinq ans si des signes de malnutrition sont détectés) ainsi que les femmes enceintes et allaitantes. Fin 1999, un programme pilote a été lancé pour élargir la couverture de PROGRESA et apporter aux enfants malvoyants et malentendants un soutien scolaire.

Encadré A1. **Une approche intégrée de la lutte contre la pauvreté :
PROGRESA (suite)**

Résultats : à la fin de 1999, le programme couvrait près de 2.6 millions de familles dans 53 000 localités de tous les États du Mexique, ce qui représente un taux de couverture proche de 100 pour cent pour les familles en situation d'extrême pauvreté dans les zones rurales et péri-urbaines³. Pour les familles bénéficiaires, ces prestations mensuelles améliorent nettement les revenus, à hauteur de 22 pour cent du revenu mensuel⁴ pour les allocations monétaires et de 26 pour cent si l'on tient compte des avantages en nature. Les allocations monétaires comprennent une aide nutritionnelle et des subventions d'éducation, alors que, dans les avantages en nature, entrent les visites médicales (pour des soins de base) et les compléments alimentaires⁵. Les allocations monétaires sont versées aux femmes, par l'intermédiaire des services de la société publique de télécommunications (Telecomm), dans des bureaux ou des modules installés près des communautés. La présence à l'école et la fréquence des visites médicales sont vérifiées par les livres d'enregistrement des écoles et des dispensaires.

1. Les transferts sont financés sur le budget général pour l'éducation, la santé et le développement social.
2. IMSS-Solidaridad est une branche de l'Institut de sécurité sociale, IMSS, qui fournit des soins de santé à la population rurale non assurée.
3. PROGRESA ne couvre pas la totalité des familles vivant dans une situation d'extrême pauvreté, essentiellement parce que l'isolement géographique de certaines communautés empêche l'accès à des services tels que la santé et l'éducation.
4. En 1999 la famille moyenne recevait tous les mois des paiements se montant au total à 322 dollars par an. Les allocations sont plafonnées de façon à décourager les familles d'avoir d'autres enfants.
5. Les allocations monétaires représentent les trois quarts du budget de PROGRESA (la plupart sont affectés aux subventions d'éducation et à l'aide nutritionnelle, mais aussi à des achats de fournitures scolaires). Les avantages en nature représentent 14 pour cent du budget de PROGRESA (consultations médicales et compléments alimentaires). Le coût de l'opération se chiffrait à 5.4 pour cent du budget en 1999 et à 4.4 en 2000.

Annexe III

La réforme du système budgétaire

La nouvelle structure de programmation (NEP)

La nouvelle structure de programmation a été conçue comme un cadre pour l'évaluation des dépenses publiques et l'amélioration de leur efficacité grâce à la détermination et à la codification des principaux objectifs du secteur public. Chaque objectif est défini en termes de fonctions et de sous-fonctions, une désagrégation ultérieure permettant de relier les objectifs, leurs programmes respectifs et les différentes unités administratives chargées de leur mise en œuvre. Cet organigramme de programmation est conçu comme un instrument visant à faciliter la planification, l'élaboration, l'approbation et la mise en œuvre du budget. Dans la phase de planification et de rédaction du budget, la nouvelle structure de programmation doit assurer une coopération plus étroite entre les autorités budgétaires du ministère des Finances et la Direction des ministères fonctionnels et des organismes indépendants – soit les responsables des décisions de dépenses soit les dirigeants chargés de la planification stratégique. Au niveau de l'approbation du budget, ce cadre apporte une précieuse contribution aux discussions du Congrès, car il permet d'établir un lien plus étroit entre les objectifs et les fonctions de l'État et les crédits approuvés. Enfin, au stade de la mise en œuvre, il a facilité l'introduction d'indicateurs de résultats, amélioré l'évaluation et le suivi des programmes et activités des gouvernements et contribué au nouveau système d'évaluation des performances décrit ci-après. La nouvelle structure de programmation a été mise en œuvre pour la première fois dans le budget de 1998 et en est actuellement à sa phase de consolidation. Les résultats ont été positifs, en particulier aux phases d'élaboration et d'approbation. Son utilité en tant qu'instrument de planification stratégique n'a pas répondu aux attentes initiales, toutefois, ce qui a conduit à réexaminer certains aspects de la méthode appliquée.

Système d'évaluation des performances (SED)

Le système d'évaluation des performances est conçu comme un système de suivi et d'évaluation budgétaires. Il vise à mesurer la performance de l'administration et à déterminer l'efficacité et l'incidence sociale des dépenses publiques. Il devrait aussi conduire à une amélioration globale de la justification de l'emploi des fonds. Des indicateurs de résultats doivent être utilisés, conformément à des accords de performance signés entre les entités budgétaires (SECODAM, ministère des Finances) et les autres ministères ou organismes indépendants. En échange de la signature de ces accords, les ministères et organismes se voient octroyer une plus grande flexibilité dans la gestion de leur budget. En 2000, plusieurs organismes publics avaient déjà des accords de performance – y compris l'IMSS, ISSSTE et des parties de PEMEX – représentant une part importante (environ le tiers) des dépenses budgétaires totales.

Le système d'évaluation des performances est aussi conçu comme un instrument de planification. Dans cette optique, l'introduction d'indicateurs de résultats a été complétée par de nouveaux systèmes d'information qui intègrent des techniques de calcul des coûts et de planification stratégique. Le système d'évaluation des performances devrait aussi contribuer au cycle de contrôle, les audits de performance devenant partie intégrante des programmes annuels de contrôle et d'évaluation des unités internes de vérification des comptes du SECODAM – ces unités vérifieront le processus de planification stratégique et détermineront s'il est conforme avec leurs objectifs de programmation¹. Le système d'évaluation des performances a été introduit pour la première fois en 1997 mais les indicateurs de résultats antérieurs, souvent empruntés au secteur privé, se sont révélés peu adaptés aux caractéristiques de l'administration publique mexicaine. En outre, les obstacles institutionnels ont empêché la mise en place d'un mécanisme bien conçu de sanctions et de récompenses. Enfin, l'absence d'une culture administrative profondément enracinée et la simple résistance aux changements ont conduit à repenser l'ensemble du système. Un nouveau cadre conceptuel et méthodologique est actuellement mis au point, alors que des programmes pilotes ont démarré avec plusieurs organismes et ministères².

Le Système intégré de dépenses et de recettes publiques (SIAFF)

Ce système constitue un effort d'amélioration de la gestion financière et est administré conjointement par le ministère des Finances, la Banque du Mexique et le SECODAM. Grâce à l'introduction d'un système d'information budgétaire et de paiement plus moderne, l'enregistrement et le contrôle des opérations financières sont simplifiés. Les principaux objectifs du système sont d'encourager une gestion plus efficace des ressources, d'améliorer les informations disponibles sur l'exécution des dépenses, tout en assurant dans le même temps des paiements en temps voulu aux fournisseurs. Ce système est dans sa phase pilote et sa mise au point devrait être achevée au cours de la prochaine administration (qui doit rester en fonctions de 2001 à 2006). Lorsqu'il sera opérationnel, un réseau de communication électronique reliera tous les participants aux décisions de dépenses, qui auront accès à toutes les informations pertinentes sur les différents processus et les phases d'approbation des décaissements. Le Système intégré de dépenses et de recettes publiques doit aussi fournir des informations à jour sur les finances publiques à l'Exécutif et au Législatif, de façon à renforcer leurs fonctions de contrôle.

Le Système intégré d'administration des ressources humaines (SIARH)

Ce système est conçu comme un instrument de rationalisation de la gestion des ressources humaines et du contrôle budgétaire des dépenses de personnel. Lorsqu'il sera totalement opérationnel, il permettra de disposer d'informations sur les fonctionnaires publics et contribuera à l'harmonisation de certaines pratiques de gestion du personnel des ministères et des organismes. Par exemple, un système national unifié d'affiliation pour les fonctionnaires publics sera créé et un seul budget des salaires sera introduit, avec notamment une seule échelle des salaires et une seule structure par grades. Le Système intégré d'administration des ressources humaines devrait aussi améliorer la transparence concernant la masse salariale et les autres pratiques de gestion des ressources humaines et faciliter la mobilité du personnel au sein du secteur public. Il n'est encore que dans sa phase préliminaire de mise en œuvre et seulement sept ministères l'ont adopté.

Autres systèmes électroniques

Plusieurs autres programmes ont été (ou sont) mis en œuvre pour améliorer l'efficacité du processus budgétaire. Grâce à l'introduction de technologies d'information plus modernes, ils visent à rendre les processus plus rapides et les procédures plus transparentes. Parmi ces programmes, figurent les suivants :

- SICP : le système intégral de contrôle budgétaire enregistre toutes les modifications budgétaires affectant le budget fédéral.
- SIP : le système intégral de paiements du Trésor fédéral enregistre toutes les dépenses affectant le budget fédéral.
- SICGP : le système de contrôle intégral pour les procédures budgétaires a été mis en opération dès 1999 ; la transmission de toutes les procédures budgétaires entre le ministère des Finances et les ministères fonctionnels ou organismes publics se fait par Internet. Ceci a permis une réduction du temps de réponse moyen pour une procédure de 35 jours en 1997 à 5.5 jours en 2000.
- SIPEF : le système intégral pour l'élaboration du budget fédéral, créé en 1999, a permis de réduire de 60 pour cent le temps de préparation de la proposition de budget.
- SII : le système intégral d'information sur les recettes et les dépenses publics – qui opère sous la responsabilité de la Banque du Mexique, du ministère des Finances et de celui du Contrôleur général et du Développement administratif – enregistre l'information financière et budgétaire des ministères fonctionnels et des organismes publics.

Déréglementation des procédures budgétaires

Un processus de déréglementation a été introduit à partir de 1997 pour améliorer l'efficacité, l'efficacité et la transparence de la dépense publique tout en transférant plusieurs des décisions de dépense aux ministères fonctionnels et aux organismes. Les réglementations concernant l'exécution de la dépense publique (Manuel des règles budgétaires) ont été considérablement simplifiées : le nombre de règles a été réduit des deux tiers entre 1997 et 2000. De plus, les ministères fonctionnels et les organismes ont obtenu plus de flexibilité pour autoriser l'affectation de dépenses à des projets en capital ou autres projets d'investissement.

Notes

1. Elles vérifieront aussi la cohérence des objectifs des différents niveaux hiérarchiques avec ceux des ministères de tutelle ou des organismes.
2. Des indicateurs ont commencé d'être utilisés pour mesurer la performance dans plusieurs ministères et organismes. Pour le budget de 1999, le nombre d'indicateurs dans le budget fédéral faisant l'objet d'un programme spécifique de suivi a atteint 73 – contre 39 en 1978. Des accords ont été signés dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'agriculture, mais leur utilisation n'est pas encore généralisée. Les nouveaux programmes pilotes se sont attachés en particulier à la formation des responsables, qui ont suivi des cours de planification stratégique, d'établissement des coûts et au développement des informations de base avant la signature des accords de performance. Sur deux ans, 6 000 dirigeants et fonctionnaires de niveau élevé et de niveau moyen ont reçu une formation.

*Annexe IV***Systèmes d'évaluation et systèmes d'incitation dans la fonction publique**

L'évaluation systématique du comportement professionnel des fonctionnaires publics est une pratique relativement nouvelle au Mexique. Jusqu'à récemment, l'absence d'un tel système et le manque d'incitations à l'amélioration des résultats jouaient un rôle déterminant dans la faible efficacité et le manque de responsabilisation des fonctionnaires publics. Des problèmes de comportement contraires à l'éthique et de dilettantisme ont aussi été observés. Plusieurs actions ont été engagées pour remédier à cette situation. Un système d'évaluation des programmes de dépenses est mis en place progressivement dans le cadre du programme d'évaluation des performances. Ce dispositif sera à terme relié à l'évaluation du comportement professionnel des cadres et intégré à des systèmes d'incitation. La rémunération des cadres comporte déjà un élément variable, encore que celui-ci ne soit pas tributaire d'une évaluation systématique du comportement professionnel. Un autre programme, actuellement dans une phase pilote, permet à l'encadrement d'accorder des primes ou des jours de congé supplémentaires au personnel opérationnel donnant satisfaction. Globalement, des incitations nouvelles ont été introduites ou les incitations existantes ont été élargies pour plusieurs catégories de fonctionnaires, y compris les enseignants et le personnel médical, représentant environ les trois quarts de l'effectif total de la fonction publique.

Des mesures incitatives liées aux résultats sont en place pour les enseignants du primaire depuis 1992. Une grille de classes et d'échelons s'applique, avec cinq échelons pour chaque classe. Les avancements d'échelon dépendent généralement de plusieurs facteurs notamment l'ancienneté, les résultats professionnels et la participation à des stages de formation et à des activités extrascolaires¹. Ce système introduit un élément important d'incitation en fonction de la performance et a conduit à une augmentation générale du revenu réel des enseignants du primaire. Bien que préférable à un système d'avancement automatique, il ne garantit pas la permanence des bons résultats, car les échelons ne peuvent être retirés une fois accordés. En outre, aucun plafond n'est fixé pour le nombre d'échelons pouvant être accordés par établissement ce qui conduit de nombreux gestionnaires à se montrer excessivement généreux.

En 1997 et 1998, respectivement, des systèmes d'incitation liés aux résultats ont été introduits pour les enseignants du secondaire et du tertiaire ainsi que pour le personnel médical, dans ce dernier cas sur une base volontaire. Ces nouveaux dispositifs sont mieux conçus que ceux applicables aux enseignants du primaire. Ils fonctionnent dans les deux cas sur la base d'un système de points qui est utilisé pour calculer les primes consenties en cas de bons résultats. En ce qui concerne les enseignants, les primes peuvent représenter 14 fois le salaire minimal alors que pour les médecins elles peuvent ajouter entre 20 et 40 pour cent du salaire de base. Pour les enseignants, les points sont accordés en fonction de l'ancienneté et de la durée légale du travail. C'est toutefois la qualité de l'enseignement

qui donne lieu à l'attribution du plus grand nombre de points, généralement 60 à 70 pour cent du total. Le personnel médical est évalué en fonction du degré de responsabilité, du niveau de compétences, du contact humain et de l'attitude à l'égard du travail, ainsi que du parcours professionnel. Ces systèmes fonctionnent sur la base d'un cycle annuel, les rémunérations (y compris les primes) pouvant en fait être réduites dans le cas de dégradation des performances. Pour ce qui est du personnel médical, des limites ont été fixées au nombre de primes pouvant être accordées – afin d'éviter une surenchère².

Notes

1. Avec le processus de décentralisation, les critères de détermination d'avancement d'échelon varient entre les États, encore que la plupart tiennent compte d'un ensemble de critères d'ancienneté et de performance. Les critères établis pour évaluer la performance varient aussi entre les États.
2. Dans un seul milieu (comme un hôpital ou une clinique) pas plus de 3 pour cent du personnel ne peut recevoir la prime maximum de 40 pour cent et pas plus de 24 pour cent du personnel ne peut recevoir un type ou l'autre de prime.

*Annexe V***L'utilisation des mécanismes de marché pour améliorer l'efficacité de la dépense publique**

Plusieurs pays se sont employés à introduire les mécanismes du marché dans la fourniture de biens et services publics. L'expérience d'un grand nombre de pays de l'OCDE montre qu'en renforçant le rôle joué par les principes du marché dans les décisions de dépenses publiques, ces mécanismes ont généralement contribué à une meilleure performance du secteur. Souvent, leur introduction a aussi conduit à une plus grande responsabilisation des agents publics, améliorant leur flexibilité et leur réactivité. Les instruments utilisés dans ce contexte sont notamment les chèques-service, la facturation aux usagers, les marchés internes et l'externalisation (y compris les partenariats secteur public-secteur privé).

Chèques-service

Les chèques-service sont distribués aux bénéficiaires de façon qu'ils puissent « acheter » un bien ou un service auquel ils ont droit¹. Souvent, les bénéficiaires ont la possibilité de s'adresser directement au marché au lieu de faire appel au secteur public pour la fourniture du bien ou du service nécessaire². Les systèmes de chèques-service fonctionnent comme des transferts affectés au préalable, le bénéficiaire devant utiliser les fonds pour une certaine catégorie de biens ou de services. Le choix des consommateurs est plus large que dans le cas des prestations « en nature », mais pas nécessairement que dans celui de transferts en espèces non affectés, comme ceux découlant du système d'impôt négatif sur le revenu en vigueur au Mexique. Ce type de système est donc généralement utilisé pour remplacer les prestations en nature, qui n'ont pas toujours reflété le choix des consommateurs et se sont souvent traduites par d'importantes dépenses administratives. Dans ces conditions, l'introduction de chèques-service a conduit dans la plupart des cas à une amélioration de l'efficacité des programmes publics, augmentant les avantages réels pour la population cible tout en diminuant les coûts administratifs. En outre, les systèmes de chèques-service ont aussi favorisé des améliorations du côté de l'offre de biens et de services.

Les systèmes de chèques-service peuvent être particulièrement utiles lorsque le gouvernement souhaite orienter les dépenses des bénéficiaires des transferts vers la consommation de biens ou services « socialement souhaitables », comme le logement, l'alimentation et l'éducation. En revanche, certains gouvernements ont rencontré des difficultés avec ces systèmes, liées soit au manque d'informations des consommateurs soit à des problèmes de coordination entre les prestataires de services, qui ont accru les dépenses d'administration. Le succès d'un tel dispositif dépend en partie du niveau de concurrence effective entre les prestataires de services. Il dépend aussi des échappatoires possibles et

de l'ampleur des problèmes d'information. Le Mexique n'a pas recours aux chèques-service à l'heure actuelle, mais cette option mérite d'être étudiée, en particulier dans les domaines de l'éducation et de la formation, où les problèmes rencontrés dans d'autres pays peuvent être plus facilement minimisés.

Facturation aux usagers

La facturation aux usagers des services publics a aussi été utilisée par un grand nombre de pays de l'OCDE, y compris le Mexique, pour réduire la demande excessive et améliorer les services grâce à l'introduction de signaux du marché. Bien que la privatisation soit dans nombre de cas préférable pour atteindre ces objectifs, les redevances d'utilisation se justifient lorsqu'existent des dysfonctionnements du marché ou lorsqu'il est socialement souhaitable de continuer à fournir un bien ou un service dans le secteur public. Plus les redevances d'utilisation sont proches du coût intégral de la fourniture du service (y compris l'amortissement et le coût du capital), plus elles contribuent à réduire les distorsions et à améliorer l'affectation des ressources dans l'ensemble de l'économie. Au Mexique, la facturation aux usagers s'applique surtout dans le secteur de la santé, notamment aux services fournis dans les installations du ministère de la Santé (SSA) et dans les hôpitaux d'État. Les recettes encaissées à ce titre se sont rapidement accrues et, en 1994, elles représentaient environ 10 pour cent des dépenses totales des SSA. Certaines redevances d'utilisation sont aussi appliquées dans le secteur de l'éducation, mais elles ne sont généralement pas importantes.

Le Comité de la gestion publique de l'OCDE a publié des « Principes directeurs pour une meilleure pratique de la facturation des services publics aux usagers », dont on trouvera un résumé dans l'encadré A2³. Parmi ces principes directeurs figure la nécessité de prendre en compte les considérations d'équité avant de mettre en place des redevances d'utilisation. Lorsque le recouvrement des coûts représente une charge financière excessive pour certains usagers, il convient d'établir des mécanismes de compensation. De préférence, ces mécanismes doivent être fondés sur des mesures appliquées par l'intermédiaire du système de prélèvements et de transferts. Au Mexique, toutefois, où une grande partie de la population pauvre n'est pas touchée par ce système, des tarifs réduits (ou nuls) seraient appropriés. Les redevances d'usage appliquées dans certaines parties du secteur mexicain de la santé semblent bien conçues à cet égard, dans la mesure où, en principe, elles sont proportionnelles à la capacité de paiement des patients. La facturation aux usagers, assortie de mécanismes incorporés de compensation, peut être utile pour améliorer la progressivité des dépenses publiques. Au Mexique, comme dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE, les subventions en faveur de l'enseignement supérieur et de certains types d'événements culturels sont régressives de par nature, car elles tendent à bénéficier aux plus aisés, qui consomment relativement plus que les pauvres. Dans ces conditions, l'établissement de redevances d'usage assorties de critères de ressources contribuerait à améliorer à la fois l'équité et l'efficacité.

Marchés internes

Parmi les autres réformes visant à améliorer l'efficacité du secteur public dans la fourniture de services, on peut citer les contrats entre administrations, connue aussi sous le nom de marchés internes. Il s'agit généralement d'allouer des crédits budgétaires au ministère ou à l'organisme « consommateur », qui peut alors déterminer le type et le montant du service dont il a besoin. Comme avec l'externalisation, il peut y avoir alors appel d'offres, y compris dans le secteur privé, et l'organisme « consommateur » peut garder les économies réalisées grâce à des adjudications à moindre coût. Pour assurer une concurrence équitable

Encadré A2. La facturation des services publics aux usagers : principes directeurs pour une meilleure pratique

1. *La compétence doit être clairement définie d'un point de vue juridique.* Il importe que l'habilitation d'un organisme public à facturer ses services soit clairement définie par la loi. Le mandat ainsi établi doit être un cadre général d'application et ne doit pas fixer le montant exact des redevances.
2. *Les usagers doivent être consultés sur le meilleur moyen d'appliquer le système de redevances.* Ces consultations doivent servir à exposer aux usagers les raisons de la décision de facturation. Le point de vue des utilisateurs peut être utile pour la mise au point et l'application d'un système de facturation efficace et efficient.
3. *Les coûts globaux doivent être déterminés.* L'élément de subvention consenti dans la fourniture du service doit être transparent, même dans les cas où il n'est pas prévu de recouvrer auprès de l'utilisateur la totalité du coût. Le coût global devrait comprendre les coûts indirects, notamment l'amortissement et le coût du capital.
4. *Un système efficace et efficient de recouvrement doit être établi.* C'est à l'organisme qui facture le service qu'il incombe d'assurer le recouvrement, bien que cela ne l'empêche pas d'en sous-traiter l'exécution. Il importe de s'efforcer de réduire au minimum les coûts du recouvrement, mais des mécanismes appropriés doivent être en place.
5. *L'efficacité des organismes utilisant la facturation doit être améliorée et surveillée.* Des objectifs de résultats, au niveau financier et de la qualité de service, entre autres, doivent être établis. Il faut laisser suffisamment de temps aux organismes pour planifier l'introduction de redevances d'utilisation, notamment pour adapter les ressources humaines et les technologies de l'information.
6. *Les recettes perçues doivent être gardées par l'organisme.* Cela permettrait de montrer que les usagers versent une redevance pour un service précis et que c'est à l'organisme qui assure ce service de gérer le revenu qu'il en tire. Les dispositifs budgétaires doivent être souples pour permettre aux organismes financés par des redevances d'utilisation de répondre à un accroissement du volume des services par des augmentations correspondantes des dépenses et des recettes provenant des redevances d'utilisation.
7. *Des stratégies appropriées de détermination des prix doivent être en place.* Les prix doivent être déterminés à partir des prix compétitifs du marché et être fondés sur le principe du recouvrement total des coûts afin d'assurer une répartition plus efficiente des ressources dans l'économie. La structure des redevances doit être simple et transparente. Il faut envisager de facturer également les services de remplacement.
8. *Les considérations d'équité doivent être prises en compte.* Il conviendrait d'envisager de réduire les tarifs demandés aux usagers dans les cas où le recouvrement intégral des coûts représenterait pour eux une charge financière excessive. Les critères d'application des tarifs privilégiés doivent être clairs et explicites et l'élément de subvention doit être transparent pour ceux qui fournissent la prestation et en assurent le suivi.
9. *La neutralité concurrentielle doit être assurée.* Si un organisme fournit une prestation commerciale en concurrence avec le secteur privé tout en conservant le monopole d'une autre prestation, il faut veiller à ce que la prestation objet du monopole ne subventionne pas la prestation commerciale. Dans la détermination du prix de ces prestations, il faut veiller à ce que le calcul des coûts soit exact et inclue tous les éléments de coût supportés par les entités du secteur privé.

avec le secteur privé, les entreprises de secteur public sont souvent assujetties à des objectifs financiers et autres objectifs de résultats. Certaines des directives décrites dans l'encadré A3 pour l'externalisation s'appliquent aussi aux marchés internes, y compris la nécessité de bien préciser les services nécessaires, de procéder à de véritables comparaisons et d'encourager les marchés concurrentiels.

Encadré A3. **La sous-traitance des services publics : principes directeurs pour une meilleure pratique**

1. *Assurer la participation du personnel de direction et favoriser la reconfiguration.* La sous-traitance devrait être intégrée à la stratégie globale de l'organisation. Pour réaliser son plein potentiel, elle nécessite la participation active de la haute direction. Il revient donc au personnel de très haut niveau de mener à bien et de superviser le processus de sous-traitance. La sous-traitance devrait donner l'occasion de réévaluer le bien-fondé des tâches existantes comme des procédures utilisées pour les mener à bien.
2. *Mettre l'accent sur les questions relatives au personnel.* Il faut admettre que la sous-traitance n'est pas seulement une question de ressources financières et de performance ; elle affecte aussi les ressources humaines. Il est essentiel de faire preuve d'un haut degré de sensibilité dans ce domaine, en consultant les agents et les syndicats et en agissant de façon franche et honnête. Bien que le processus demande une analyse adéquate, il est important d'avancer rapidement afin d'éviter une trop longue période d'incertitude pour le personnel.
3. *Définir les services attendus en termes de résultats.* Autrement dit, il convient de définir l'activité et non la façon dont elle doit être réalisée. Le sous-traitant doit avoir une marge de manœuvre opérationnelle suffisante pour pouvoir innover dans la réalisation de l'activité et donc obtenir des gains d'efficacité. La définition de ces premiers résultats devrait être aussi complète que possible et comporter les indicateurs de qualité de services appropriés.
4. *Suivre les résultats et favoriser les relations de coopération.* L'organisation devrait suivre régulièrement et de façon formelle les performances du sous-traitant afin de s'assurer que les normes de performance fixées par contrat sont respectées. Lorsque les informations relatives aux résultats sont communiquées par le sous-traitant, leur exactitude devrait être vérifiée. Une relation contractuelle formelle devrait être établie et le contrat devrait prévoir des dispositions concernant la non-réalisation du contrat par le fournisseur, des mécanismes de règlement des différends et le passage aisé d'un fournisseur à un autre.
5. *Assurer la validité des comparaisons.* Lorsqu'on examine des projets de sous-traitance, il importe que toutes les autres solutions, y compris la poursuite des activités en interne, fassent l'objet d'une évaluation exhaustive. Pour ce faire, il faut tenir compte des coûts et des résultats, notamment de la qualité. Tous les risques devraient être évalués systématiquement, y compris le risque de ne plus tenir compte des capacités internes et d'une possible dépendance à l'égard d'un seul fournisseur.

Encadré A3. La sous-traitance des services publics : principes directeurs pour une meilleure pratique (suite)

6. *Évaluer les offres internes.* Le personnel qui s'acquitte d'une tâche donnée peut entrer en concurrence avec des fournisseurs extérieurs lorsqu'il est question de sous-traiter une activité. Ces offres internes devraient être traitées à tous égards de la même façon que les offres externes. Il convient de veiller tout particulièrement à ce que l'évaluation du coût de l'offre soit exhaustive, c'est-à-dire qu'elle intègre tous les éléments du coût auxquels les sous-traitants du secteur privé doivent faire face. Lorsque l'offre interne est retenue, un document officiel contraignant le personnel à respecter les conditions de leur offre devrait être établi. La performance des agents devrait être suivie à l'aide des mêmes processus et critères que ceux utilisés pour les sous-traitants extérieurs.
7. *Favoriser les marchés concurrentiels.* L'existence de marchés concurrentiels est essentielle pour que la sous-traitance puisse avoir des effets bénéfiques. L'État devrait favoriser les marchés concurrentiels en reconnaissant que ses pratiques en matière de sous-traitance peuvent jouer un rôle déterminant dans le développement des marchés des services considérés. Cette question intéresse en particulier le champ et la période couverts par les contrats. Aux deux extrêmes, les contrats peuvent être si modestes et de si courte durée qu'ils ne retiennent pas l'attention, ou bien être si importants et d'une durée si longue que seules les grandes entreprises peuvent être intéressées. Le processus d'appel d'offres devrait être simplifié et raccourci, de façon qu'un plus grand nombre de soumissionnaires valables puissent y participer.
8. *Développer et tenir à jour les compétences requises.* Les politiques de recrutement et de formation du personnel doivent tenir compte de la nécessité d'assurer une gestion efficace des contrats. Les organismes qui confient des activités à des sous-traitants doivent tenir à jour leurs connaissances sur le marché considéré ainsi que sur le savoir-faire technique concernant les activités en question afin de pouvoir communiquer sur un pied d'égalité avec les fournisseurs et d'être en mesure, au besoin, de lancer un nouvel appel d'offres.

Plusieurs pays de l'OCDE ont acquis de l'expérience avec les systèmes de marchés internes, notamment pour les travaux d'imprimerie, l'entretien du parc automobile et la gestion des biens immobiliers ainsi que pour les services consultatifs et juridiques. Le recours aux marchés internes devient plus facile dans le cadre des transferts de responsabilités en cours au Mexique. Dans d'autres pays, cela a conduit à des améliorations de la productivité ainsi qu'à une affectation plus efficace des ressources dans le secteur public.

Sur la base de l'expérience des pays Membres, le Comité de la gestion publique de l'OCDE a publié des « Principes directeurs pour une meilleure pratique de la sous-traitance des services publics », qui sont résumés dans l'encadré A3⁴. Parmi ces principes figure les recommandations selon lesquelles les services attendus doivent être définis en termes de produits ou de résultats et les compétences internes doivent être développées pour s'occuper de l'externalisation. L'échec d'un grand nombre de dispositifs de sous-traitance tient souvent à l'escalade des dépenses administratives liée au processus lui-même. Cela

permet de penser qu'en principe les activités les mieux adaptées à l'externalisation sont celles pour lesquelles les coûts de transaction sont faibles. Cela tend à être le cas pour les services où les produits sont nettement définis, comme la collecte des déchets, l'entretien des routes, le nettoyage des rues et les services informatiques.

L'externalisation (ou sous-traitance) et les partenariats secteur privé-secteur public

L'externalisation est généralement utilisée comme un moyen de réduire les coûts et d'améliorer l'efficacité, encore qu'elle puisse aussi être utile lorsque les contraintes de

Encadré A4. Le mécanisme PIDIREGAS¹

Depuis 1997, certains projets de mise en valeur de l'infrastructure au Mexique ont été financés dans le cadre d'un dispositif appelé PIDIREGAS. Ce dispositif a été conçu comme un moyen complémentaire de financement des projets publics d'infrastructure lorsque des obstacles juridiques empêchent les investissements privés et lorsque le financement par le secteur public est soit trop coûteux soit non disponible. Dans le cadre de ce dispositif, le secteur privé finance et construit les infrastructures et le secteur public n'est tenu à aucun paiement jusqu'à la fin des travaux. Ce n'est qu'une fois achevé que le projet est comptabilisé en tant que dépense d'équipement dans les comptes financiers du secteur public. En théorie, les recettes générées par le projet suffisent à terme à rembourser le coût de sa construction, de sorte qu'il sera normalement neutre sur le plan budgétaire. Dans la pratique, rien ne garantit contractuellement que cela sera bien le cas, le secteur public prenant ainsi le risque d'un échec. Les budgets annuels ne constituant pas de provisions en contrepartie de l'accumulation d'engagements éventuels, un élément peu souhaitable de non transparence est introduit dans les comptes publics².

Les projets réalisés dans le cadre du dispositif PIDIREGAS ne sont pas des partenariats entre le secteur privé et le secteur public. Le secteur privé construit l'infrastructure pour le secteur public, mais il ne partage pas le risque financier du projet. Bien que les paiements pour services rendus soient reportés jusqu'à l'achèvement du projet, impliquant un financement implicite par le secteur privé, le secteur public est légalement tenu de payer l'intégralité du coût de la réalisation du projet d'infrastructure, quelle que soit sa rentabilité à terme.

1. « *Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo de Impacto Diferido en el Registro del Gasto* » (Projets à long terme de construction d'infrastructures productives, avec une incidence différée dans la comptabilisation des dépenses).
2. Bien qu'aucune ouverture de crédit ne soit immédiatement requise lorsqu'un projet PIDIREGAS est lancé, le projet doit néanmoins être examiné et approuvé par le Congrès. Les dépenses au titre des projets PIDIREGAS ont *de jure* un statut préférentiel pour ce qui est des décaissements futurs, contrairement aux crédits permanents. Cela tient au fait que le financement pour l'ensemble du projet est légalement approuvé par la Chambre basse au moment du lancement des travaux, même si la prise en compte dans les comptes financiers est reportée à plus tard.

ressources empêchent le secteur public d'accroître l'offre d'un service. Dans nombre de pays de l'OCDE, l'externalisation a permis d'importantes économies pour le service public – de l'ordre de 15 à 20 pour cent des dépenses correspondantes – avec une amélioration de la qualité des services fournis. Au Mexique, l'externalisation des services de nettoyage et de sécurité est généralisée dans les administrations publiques, mais les fonctions plus complexes ne sont généralement pas sous-traitées, en raison pour partie du processus contractuel qui supposent une paperasserie considérable et des coûts administratifs non négligeables.

Le Mexique figure parmi les pays de l'OCDE qui jouissent d'une grande expérience dans le domaine des partenariats secteur privé- secteur public. Dans le cadre de ces partenariats, le secteur public partage le risque de la mise en place d'une infrastructure et sa participation s'étale sur toute la durée de vie du projet, depuis la conception et le financement jusqu'à la conception et la mise en œuvre. Ces systèmes sont aujourd'hui souvent utilisés pour accélérer les programmes d'investissements publics en cas de contraintes budgétaires. Au Mexique, il s'est agi aussi bien de projets CET (construction-exploitation-transfert) que de projets CLT (construction-location-transfert) concernant des centrales électriques, les sous-stations, les lignes de transport, les activités pétrochimiques et les raffineries de pétrole⁵. Plus récemment, un système hybride de financement de la construction d'infrastructures, appelé PIDIREGAS, a été largement utilisé. Dans le cadre de ce dispositif, le système privé finance et construit les infrastructures, le secteur public n'étant tenu à aucun paiement jusqu'à l'achèvement (encadré A4).

Le secteur privé a joué un rôle de premier plan dans l'important programme de construction d'autoroutes entrepris entre 1989 et 1994, encore que cette expérience n'ait pas été une totale réussite. Si l'on ne tient pas compte des circonstances imprévues de la crise économique de 1995, il apparaît clairement aujourd'hui que ce processus d'externalisation présentait des déficiences (encadré A5). Premièrement, les spécifications auraient dû mieux correspondre aux besoins économiques. Par exemple, la qualité des routes construites était meilleure que celle effectivement requise et les coûts élevés de construction ont contraint à appliquer des redevances d'utilisation élevées, ce qui a beaucoup contribué à réduire l'intensité du trafic par rapport à celui escompté. Deuxièmement, les garanties commerciales ou opérationnelles auraient dû être mieux conçues, de façon que le risque d'investissement soit mieux partagé avec le secteur privé. Dans ce contexte, la structure financière des soumissionnaires aurait dû être mieux contrôlée pour éviter un fort recours à l'emprunt⁶. Une échéance plus longue pour les concessions (dans le cas des routes à péage, l'échéance maximum prévue par la loi étant de 30 ans) aurait aussi contribué à assurer la viabilité financière du projet. Enfin, la concurrence aurait dû être introduite séparément à chaque étape du processus : construction, exploitation et entretien. Cela aurait permis de mieux étaler le risque financier et aurait permis une réduction des coûts globaux.

Encadré A5. L'expérience du Mexique en matière de sous-traitance de la construction et de l'exploitation des routes à péage¹

En 1989, le gouvernement a commencé d'externaliser le réseau routier fédéral dans le cadre d'initiatives de financement par le secteur privé de routes à péage. Sur la base d'un système de concessions, le secteur privé s'est ainsi vu attribuer des marchés pour la construction, l'exploitation et l'entretien de nouvelles routes, dont le secteur public conservait la propriété. Compte tenu des contraintes budgétaires, ce programme était conçu pour permettre à l'État de libérer des ressources pour le développement du réseau routier rural, revêtant une grande importance économique et sociale pour les zones éloignées du pays. Neuf grands axes routiers, subdivisés en tronçons, ont été répartis. L'avis de publication et les conditions générales de l'appel d'offres comprenaient, entre autres documents, les études techniques détaillées, le projet d'accord de concession, les études d'impact et aussi une liste des normes d'entretien exigées. La concession devait couvrir la construction mais aussi le droit d'exploiter le projet pendant toute la durée de la concession et l'obligation de réaliser tous les travaux d'entretien. Une concurrence a été introduite pour l'ensemble du projet, mais pas pour chacune des principales activités.

Entre 1989 et 1995, environ 8 milliards de dollars ont été investis par le secteur privé et plus de 5 000 kilomètres de routes à péage ont été construites dans le cadre de ce dispositif. Cependant, la circulation sur ces routes a été moindre que prévue, en particulier du fait du niveau élevé des péages et de la baisse de la demande intérieure associée à la crise économique de 1995. Le problème a été aggravé par une forte hausse des taux d'intérêt, qui ont alourdi la charge financière des projets, conduisant à la faillite de nombreux concessionnaires. Le gouvernement n'était pas contractuellement tenu de venir en aide aux concessionnaires, mais certaines concessions garantissaient une circulation minimale sur les routes à péage ainsi qu'un rallongement de la durée de la concession en attendant un taux de rentabilité donné sur l'investissement. Il a donc dû mettre en œuvre un programme de sauvetage financier pour un coût équivalent à 0,5 pour cent du PIB, qui se justifiait aussi dans le contexte général du risque systémique pesant sur le système bancaire intérieur en raison d'une multitude de facteurs².

1. Pour des précisions sur l'expérience du Mexique dans le domaine de la sous-traitance des activités de construction d'autoroutes, voir *Études hors série* du n° 20, PUMA, OCDE.
2. Voir *Études* antérieures et chapitre IV pour une description de la situation du système financier.

Notes

1. Voir « Les systèmes de chèques-service et leur rôle dans la prestation de services publics », PUMA, OCDE (1998) pour les notions théoriques et plus de précisions sur l'expérience des pays de l'OCDE dans ce domaine.
2. Parfois, le choix des bénéficiaires est limité au secteur privé, car le secteur public ne fournit pas directement le bien ou le service en question.
3. Pour des précisions sur les principes directeurs ainsi que pour une série d'études de cas sur l'introduction de la facturation aux usagers, on peut consulter l'*Étude hors série n° 22*, PUMA, OCDE, 1998.
4. Pour des précisions sur les principes directeurs ainsi que pour une série d'études de cas sur l'externalisation, on peut consulter l'*Étude hors série n° 20*, PUMA, OCDE, 1997. Pour une évaluation plus détaillée des partenariats publics-privés pour la fourniture d'infrastructures, voir l'*Étude hors série n° 6*, PUMA, OCDE, 1994.
5. La valeur totale des adjudications de travaux publics est de plusieurs milliards de dollars par an. Au cours de la période 1996-97, les adjudications de la PEMEX et de la CFE, sociétés de pétrole et d'électricité, se sont élevées en moyenne à 2 milliards de dollars par an.
6. Dans le cas des routes à péage, la construction a été financée essentiellement par des ressources à court terme, de sorte que la durée moyenne des prêts bancaires était de 6 ans, contre une concession moyenne de 20 ans.

*Annexe VI***Le programme de sauvetage financier**

Pour renflouer le système financier après la crise du peso de 1994, les pouvoirs publics sont intervenus essentiellement sur trois fronts : *a)* programmes d'aide aux débiteurs ; *b)* prise de contrôle de certaines banques, avec mise sous tutelle ; et *c)* introduction de mesures visant à renforcer les banques restantes, consistant notamment en un programme de capitalisation temporaire et en un mécanisme de rachat de prêts pour encourager une capitalisation permanente.

- Les programmes de soutien aux débiteurs ont visé principalement à faciliter la restructuration des dettes. Les échéances des prêts ont été rallongées et le taux d'intérêt réel a été fixé au moyen d'un mécanisme d'indexation fondé sur les UDI (unités de comptes indexées sur l'inflation).
- Depuis 1995, seize banques (certaines sous-capitalisées, d'autres mal gérées) ont été reprises par les pouvoirs publics, la dernière en 1999. Beaucoup de ces banques ont été fermées ou recédées après avoir été recapitalisées et « débarrassées » de leur portefeuille de créances douteuses.
- Un programme de capitalisation temporaire (PROCAPTE) a permis d'injecter des capitaux dans le système bancaire sous forme de titres de dettes obligatoires subordonnées et convertibles. Il s'agissait de prêts temporaires à cinq ans maximum convertibles en participations (en cas de non remboursement). Un autre programme, conçu pour assurer la recapitalisation durable des banques viables, a permis essentiellement des rachats nets de créances. Ces rachats étaient en fait des swaps (échanges financiers) aux termes desquels les flux d'une obligation d'État à 10 ans étaient échangés contre les flux d'une partie du portefeuille de créances des banques.

Annexe VII
Chronologie économique

1999

Janvier

Le salaire minimal est relevé de 13 pour cent.

Offre de vente par adjudication d'une participation minoritaire dans le complexe pétrochimique de Morelos : aucune offre d'achat n'a été enregistrée.

La Banque du Mexique augmente le *Corto* de 130 à 160 millions de pesos.

La Banque du Mexique publie le programme monétaire pour 1999.

Février

La Banque du Mexique impose des dépôts obligatoires aux banques commerciales.

La proposition du gouvernement pour une libéralisation du secteur de l'électricité est soumise au Parlement.

Avril

Le projet de loi sur les garanties de crédit est soumis au Parlement.

Juin

Le nouvel institut pour la protection des dépôts bancaires (IPAB) devient opérationnel.

Banca Serfin est reprise par l'IPAB. En ajoutant la participation de 16 pour cent détenue par SERFIN, le secteur public devient principal actionnaire de CINTRA (la holding des compagnies aériennes).

Août

Les autorités annoncent la concession au secteur privé de treize aéroports sur la côte pacifique. Seul l'aéroport de la ville de Mexico demeure sous gestion publique.

Septembre

Publication des nouvelles règles pour une augmentation des règles de capitalisation et de provisions des institutions de crédit.

Suspension de toute nouvelle privatisation dans le secteur de la pétrochimie.

Octobre

Le Conseil d'administration de la principale entreprise publique d'électricité, CFE, approuve le processus de réorganisation interne.

Novembre

Élections primaires (pour la première fois dans l'histoire du Mexique) pour désigner les candidats à l'élection présidentielle de juillet 2000.

Décembre

Le prix du « mix » des exportations de pétrole du Mexique a atteint en moyenne 15.5 dollars/baril sur l'année 1999, au lieu de 9.25 dollars prévu dans le budget.

Le budget pour 2000 est approuvé le 31 décembre. Il crée un fonds de réserve pour déposer une proportion de toutes recettes budgétaires supplémentaires.

2000**Janvier**

Le salaire minimal est relevé de 10 pour cent.

La Banque du Mexique augmente le *Corto* de 160 à 180 millions de pesos.

La Banque du Mexique publie le programme monétaire pour 2000.

Mars

Signature d'un accord de libre échange entre le Mexique et l'Union européenne (prenant effet à compter du 1^{er} juillet).

Les Services d'Investissement Moody's relèvent la cotation du risque souverain du Mexique.

Avril

Publication, par la Banque du Mexique de son premier rapport trimestriel sur l'inflation.

Mai

La Banque du Mexique augmente le *Corto* de 180 à 200 millions de pesos.

STATISTIQUES DE BASE :
COMPARAISONS INTERNATIONALES

STATISTIQUES DE BASE : COMPARAISONS INTERNATIONALES

	Unités	Période de référence ¹	Australie	Autriche	Belgique	Canada	Répub. tchèque	Danemark	Finlande	France	Allemagne	Grèce
Population												
Total	Milliers	1996	18 289	8 060	10 157	29 964	10 316	5 262	5 125	58 380	81 877	10 465
Densité km ² de superficie terrestre	Nombre	1996	2	96	333	3	131	122	15	106	229	79
Accroissement moyen annuel net sur 10 ans	%	1996	1.3	0.6	0.3	1.3	0	0.3	0.4	0.5	3	0.5
Emploi												
Emploi civil net (ECN) ²	Milliers	1996	8 344	3 737 (94)	3 675 (95)	13 676	4 918	2 593	2 087	21 951	35 360	3 824 (95)
dont : Agriculture	% de l'ECN	1996	5.1	7.2 (94)	2.5 (95)	4.1	6.3	4	7.1	4.6	3.3	20.4 (95)
Industrie	% de l'ECN	1996	22.5	33.2 (94)	26.7 (95)	22.8	42	27	27.6	25.9	37.5	23.2 (95)
Services	% de l'ECN	1996	72.4	59.6 (94)	71.4 (95)	73.1	51.7	69	65.3	69.5	59.1	56.4 (95)
Produit intérieur brut (PIB)												
Aux prix et taux de change courants	Milliards de \$EU	1996	398.9	228.7	268.2	579.2	56.2	174.9	125.1	1 536.6	2 353.5	91.2 (95)
Par habitant	\$EU	1996	21 812	28 384	26 409	19 330	5 445	33 230	24 420	26 323	28 738	8 722 (95)
Aux prix et PPA courants ³	Milliards de \$EU	1996	372.7	172.4	222	645.1	..	118	96.7	1 198.6	1 736.1	133.5
Par habitant	\$EU	1996	20 376	21 395	21 856	21 529	..	22 418	18 871	20 533	21 200	12 743
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	3.9	1.6	1.2	2.2	2	2.2	1.6	1.2	1.4	1.3 (95)
Formation brute de capital fixe (FBCF)												
dont : Machines et autres équipements	% du PIB	1996	20.3	23.8	17.3	17.7	33	16.7	16.1	17.4	20.6	17 (95)
Construction de logements	% du PIB	1996	10.2 (95)	8.8 (95)	7.5 (95)	6.6	..	7.9 (95)	6.4 (95)	7.8	7.6	7.7 (95)
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	4.6 (95)	5.9 (95)	4.6 (95)	5.4	..	3.2 (95)	3.5 (95)	4.4	7.3	3.3 (95)
Taux d'épargne brute ⁴	% du PIB	1996	5.6	2.1	0.3	2.2	9.4	2	-4.1	-1.5	0.2	0.5 (95)
Taux d'épargne brute⁴												
Ensemble des administrations publiques												
Dépenses courantes en biens et services	% du PIB	1996	17	19.8	14.5	18.7	21.5	25.2	21.9	19.4	19.8	20.8 (95)
Emplois courants ⁵	% du PIB	1995	35.6	48.6	52.2	45.8	..	59.6	55.9	50.9	46.6	52.1
Ressources courantes	% du PIB	1995	34.9	47.4	49.9	42.7	..	58.1	52.8	46.9	45.9	45
Apports nets d'aide publique au développement												
Indicateurs du niveau de vie												
Consommation privée par habitant aux PPA courantes ³	\$EU	1996	12 596	12 152	13 793	12 959	..	12 027	10 282	12 506	12 244	9 473
Voitures de tourisme pour 1 000 habitants	Nombre	1994	460	433	416	466	282	312	368	430	488	199
Postes de téléphone pour 1 000 habitants	Nombre	1994	496	466	449	576	209	604	551	547	483 ⁸	478
Postes de télévision pour 1 000 habitants	Nombre	1993	489	479	453	618	476	538	504	412	559	202
Médecins pour 1 000 habitants	Nombre	1995	2.2 (91)	2.7	3.7 (94)	2.2	2.9	2.9 (94)	2.8	2.9	3.4	3.9 (94)
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes	Nombre	1995	5.7	5.4	7.6 (94)	6.3 (94)	7.7	5.5	4	5.8 (94)	5.3	8.1
Salaires et prix (accroissement annuel moyen sur 5 ans)												
Salaires (gains ou taux selon la disponibilité)	%	1996	1.7	5.2	2.7	2.4	..	3.2	3.8	2.6	4.2	11.8
Prix à la consommation	%	1996	2.4	2.9	2.2	1.4	11.9	1.9	1.5	2	3.1	11.6
Commerce extérieur												
Exportations de marchandises, fob*	Millions de \$EU	1996	60 288	57 870	170 223 ⁷	202 320	21 910	51 030	40 576	288 450	521 263	11 501
En pourcentage du PIB	%	1996	15.1	25.3	63.5	34.9	39	29.2	32.4	18.8	22.1	12.9 (95)
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	7.5	7.1	7.6	9.7	..	6.2	12.1	6.3	5.4	5.8
Importations de marchandises, caf ⁸	Millions de \$EU	1996	61 374	67 376	160 917 ⁷	170 931	27 721	44 987	30 911	271 348	455 741	27 402
En pourcentage du PIB	%	1996	15.4	29.5	60	29.5	49.3	25.7	24.7	17.7	19.4	30.4 (95)
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	9.7	5.9	5.9	7.7	..	5.6	7.3	3.9	3.3	6.6
Réserves officielles totales⁶												
En ratio des importations mensuelles de marchandises	Ratio	1996	10 107	15 901	11 789 ⁷	14 202	8 590	9 834	4 810	18 635	57 844	12 171
		1996	2	2.8	0.9	1	..	2.6	1.9	0.8	1.5	5.3

* Aux prix et taux de change courants.

1. Sauf indication contraire.

2. Suivant définition retenue dans *Statistiques de la population active* de l'OCDE.

3. Converti à l'aide des Parités de Pouvoir d'Achat (PPA) courantes.

4. Épargne brute = Revenu national disponible moins consommation privée et consommation des administrations publiques.

5. Emplois courants = Dépenses courantes en biens et services plus les changements courants et le revenu de la propriété.

6. Situation en fin d'année.

7. Données relatives à l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

8. Les données se réfèrent à l'Allemagne occidentale.

9. Y compris les constructions non résidentielles.

10. Se réfèrent au secteur public y compris les entreprises publiques.

Sources : Population et emploi : *Statistiques de la population active*, OCDE. PIB, FBCF et administrations publiques : *Comptes nationaux*, vol. 1, OCDE, et *Perspectives économiques de l'OCDE*, Statistiques. Indicateurs du niveau de vie : publications nationales diverses. Salaires et prix : *Principaux indicateurs économiques*, OCDE. Commerce extérieur : *Statistiques mensuelles du commerce extérieur*, OCDE.

Réserves officielles totales : *Statistiques financières internationales*, FMI.

STATISTIQUES DE BASE : COMPARAISONS INTERNATIONALES (suite)

	Unités	Période de référence ¹	Hongrie	Islande	Irlande	Italie	Japon	Corée	Luxembourg	Mexique	Pays-Bas	Nouvelle-Zélande
Population												
Total	Milliers	1996	10 193	270	3 621	57 473	125 864	45 545	418	96 582	15 494	3 640
Densité km ² de superficie terrestre	Nombre	1996	77	3	52	191	333	458	161	48	380	14
Accroissement moyen annuel net sur 10 ans	%	1996	-0.3	1.1	0.2	0	0.4	1	1.3	2	0.6	1.1
Emploi												
Emploi civil net (ECN) ²	Milliers	1996	3 605	142	1 307	20 036	64 860	20 764	212 (95)	32 385 (95)	6 983	1 688
dont : Agriculture	% de l'ECN	1996	8.4	9.2	10.7	7	5.5	11.6	2.8 (95)	23.5 (95)	3.9	9.5
Industrie	% de l'ECN	1996	33	23.9	27.2	32.1	33.3	32.5	30.7 (90)	21.7 (95)	22.4	24.6
Services	% de l'ECN	1996	58.6	66.2	62.3	60.9	61.2	55.9	66.1 (90)	54.8 (95)	73.8	65.9
Produit intérieur brut (PIB)												
Aux prix et taux de change courants	Milliards de \$EU	1996	43.7 (95)	7.3	70.7	1 214.2	4 595.2	484.8	17	329.4	396	65.9
Par habitant	\$EU	1996	4 273 (95)	27 076	19 525	21 127	36 509	10 644	40 791	3 411	25 511	18 093
Aux prix et PPA courants ³	Milliards de \$EU	1996	..	6.3	68.8	1 148	2 924.5	618.5	13.5	751.1	324.5	63.6
Par habitant	\$EU	1996	..	23 242	18 988	19 974	23 235	13 580	32 416	7 776	20 905	17 473
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	-2.4 (95)	1.5	7.1	1	1.5	7.1	4.8	1.7	2.3	3.7
Formation brute de capital fixe (FBCF)												
dont : Machines et autres équipements	% du PIB	1996	19.3 (95)	17.5	17.2	17	29.7	36.8	20.8	18	19.7	20.9
Construction de logements	% du PIB	1996	..	6.7	5.5 (95)	8.8	10.1 (95)	13	..	8.8	9.4	10
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	-0.9 (95)	-1.4	6	-1.4	1.3	6.9	0.2	-0.7	2.2	9.6
Taux d'épargne brute⁴												
	% du PIB	1996	..	15.6	21.7	20.5	31.4	34.2	37.5	22.7	25.7	16
Ensemble des administrations publiques												
Dépenses courantes en biens et services	% du PIB	1996	24.9 (95)	20.8	14.1	16.4	9.7	10.6	13.6	9.7 ¹⁰	14	14.4
Emplois courants ⁵	% du PIB	1995	..	35.1	39.2 (94)	49.5	28.5	15.1	..	..	51.8	..
Ressources courantes	% du PIB	1995	..	36	39.3 (94)	44.5	32	25.1	..	..	50	..
Apports nets d'aide publique au développement												
	% du PNB	1995	..	..	0.29	0.15	0.28	0.03	0.36	..	0.81	0.23
Indicateurs du niveau de vie												
Consommation privée par habitant aux PPA courantes ³	\$EU	1996	..	14 244	10 020	12 224	13 912	7 354	17 811	5 045	12 477	10 895
Voitures de tourisme pour 1 000 habitants	Nombre	1994	212	434	264	517	342	115	544	91	383	457
Postes de téléphone pour 1 000 habitants	Nombre	1994	170	557	350	429	480	397	564	93	509	470
Postes de télévision pour 1 000 habitants	Nombre	1993	427	335	301	429	618	215	261	150	491	..
Médecins pour 1 000 habitants	Nombre	1995	3.4	3.9 (94)	3.4	3.0 (94)	1.7	1.6 (92)	1.8 (94)	1.1	2.2 (93)	1.6
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes	Nombre	1995	11	6.1	6.3	6.6 (94)	4.3	9	5.3 (94)	17 (94)	5.5	7.2 (94)
Salaires et prix (accroissement annuel moyen sur 5 ans)												
Salaires (gains ou taux selon la disponibilité)	%	1996	..	..	3.7	3.5	1.8	..	..	-1.6	2.4	1.5
Prix à la consommation	%	1996	23.2	2.6	2.2	4.5	0.7	5.3	2.4	19.7	2.5	2
Commerce extérieur												
Exportations de marchandises, fob*	Millions de \$EU	1996	15 674	1 891	48 416	250 842	411 067	129 715	..	96 000	203 953	14 316
En pourcentage du PIB	%	1996	35.9	26	68.5	20.7	8.9	26.8	..	29.1	51.5	21.7
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	8.9	4	14.8	8.2	5.5	12.5	..	17.6	8.9	8.2
Importations de marchandises, caf*	Millions de \$EU	1996	18 105	2 032	35 763	206 904	349 149	150 340	..	89 469	184 389	14 682
En pourcentage du PIB	%	1996	41.4	27.9	50.6	17	7.6	31	..	27.2	46.6	22.3
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	9.6	3.4	11.5	2.5	8	13.9	..	12.4	7.8	11.8
Réserves officielles totales⁶												
En ratio des importations mensuelles de marchandises	Ratio	1996	6 812	316	5 706	31 954	150 663	23 670	..	13 514	18 615	4 140
		1996	..	1.9	1.9	1.9	5.2	..	..	1.8	1.2	3.4

* Aux prix et taux de change courants.

1. Sauf indication contraire.

2. Suivant définition retenue dans *Statistiques de la population active* de l'OCDE.

3. Converti à l'aide des Parités de Pouvoir d'Achat (PPA) courantes.

4. Épargne brute = Revenu national disponible moins consommation privée et consommation des administrations publiques.

5. Emplois courants = Dépenses courantes en biens et services plus les changements courants et le revenu de la propriété.

6. Situation en fin d'année.

7. Données relatives à l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

8. Les données se réfèrent à l'Allemagne occidentale.

9. Y compris les constructions non résidentielles.

10. Se réfèrent au secteur public y compris les entreprises publiques.

Sources : Population et emploi : *Statistiques de la population active*, OCDE. PIB, FBCF et administrations publiques : *Comptes nationaux*, vol. 1, OCDE, et *Perspectives économiques de l'OCDE*, Statistiques. Indicateurs du niveau de vie : publications nationales diverses. Salaires et prix : *Principaux indicateurs économiques*, OCDE. Commerce extérieur : *Statistiques mensuelles du commerce extérieur*, OCDE.

Réserves officielles totales : *Statistiques financières internationales*, FMI.

STATISTIQUES DE BASE : COMPARAISONS INTERNATIONALES (suite)

	Unités	Période de référence ¹	Norvège	Pologne	Portugal	Espagne	Suède	Suisse	Turquie	Royaume-Uni	États-Unis
Population											
Total	Milliers	1996	4 370	38 618	9 935	39 270	8 901	7 085	62 695	58 782	265 557
Densité km ² de superficie terrestre	Nombre	1996	13	123	108	78	20	172	80	240	28
Accroissement moyen annuel net sur 10 ans	%	1996	0.5	0.3	-0.1	0.2	0.6	0.8	2	0.3	1
Emploi											
Emploi civil net (ECN) ²	Milliers	1996	2 110	14 977	4 475	12 394	3 963	3 803	20 895	26 088	126 708
dont : Agriculture	% de l'ECN	1996	5.2	22.1	12.2	8.7	2.9	4.5	44.9	2	2.8
Industrie	% de l'ECN	1996	23.4 (95)	31.7	31.4	29.7	26.1	27.7	22	27.4	23.8
Services	% de l'ECN	1996	71.5 (95)	46.2	56.4	61.6	71	67.4	33.1	71	73.3
Produit intérieur brut (PIB)											
Aux prix et taux de change courants	Milliards de \$EU	1996	157.8	117.9 (95)	103.6	584.9	251.7	294.3	181.5	1 153.4	7 388.1
Par habitant	\$EU	1996	36 020	3 057 (95)	10 425	14 894	28 283	41 411	2 894	19 621	27 821
Aux prix et PPA courants ³	Milliards de \$EU	1996	106.7	..	130.1	587.2	171.4	180.6	383.3	1 095.5	7 388.1
Par habitant	\$EU	1996	24 364	..	13 100	14 954	19 258	25 402	6 114	18 636	27 821
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	4.1	2.2 (95)	1.5	1.3	1	0.1	4.4	2.2	2.8
Formation brute de capital fixe (FBCF)											
	% du PIB	1996	20.5	17.1 (95)	24.1	20.1	14.8	20.2	25	15.5	17.6
dont : Machines et autres équipements	% du PIB	1996	8.4	..	11.7 (93)	6.1 (95)	7.9	9.3	11.9	7.6	8.3 (95)
Construction de logements	% du PIB	1996	2.6 (94)	..	5.2 (93)	4.3 (95)	1.9	11 ⁹	8.4 (95)	3	4.1 (95)
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	2.8	5.4 (95)	2.2	-1	-2.6	-0.8	6.9	1.3	6.9
Taux d'épargne brute⁴											
	% du PIB	1996	29.9	..	21.6	20.7	16	27.1	22.3	14.6	16.6
Ensemble des administrations publiques											
Dépenses courantes en biens et services	% du PIB	1996	20.5	16.9 (95)	18.5	16.3	26.2	14.3	11.6	21.1	15.6
Emplois courants ⁵	% du PIB	1995	45.8	..	42.5 (93)	41.2	63.8	47.7	..	42.3 (94)	34.3
Ressources courantes	% du PIB	1995	50.9	..	39.8 (93)	37.9	57.5	53.8	..	37.2 (94)	32.1
Apports nets d'aide publique au développement											
	% du PNB	1995	0.87	..	0.27	0.24	0.77	0.34	0.07	0.28	0.1
Indicateurs du niveau de vie											
Consommation privée par habitant aux PPA courantes ³	\$EU	1996	11 593	..	8 522	9 339	10 096	15 632	4 130	11 865	18 908
Voitures de tourisme pour 1 000 habitants	Nombre	1994	381	186	357	351	406 (93)	451	47	372	565
Postes de téléphone pour 1 000 habitants	Nombre	1994	554	131	350	371	683	597	201	489	602
Postes de télévision pour 1 000 habitants	Nombre	1993	427	298	190	400	470	400	176	435	816
Médecins pour 1 000 habitants	Nombre	1995	2.8	2.3	3	4.1 (93)	3.1	3.1 (94)	1.2	1.6 (94)	2.6 (94)
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes	Nombre	1995	4	13.6	7.4	6 (94)	4	5	46.8 (94)	6.2 (94)	8 (94)
Salaires et prix (accroissement annuel moyen sur 5 ans)											
Salaires (gains ou taux selon la disponibilité)	%	1996	3.2	..	..	5.8	4.8	..	..	4.9	2.7
Prix à la consommation	%	1996	1.9	..	5.6	4.7	2.7	2.2	81.6	2.7	2.9
Commerce extérieur											
Exportations de marchandises, fob*	Millions de \$EU	1996	49 576	24 417	24 614	102 067	84 836	79 581	23 301	259 941	625 075
En pourcentage du PIB	%	1996	31.4	20.7	23.8	17.5	33.7	27	12.8	22.5	8.5
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	7.8	..	8.6	11.2	9	5.3	11.1	7	8.2
Importations de marchandises, caf ⁸	Millions de \$EU	1996	35 575	37 185	35 192	121 838	66 825	78 052	43 094	287 033	795 289
En pourcentage du PIB	%	1996	22.5	31.5	34	20.8	26.5	26.5	23.7	24.9	10.8
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	6.9	..	6.1	5.5	6	3.2	15.1	6.5	10.3
Réserves officielles totales⁶											
	Millions de DTS	1996	18 441	12 409	11 070	40 284	13 288	26 727	11 430	27 745	44 536
En ratio des importations mensuelles de marchandises	Ratio	1996	6.2	..	3.8	4	2.4	4.1	3.2	1.2	0.7

* Aux prix et taux de change courants.

1. Sauf indication contraire.

2. Suivant définition retenue dans *Statistiques de la population active* de l'OCDE.

3. Converti à l'aide des Parités de Pouvoir d'Achat (PPA) courantes.

4. Épargne brute = Revenu national disponible moins consommation privée et consommation des administrations publiques.

5. Emplois courants = Dépenses courantes en biens et services plus les changements courants et le revenu de la propriété.

6. Situation en fin d'année.

7. Données relatives à l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

8. Les données se réfèrent à l'Allemagne occidentale.

9. Y compris les constructions non résidentielles.

10. Se réfèrent au secteur public y compris les entreprises publiques.

Sources : Population et emploi : *Statistiques de la population active*, OCDE. PIB, FBCF et administrations publiques : *Comptes nationaux*, vol. 1, OCDE, et *Perspectives économiques de l'OCDE*, Statistiques. Indicateurs du niveau de vie : publications nationales diverses. Salaires et prix : *Principaux indicateurs économiques*, OCDE. Commerce extérieur : *Statistiques mensuelles du commerce extérieur*, OCDE.

Réserves officielles totales : *Statistiques financières internationales*, FMI.

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

IMPRIMÉ EN FRANCE

(10 2000 40 2 P) ISBN 92-64-27540-1 – n° 51366 2000

ISSN 0304-3363