

Évaluation et recommandations

Mettre en œuvre les réformes

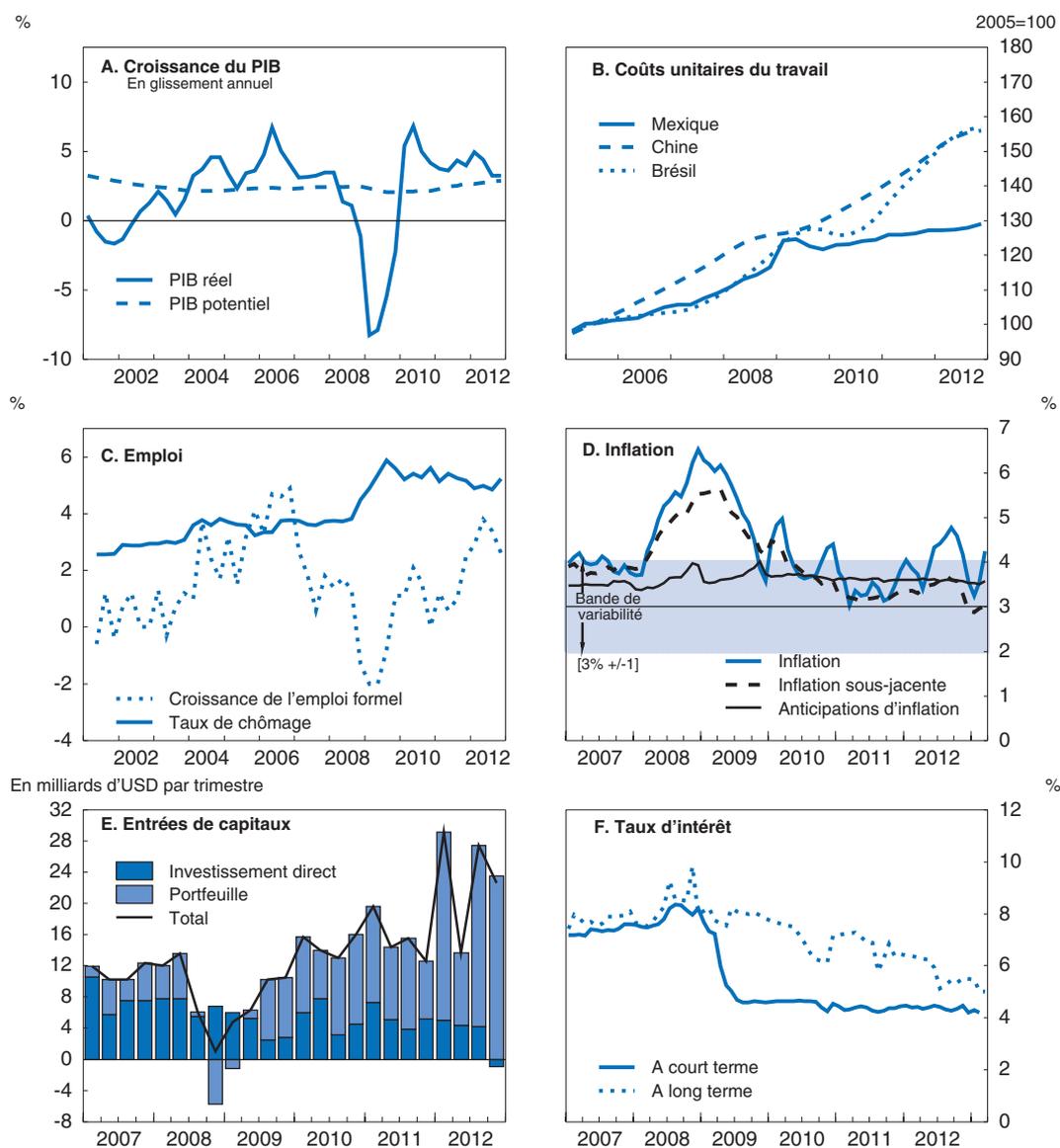
Les importantes réformes structurelles qui ont été réalisées ces quelques dernières années ont amélioré la performance économique du Mexique et renforcé sa capacité de résistance face aux chocs extérieurs. Cependant, d'importantes possibilités de nouvelles réformes existent dans plusieurs domaines institutionnels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

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

Politiques macroéconomiques à court et moyen termes

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

Graphique 1. Indicateurs macroéconomiques



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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. En pourcentage du PIB.

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

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

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

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

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

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

Surveillance financière

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

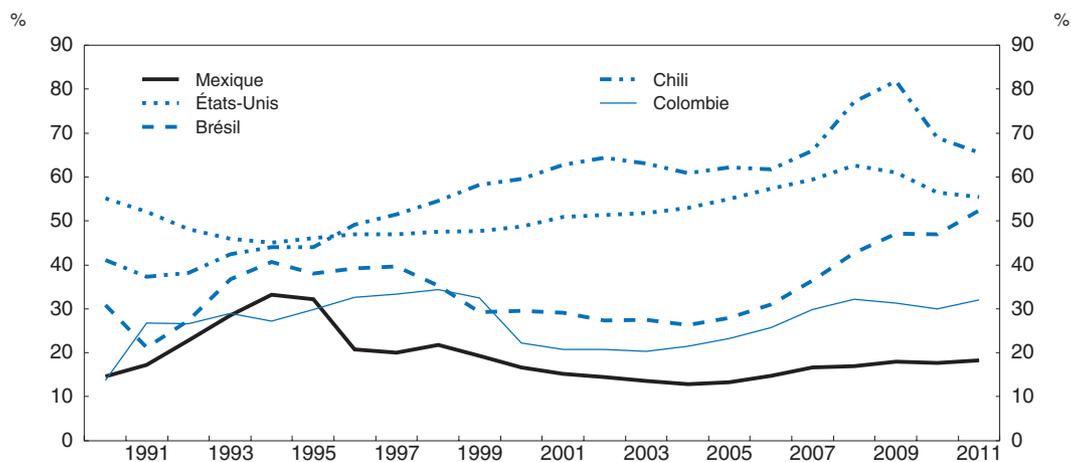
Tableau 2. Indicateurs financiers du système bancaire

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

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

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

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



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

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

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

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

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

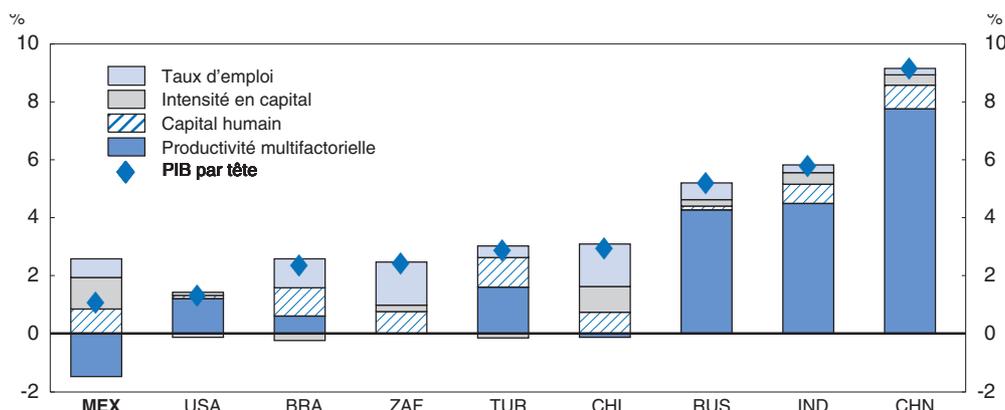
Croissance économique à long terme

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

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

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

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



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

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

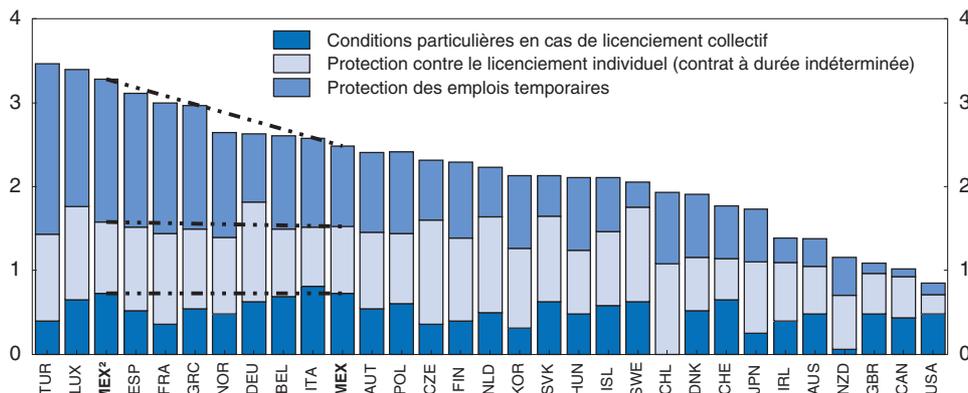
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932802990>

Marchés du travail et activité informelle

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

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

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



1. Pour tous les pays, 2013 pour le Mexique.

2. Avant la réforme de la loi fédérale sur le travail, mise en application le 19 décembre 2012.

Source : Base de données de l'OCDE sur les indicateurs de la protection de l'emploi.

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

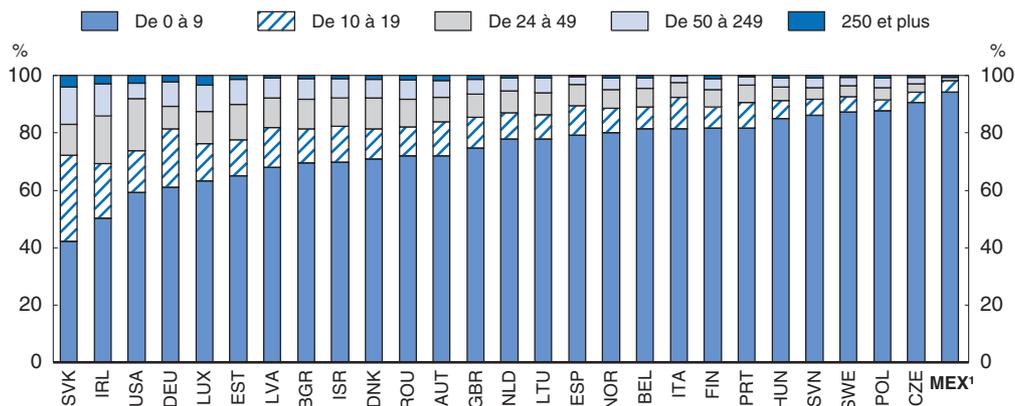
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932803009>

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

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

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

Graphique 5. Répartition des entreprises manufacturières, par taille
2008



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

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

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

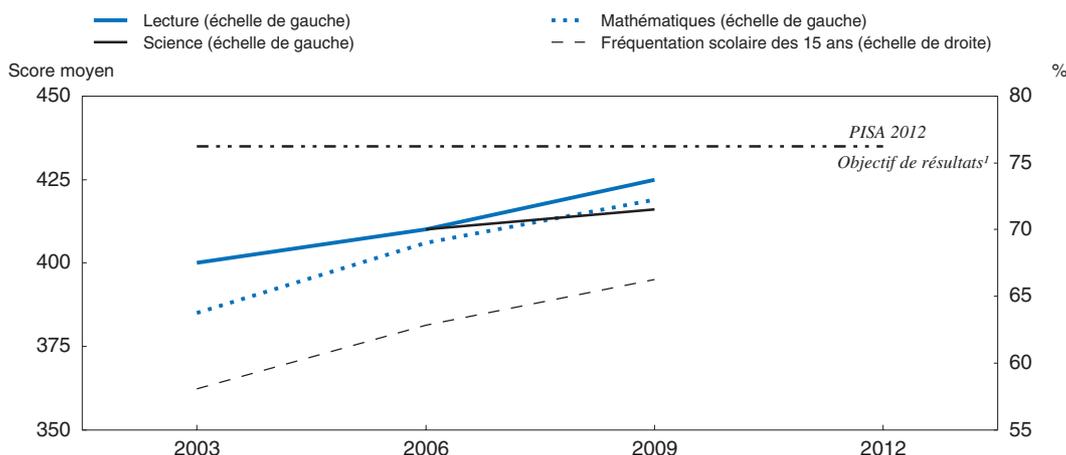
salaires d'environ 15 % existe avec les travailleurs salariés formels (Bargain et Kwenda, 2010). Ces déficits de compétences, qui limitent l'emploi dans le secteur formel, témoignent des médiocres résultats de l'éducation et de la faible qualité de l'enseignement.

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

Concurrence et réglementation

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

Graphique 6. Résultats PISA pour le Mexique



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

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

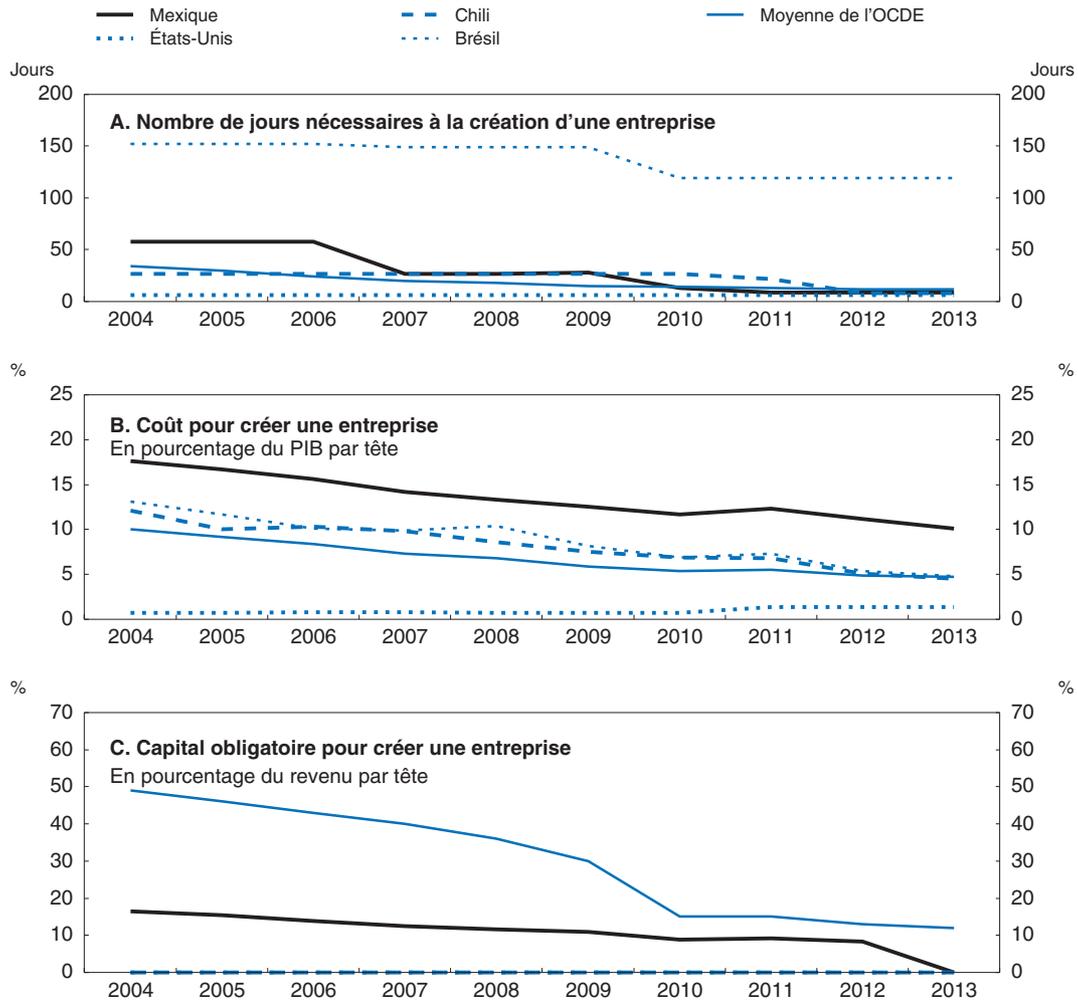
Comment interpréter ce graphique : Les indicateurs PISA de l'OCDE évaluent les systèmes d'éducation de tous les pays du monde tous les trois ans en mesurant les compétences des jeunes de 15 ans dans les principales disciplines : compréhension de l'écrit, culture mathématique et culture scientifique.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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Commerce

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

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

Le système juridique

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

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

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

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

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

Protection de l'environnement et politique énergétique

Croissance verte

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

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

Stabilité financière

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

Activité informelle et marchés du travail

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

Concurrence et réglementation

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

Obstacles commerciaux

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

Système juridique

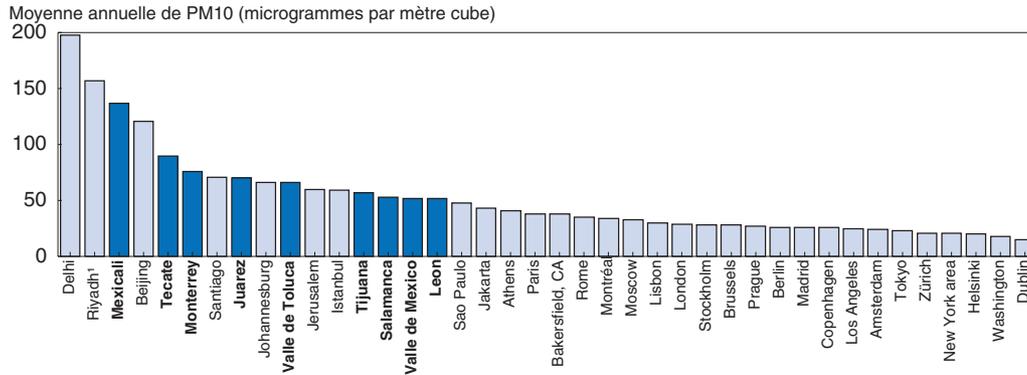
- Mener à terme les réformes judiciaires au niveau des États et passer à des procédures accusatoires orales dans les affaires pénales. Habilitier un organisme d'exécution à encourager une transition du même type pour les affaires civiles.
- Harmoniser le code pénal et la procédure pénale dans les différents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

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

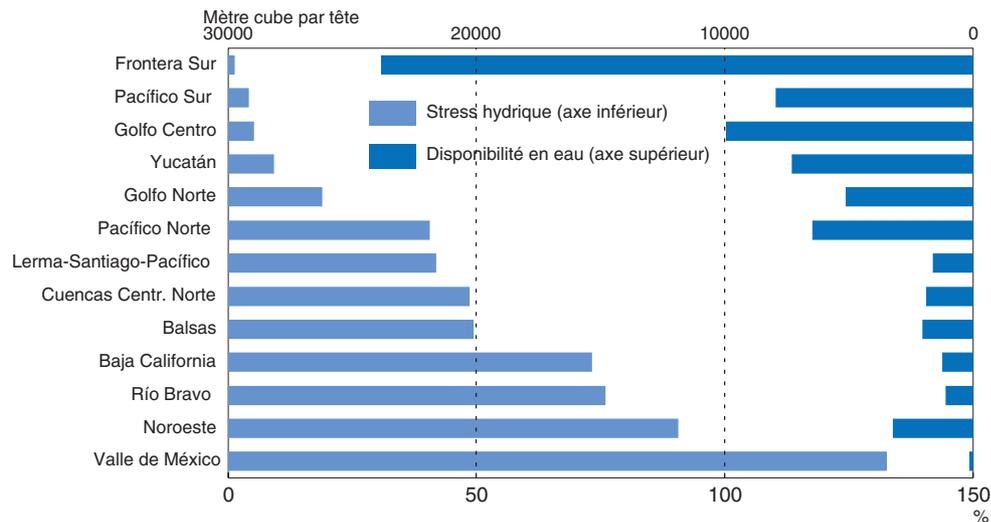
surexploités, notamment dans les régions du Nord et du Nord-Ouest, où vivent les trois quarts de la population, et la qualité de l'eau de surface comme de l'eau souterraine est menacée par la pollution (graphique 8, partie B).

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

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



B. Stress hydrique et disponibilité en eau par bassin fluvial



1. Dernières données disponibles, 2003.
Source : WHO, *Urban Outdoor Air Pollution Database*; CONAGUA.

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

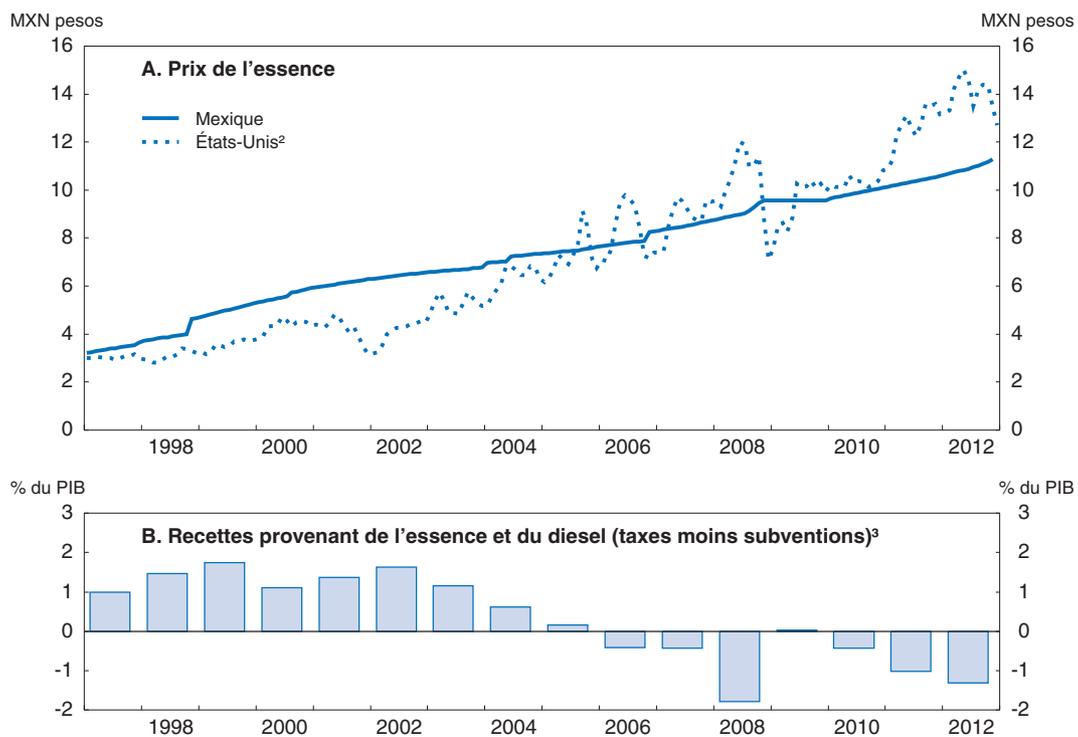
Comment interpréter ce graphique (partie B) : L'indicateur du stress hydrique de l'OCDE est fondé sur le rapport entre les prélèvements annuels d'eau et les disponibilités annuelles en eau. Un stress hydrique inférieur à 10 % est faible ; la fourchette 10-20 % correspond à un stress modéré et un stress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

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

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

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

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



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

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

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

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

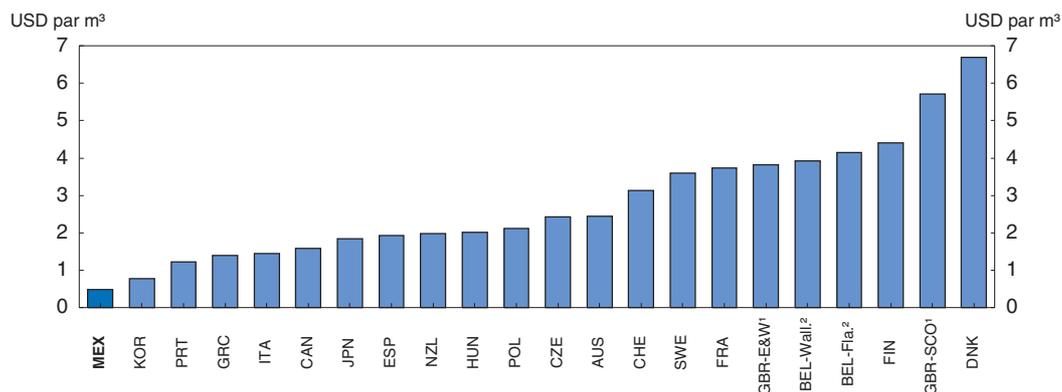
La restructuration des taxes sur les véhicules de façon à tenir compte de la performance environnementale pourrait inciter à l'utilisation de véhicules plus éco-énergétiques, même si le moyen le plus efficace de réduire les émissions consiste à instaurer une taxe d'accise positive sur la consommation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

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

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

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

2008



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

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

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

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

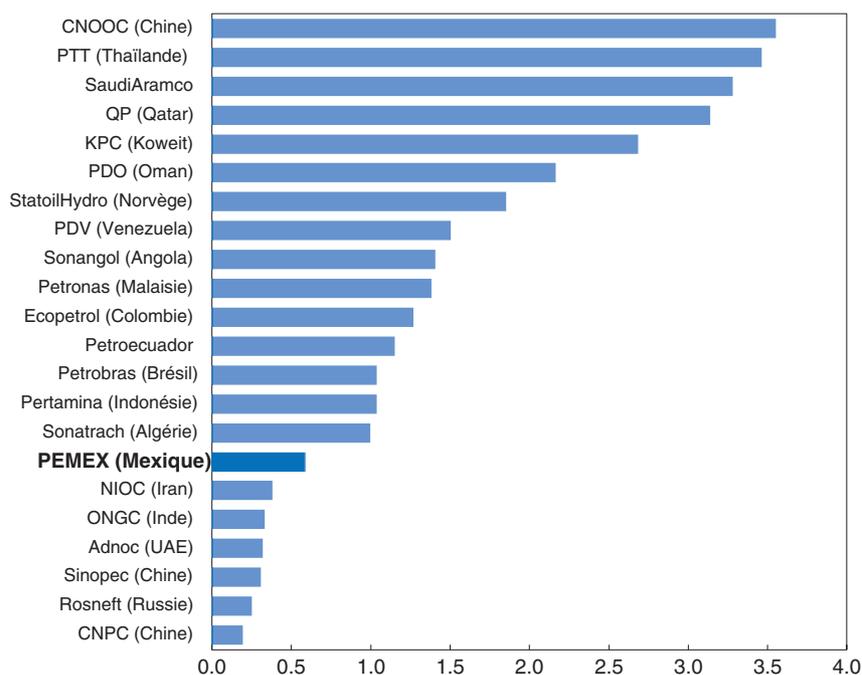
Politique énergétique

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

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

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

Moyenne 2001-09, millions de dollars



Source : Hartley et Medlock (2011).

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

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

Protection de l'environnement

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

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

Politique énergétique

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

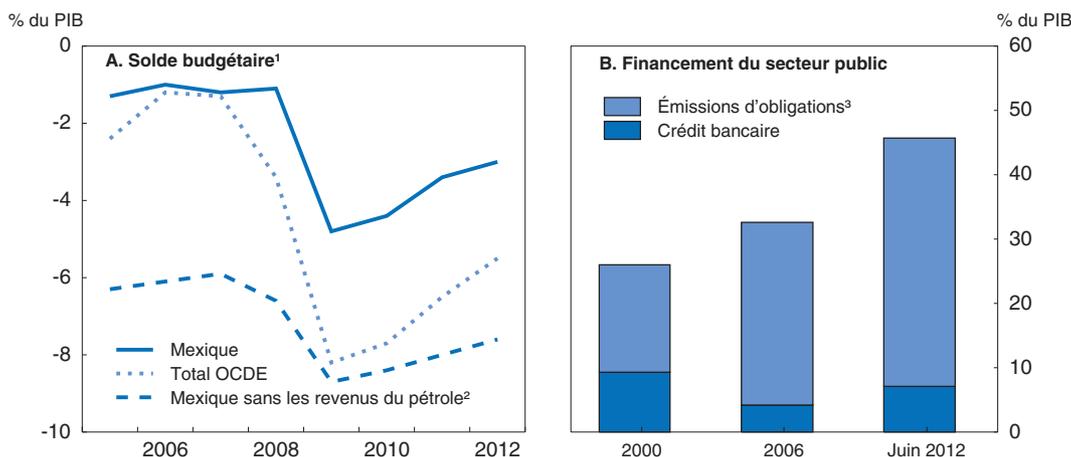
Réforme budgétaire

Le cadre budgétaire

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

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

Graphique 13. Solde budgétaire et dette publique

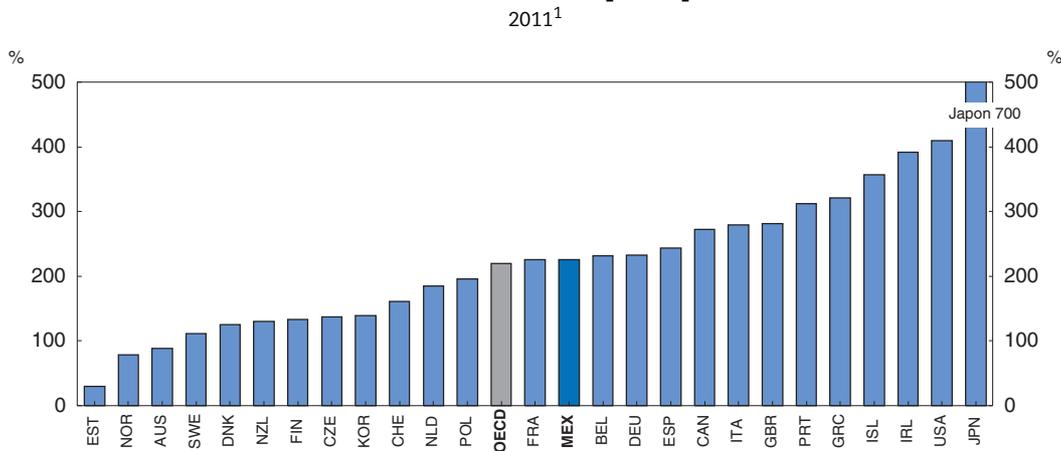


1. Pour le Mexique, le solde budgétaire inclut les besoins de financement des administrations centrales et des entreprises publiques.
2. Le postulat du « Mexique sans pétrole » n'est qu'une illustration hypothétique et ne sert qu'à faire apparaître la forte dépendance des recettes publiques vis-à-vis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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Fédéralisme budgétaire

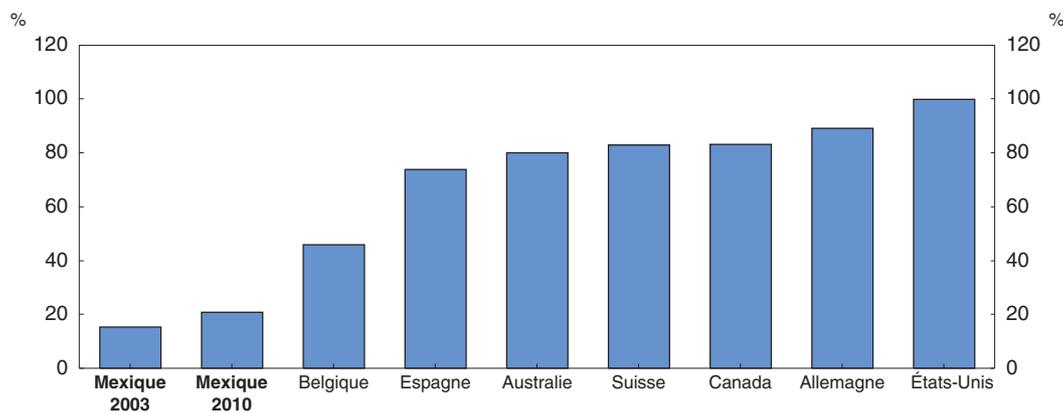
Les services publics sont désormais très décentralisés au Mexique, mais le système de fédéralisme budgétaire comporte d'importantes déficiences. Les États et les communes représentent déjà une part croissante des dépenses des administrations publiques – près de la moitié – et gèrent des programmes centraux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

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

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

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

2011¹



1. 2010 pour le Canada.

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

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

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

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

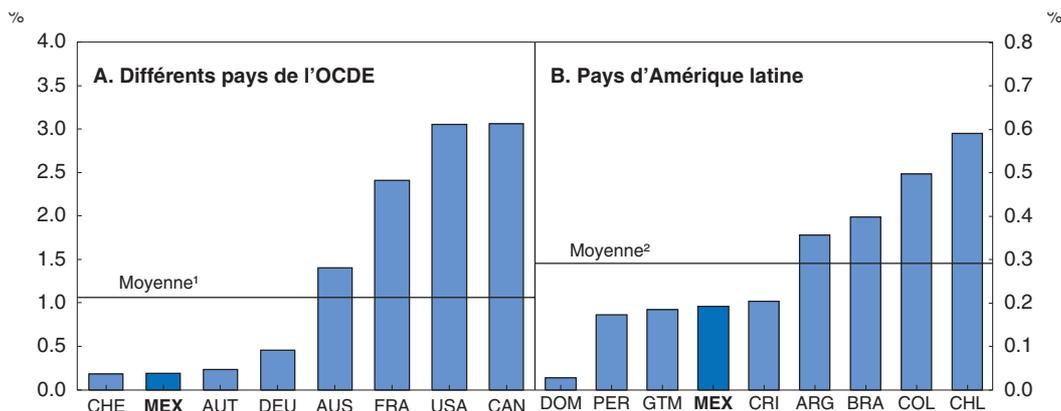
minimum sur le revenu des entreprises (IETU) et l'impôt sur les dépôts en espèces – sera reversé aux administrations infranationales. Le nombre de programmes de transferts n'a aussi cessé de s'accroître au fil du temps et les autres composantes du système sont aussi trop complexes. L'ensemble des transferts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

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

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

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

En pourcentage du PIB, 2009



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

2. Moyenne des pays inclus dans la partie B.

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

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

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

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

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

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

Réforme fiscale

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

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

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

Le cadre budgétaire

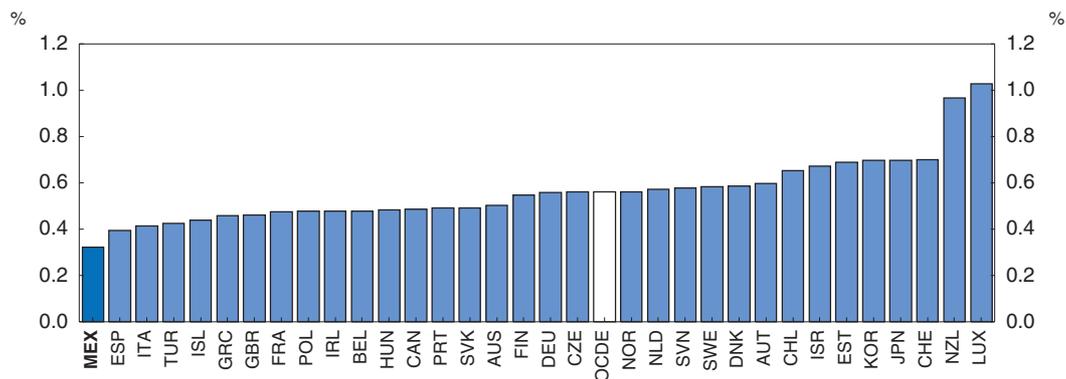
- Passer à une règle budgétaire structurelle pour réduire le caractère partiellement procyclique du cadre actuel.
- Les règles de comptabilité nationale devraient être pleinement appliquées dans le budget.
- La loi de stabilité budgétaire devrait être réformée pour accentuer la constitution de coussins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

Fédéralisme budgétaire

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

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

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

Graphique 17. **Recettes de la TVA en pourcentage des recettes potentielles de la consommation finale**2011¹

Note : La zone OCDE est une moyenne simple.

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

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

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

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

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

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

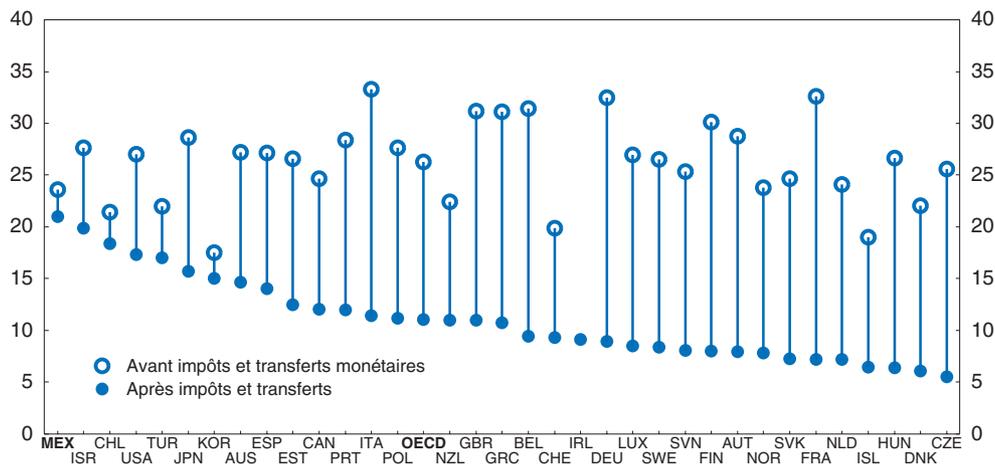
déduction des impôts versés par les sociétés étrangères en application des conventions de double imposition en vigueur.

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

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

Lutte contre la pauvreté

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

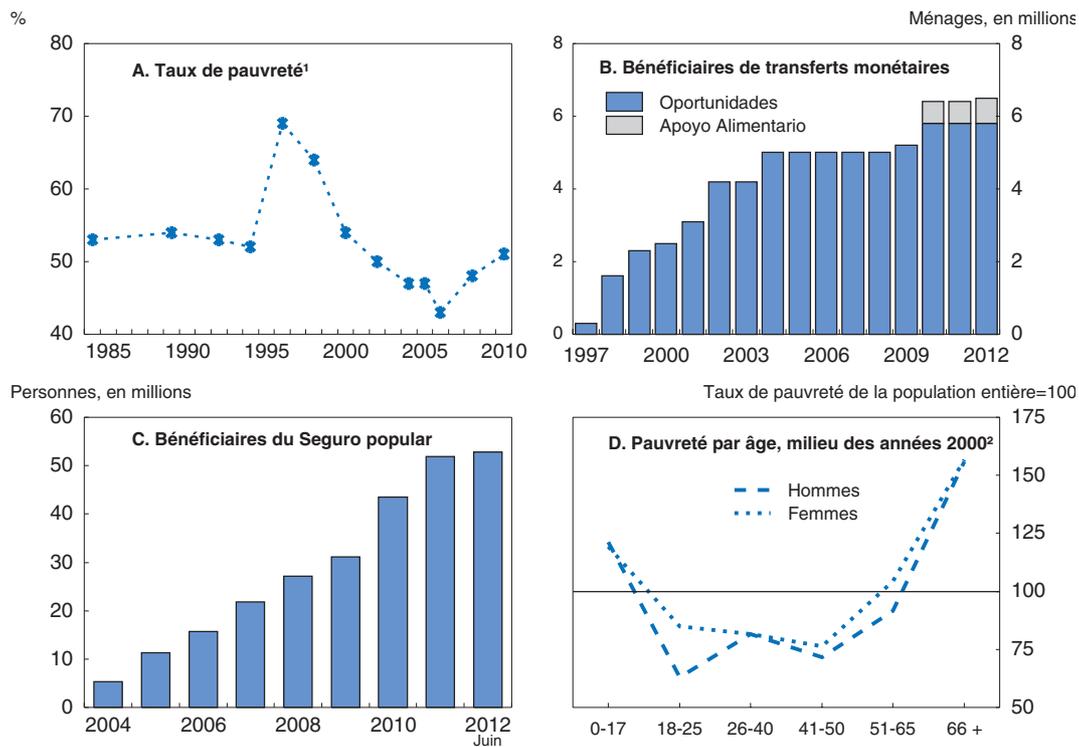
et d'améliorer leur efficacité. Actuellement, on compte plus de 1 000 programmes sociaux au Mexique gérés par des institutions différentes, l'administration fédérale et les États. Ce chiffre pourrait être encore plus élevé étant donné qu'on ne dispose pas d'informations systématiques sur les programmes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

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

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

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

Graphique 19. Indicateurs de pauvreté



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

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

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

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

Intégration financière

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

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

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

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

Politique fiscale

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

Transferts sociaux

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

Bibliographie

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

ANNEXE A.1

Progrès de la réforme structurelle

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

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

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente (mai 2011)
Évaluer tous les régimes fiscaux spéciaux à l'intention des entreprises et ne garder que ceux qui ont fait la preuve de leur efficacité.	L'administration fédérale a travaillé avec l'OCDE sur l'évaluation de ces régimes. Dans la réforme fiscale qui sera présentée en 2013 figureront des modifications aux régimes en question.
Renforcer le recouvrement de l'impôt dans le régime applicable aux petites entreprises et envisager un réexamen de l'admissibilité après quelques années ou une clause d'extinction.	Une évaluation complète des régimes applicables aux petites entreprises a été finalisée en 2012. Le projet de réforme budgétaire qui sera présenté en 2013 tiendra compte de certaines des suggestions de modification qui ont été faites dans ce cadre.
Évaluer le crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi et envisager de le cibler davantage sur les revenus les plus faibles.	Le crédit d'impôt a été continuellement évalué ; le projet de réforme budgétaire qui sera présenté en 2013 pourrait prévoir des modifications à cet égard.
Passer à une taxation uniforme de toutes les composantes des salaires.	L'IETU taxe déjà tous les éléments du revenu du travail au même taux.
Les administrations infranationales devraient accroître leurs propres recettes fiscales. Pour ce faire, il faudrait encourager les États à lancer des programmes de mise à jour par les municipalités des registres fonciers.	L'administration fédérale a établi un programme (<i>Programa de Modernización Catastral</i>) et un fonds (<i>Fideicomiso para el Desarrollo de Entidades y Municipios</i>) pour encourager et financer des études et des projets destinés à actualiser l'assiette d'imposition, le registre des contribuables et les valeurs des terrains et des constructions aux fins des taxes locales.
Améliorer le recouvrement de l'impôt en utilisant davantage les modèles de risque, en renforçant la formation et en proposant des rémunérations et des carrières attrayantes.	Des modèles de risque ont été mis en place pour les décisions concernant la réalisation d'audits et les remboursements de TVA. L'administration fiscale a lancé un programme spécialisé pour renforcer la formation des agents.
C. Réduire l'activité informelle et améliorer le dynamisme du marché du travail	
Pour encourager l'activité formelle, améliorer l'efficacité et réduire le coût global de la sécurité sociale, supprimer les crédits hypothécaires bonifiés, les services de garde d'enfants et les activités récréatives du système obligatoire de sécurité sociale et fusionner ces éléments avec les programmes équivalents financés par l'impôt.	Les réformes structurelles en attente permettront de faire face à ces problèmes dans le proche avenir.
Mieux intégrer les différents systèmes de santé. Passer à un financement intégré d'une assurance-maladie universelle de base, en utilisant soit l'impôt, soit des redevances.	Plusieurs actions ont été engagées pour préparer la voie à une plus grande intégration. Les plus importantes sont la préparation d'un recensement général des patients relevant des différents sous-systèmes, l'élaboration et la diffusion de directives générales, avec la participation active de toutes les institutions, et l'échange et la rémunération systématiques de services entre les institutions publiques.
Adopter et mettre en œuvre dans son intégralité le projet de réforme du marché du travail.	La réforme du marché du travail a été approuvée par le Congrès en novembre 2012.
Envisager d'assouplir les procédures de licenciement de travailleurs pour performance médiocre ou excédent de personnel.	Aucune mesure prise.
D. Simplifier la réglementation applicable aux entreprises	
Coopérer avec les administrations infranationales pour assurer l'interconnexion du guichet unique fédéral avec les portails Internet fédéraux, des États et municipaux pour les créations d'entreprises.	Neuf États ont mis en œuvre le programme <i>tuempresa.gob.mx</i> , avec des résultats positifs.
Élargir la portée de l'initiative d'examen réglementaire à d'autres réglementations ayant une forte incidence sur la productivité des entreprises. Mettre en œuvre les changements suggérés dans l'évaluation d'impact de la réglementation.	En 2012, la COFEMER a publié un accord pour simplifier et harmoniser le processus de réforme réglementaire et le processus de normalisation afin d'éviter des retards dans la publication des normes officielles mexicaines. Les évaluations de l'impact réglementaire comportent désormais une étude de l'incidence sur la concurrence et l'analyse des risques a été modifiée et améliorée. Un système de gestion de la qualité des évaluations de l'impact réglementaire a été mis en place, afin d'améliorer de façon régulière les informations concernant ces analyses.
Encourager les États et les municipalités à utiliser les outils proposés pour simplifier les réglementations infranationales. Coordonner la réglementation entre les niveaux d'administration.	Durant le deuxième semestre de 2011, l'OCDE, conjointement avec le ministère de l'Économie et la COFEMER, a mené un exercice de suivi de la mise en œuvre dans quatre États de la panoplie des instruments recommandés, qui visait notamment à identifier les bonnes pratiques.
E. Renforcement de la concurrence	
Limiter l'attribution en fonction des droits acquis de créneaux aéroportuaires dans les aéroports encombrés de façon à assurer l'efficacité, par exemple par le biais d'une adjudication. Envisager de supprimer l'obligation d'obtenir des concessions sur des routes données et autoriser les compagnies aériennes à assurer leur service tant qu'elles satisfont aux règles en matière de sécurité.	En avril 2012, la CFC a recommandé la mise en œuvre de principes plus rigoureux de concurrence ; l'allocation de créneaux et l'établissement de critères concurrentiels pour l'octroi des concessions. L'approbation d'une réforme de la loi sur les aéroports permettra l'attribution de créneaux dans les aéroports saturés par des tiers indépendants. Cela est compatible avec les directives de l'Association internationale du transport aérien international (IATA) en matière d'attribution de créneaux et, à moyen terme, permettra la suppression de ceux qui ne sont pas utilisés efficacement en vue de leur réattribution.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente (mai 2011)
Assouplir les restrictions à l'obtention d'un permis de transport interurbain par autocar et assurer un accès non discriminatoire aux installations essentielles.	Aucune mesure spécifique n'est prévue concernant le transport de passagers.
Mettre en application les modifications légales visant à faciliter l'accès aux services bancaires et permettre aux banques d'accéder plus aisément aux installations essentielles.	Plusieurs mesures ont été mises en œuvre afin de faciliter l'accès aux services bancaires et financiers. Une nouvelle réglementation sur les agents bancaires a été publiée en 2011, permettant à davantage de banques d'assurer des services. Par ailleurs, de nouvelles réglementations ont été publiées sur les paiements et les banques à distance, alors que les règles d'ouverture d'un compte de dépôts ont été simplifiées (en tenant compte du niveau de risque) afin de promouvoir l'accès aux services bancaires.
Faire en sorte que l'abandon de l'obligation faite aux entreprises d'exploiter une usine ou un laboratoire au Mexique pour pouvoir vendre des médicaments génériques soit rapidement effectif. Exiger des médecins qu'ils prescrivent les médicaments sous leur dénomination commune internationale uniquement et des pharmacies qu'elles vendent des produits génériques.	La Commission a déterminé que les médecins doivent établir les ordonnances en utilisant la dénomination commune des produits génériques et biologiques et ne sont habilités qu'à mentionner l'appellation commerciale des médicaments.
Fusionner les zones d'appel locales. Habilitier COFETEL à réglementer les tarifs d'interconnexion ex ante, à identifier les goulets d'étranglement et désigner les installations essentielles pour tous les secteurs des télécommunications ainsi qu'à établir des conditions d'accès non discriminatoires à ces installations. Dégrouper l'accès aux infrastructures essentielles lorsque cela favorise la concurrence et n'affaiblit pas les incitations à investir. Fonder les tarifs d'interconnexion sur les coûts marginaux à long terme.	Le 30 avril 2012, suite à une enquête sur les pratiques de monopole, la CFC s'est entendue avec Telcel pour mettre en œuvre un programme progressif de réduction des tarifs d'interconnexion.
F. Améliorer la qualité de l'éducation	
Établir des normes nationales définissant les performances attendues des enseignants et améliorer la formation initiale de ces derniers par un système d'agrément des instituts de formation des enseignants. Améliorer le nouvel examen de certification des enseignants et ouvrir tous les postes d'enseignant vacants à la concurrence. Professionnaliser la désignation des chefs d'établissement.	En octobre 2012, vingt normes d'évaluation de la performance des enseignants dans quatre disciplines ont été mises au point. La réforme de l'éducation de 2013 prévoit que la promotion des chefs d'établissement, des personnels de surveillance et des enseignants se fera par concours, afin d'assurer que les intéressés aient les connaissances et les compétences voulues.
Instaurer progressivement un système d'évaluation des enseignants.	Depuis mai 2011, l'Accord national pour l'évaluation universelle des enseignants et des chefs d'établissement dans le système d'éducation de base vise à assurer une évaluation complète des compétences professionnelles des enseignants et à mesurer les résultats obtenus par leurs élèves. En juin 2012, les neuf tests prévus pour la première phase ont été appliqués à 264 455 enseignants et chefs d'établissement de l'enseignement primaire, 94 % dans des établissements publics (248 304) et 6 % dans des établissements privés (16 196).
Procéder à une réallocation des ressources pour assurer les établissements d'enseignement de financements fiables.	Aucune mesure prise.
Professionnaliser la formation et la sélection des chefs d'établissement afin qu'ils assument un plus grand rôle dans le recrutement et le salaire des enseignants.	Dans la réforme de l'éducation de 2013 est prévu un accord portant à la fois sur l'évaluation universelle des enseignants et des chefs d'établissement dans le système d'éducation de base et sur le système national d'éducation continue et d'amélioration professionnelle des enseignants en poste.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Mexico 2013

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2013-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2013), « Évaluation et recommandations », dans *OECD Economic Surveys: Mexico 2013*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2013-3-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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

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