

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE

1999

THÈMES SPÉCIAUX
Améliorer les recettes fiscales
Renforcer le système bancaire

MEXIQUE

© OECD, 1999.

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

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

All requests should be made to:

Head of Publications Service,
OECD Publications Service,
2, rue André-Pascal, 75775 Paris
Cedex 16, France.

**ÉTUDES
ÉCONOMIQUES
DE L'OCDE**

1998-1999

MEXIQUE

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

Published also in English.

© OCDE 1999

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

Table des matières

Évaluation et recommandations	9
I. Évolution récente et perspectives à court terme	25
Vue d'ensemble sur le cycle économique actuel	25
L'activité économique se ralentit	29
Le marché du travail s'est amélioré	32
Le processus de désinflation s'est inversé en 1998	34
Le solde extérieur s'est dégradé	37
Les perspectives à court terme	43
II. Politique économique	45
Vue d'ensemble	45
La politique monétaire : faire face aux chocs extérieurs	46
La politique budgétaire : faire face à la baisse des prix du pétrole	59
La politique économique pour 1999-2000 et considérations à plus long terme	73
III. Le système fiscal : nécessité de renforcer sa capacité à générer des recettes	77
La conception du système fiscal : contexte socio-économique	78
Principales caractéristiques du système fiscal mexicain	83
Principales questions liées au renforcement du système fiscal	96
Conclusion et futures réformes possibles	117
IV. Mise en œuvre de la réforme structurelle : les progrès réalisés	123
Évolution de la situation du secteur bancaire	124
Progrès de la réforme du système de sécurité sociale	132
Amélioration du capital humain et autres questions relatives au marché du travail	135
Accroître la concurrence sur les marchés de produits	140
Notes	147
Bibliographie	162
<i>Annexes</i>	
I. Résumé des mesures de réforme fiscale, 1987-98	164
II. Principaux problèmes évoqués dans le cadre du débat sur la structure de la fiscalité dans les pays de l'OCDE pendant les années 90	169
III. Régime fiscal statutaire, 1998	173



Encadrés

1. Nouveaux instruments de la politique monétaire	49
2. Fiscalité et croissance économique	80
3. Le secteur informel	82
4. La contribution de la PEMEX et de ses filiales au budget de l'État fédéral	88
5. Indexation sur l'inflation	89
6. Mesure des taux effectifs d'imposition	95
7. Initiatives récentes visant à améliorer l'administration et le contrôle fiscaux	102
8. Caractéristiques du revenu à différents niveaux de revenu	108
9. Imposer davantage les nantis	110
10. Modifications de la fiscalité prévues dans le budget pour 1999	119
11. Renforcer les recettes fiscales : résumé des recommandations d'action	121
12. Le programme de redressement financier	124
13. Estimation du coût budgétaire du programme de redressement financier	126
14. La réforme du secteur financier	130

Tableaux

1. Demande et production	26
2. Indicateurs de l'activité d'investissement	31
3. Épargne et investissement	31
4. Indicateurs du marché du travail	33
5. Balance extérieure courante	39
6. Opérations en capital et balance des paiements	42
7. Crédit bancaire et épargne financière	55
8. Comptes financiers du secteur public	61
9. Budget de l'administration fédérale	62
10. Entreprises publiques sous contrôle budgétaire : comptes financiers	63
11. Dépenses publiques programmables par secteur	64
12. Incidence exercée sur le budget par la baisse des recettes liées au pétrole et mesures de compensation	66
13. Ajustements apportés aux dépenses budgétaires pour 1998	68
14. Estimations de la taille du secteur informel dans un certain nombre de pays	82
15. Progressivité de l'impôt et distribution des salariés	90
16. Taux de rendement requis avant impôt, 1996	93
17. Indicateurs de rendement et de la productivité de la TVA	97
18. Produit de l'impôt sur le patrimoine et des accises, 1996; prix de l'essence, 1998	100
19. Coût budgétaire des programmes d'aide en faveur des banques et des débiteurs	127
20. Indicateurs du système bancaire	128
21. Mise en œuvre de la stratégie pour l'emploi de l'OCDE : une vue d'ensemble	136

Annexes

A1. Principales caractéristiques du système fiscal, 1998	179
A2. Taux et structure de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, 1998	189
A3. Taux légaux et règles d'imposition applicables aux sociétés, 1998	190
A4. Principales caractéristiques des régimes de TVA dans certains pays	191

Graphiques

1. Principaux aspects de l'activité économique	27
2. Comparaison de deux cycles	28
3. Contributions à la croissance du PIB réel	30
4. Chômage en zones urbaines	34
5. Salaires réels, productivité du travail et évolution des prix	36
6. Position compétitive relative du Mexique	37
7. Commerce extérieur, balance des opérations courantes et résultats à l'exportation	40
8. Objectifs d'inflation	47
9. Monnaie centrale et actifs internationaux nets	48
10. Taux de change et taux d'intérêt depuis 1994	50
11. Rentabilité réelle des obligations indexées et des instruments du marché monétaire	52
12. Taux de change et certaines variables monétaires en 1998	53
13. Taux de change de certains pays	54
14. Agrégats monétaires	56
15. Indicateurs budgétaires	60
16. Prix du pétrole et hypothèses budgétaires	66
17. Dette totale nette du secteur public	71
18. Dette intérieure du secteur public	71
19. Structure de la dette publique	72
20. Recettes fiscales et niveau de revenu, 1996	77
21. Dépenses des administrations publiques – Moyenne 1990-1996	79
22. Recettes fiscales totales	84
23. La structure de la fiscalité au Mexique, 1980-1996	86
24. La structure de la fiscalité dans certains pays, 1996	87
25. Coins fiscaux marginaux par type de famille et niveau de salaire, 1996	92
26. Taux effectifs moyens d'imposition	94
27. Recettes fiscales et répartition du revenu après impôt, 1996	105
28. Progressivité globale des systèmes d'imposition dans certains pays, 1996	106
29. Taux effectifs d'imposition à différents niveaux de revenu	106
30. Sources de revenu par décile, 1994	108
31. Distribution de la subvention implicite de la TVA, 1996	109
32. Recettes fiscales des différents niveaux d'administration dans certains pays, 1996	113
33. Coefficient de variation des recettes fiscales totales et des dépenses primaires	116
34. Recettes pétrolières, prix du pétrole et croissance du PIB réel	117
35. Indicateurs d'éducation : comparaison	138
36. Indicateurs de performance dans les télécommunications	142

STATISTIQUES DE BASE DU MEXIQUE

LE PAYS

Superficie (km ²)	1 967 183	Nombre d'habitants dans les principales villes (milliers, 1990) :	
Terres cultivées (km ²) (1990)	394 600	Mexico	15 048
		Guadalajara	3 044
		Monterrey	2 651

LA POPULATION

Population (milliers, 1997)	94 184	Emploi (milliers, 1997)	35 904
Habitants par km ² (1997)	47.9		
Taux de croissance annuel de la population (1980-1997)	2.0		

PRODUCTION

Structure de la production, 1997 (en pourcentage du total, prix de 1993) :		PIB en 1997 (milliards de dollars)	402.1
Agriculture	5.2	PIB par habitant en 1997 (dollars, PPA)	7 697
Industrie	25.8	Formation brute de capital fixe en 1997 (en pourcentage du PIB, prix de 1993)	17.2
<i>dont</i> : Manufacture	19.3		
Services	60.9		

L'ÉTAT

Indicateurs du secteur public (en pourcentage du PIB, 1997)		Composition du Parlement (1998) :	Sénat	Chambre des Députés
Dépenses totales du secteur public	23.7	PRI	77	238
Dépenses courantes du gouvernement fédéral	8.7	PAN	33	121
Dépenses en capital du gouvernement fédéral	1.9	PRD	16	126
Recettes du gouvernement fédéral	16.0	Autres	2	15
Dette du secteur public (décembre 1997)	19.4			

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de marchandises (en pourcentage du PIB, 1997)	27.5	Importations de marchandises (en pourcentage du PIB, 1997)	27.4
Principales exportations (en pourcentage du total, 1997) :		Principales importations (en pourcentage du total, 1997) :	
Produits manufacturés	85.8	Biens intermédiaires	77.7
Produits pétroliers	10.3	Biens d'équipement	13.8
Agriculture	3.5	Biens de consommation	8.5

LA MONNAIE

Unité monétaire : Peso	
	Unités monétaires par dollar des États-Unis, moyenne des données journalières :
	Année 1998
	Février 1998
	9.15
	10.00

Note : On trouvera, dans un tableau de l'annexe, une comparaison internationale de certaines statistiques de base.

Cette étude a été établie à partir d'un rapport préparé par le Secrétariat pour l'examen annuel du Mexique par le Comité d'Examen des Situations Économiques et des Problèmes de Développement le 18 février 1999.

•

Après révision à la lumière de la discussion au cours de la séance d'examen, l'étude a été finalement approuvée pour publication par le Comité le 10 mars 1999.

•

L'étude précédente du Mexique a été publiée en février 1998.

Évaluation et recommandations

*Après s'être
fortement
redressée
au sortir
de la récession
de 1995...*

Les résultats économiques du Mexique ont été positifs au cours des quelques trois dernières années. La croissance du PIB réel, d'abord tirée par les exportations puis également soutenue par l'investissement fixe brut et la consommation privée, a dépassé en moyenne 5 pour cent par an. Avec un certain décalage, la reprise a entraîné une importante création d'emplois dans le secteur formel. La lutte contre l'inflation a également fait de sensibles progrès, la hausse de l'IPC étant ramenée à 16 pour cent en moyenne en 1998 contre 34 pour cent en 1995. Cependant, le processus de désinflation s'est inversé et l'activité économique a commencé à présenter quelques signes d'essoufflement au second semestre de 1998. La crise financière internationale et la chute du cours du pétrole ont entraîné une dépréciation du peso et rendu nécessaire un durcissement en plusieurs étapes de la politique macroéconomique pour préserver la confiance et freiner la dégradation du solde extérieur. Néanmoins, la demande intérieure continuant de soutenir les importations et la baisse des prix du pétrole freinant les recettes d'exportation, on estime que le déficit des opérations courantes s'est creusé de quelque 2 points de pourcentage en 1998 pour atteindre près de 4 pour cent du PIB.

*... l'activité
semble devoir
se ralentir
en 1999, avant
de se raffermir
en l'an 2000,
mais le degré
d'incertitude
est considérable*

Les effets des turbulences financières mondiales, les hausses de taux d'intérêt à court terme et les compressions budgétaires opérées à différentes reprises tout au long de l'année 1998 ne pourront que freiner l'activité économique au cours de la période à venir. Les prévisions du Secrétariat de l'OCDE, établies en novembre 1998, laissaient présager pour 1999 une forte décélération, à 3½ pour cent, de la croissance du PIB réel, sous l'effet du freinage de la demande intérieure et de l'affaiblissement des exporta-

tions manufacturières dû au ralentissement de la croissance des marchés étrangers. Depuis lors, il y a eu un certain nombre d'évolutions négatives. La crise brésilienne a entraîné de nouvelles perturbations sur les marchés financiers en janvier 1999. Les répercussions de cette crise au Mexique, beaucoup moins graves que celles de la crise russe, se sont rapidement résorbées, mais l'environnement extérieur reste incertain. Il se pourrait donc que les autorités aient à poursuivre leur politique d'austérité plus longtemps que prévu ou qu'elles se trouvent même dans l'obligation de prendre de nouvelles mesures restrictives pour préserver la confiance, faire reculer l'inflation et maintenir le déficit de balance courante dans les limites des moyens de financement disponibles. Les investissements directs de l'étranger ont bien résisté en 1998, mais les investissements de portefeuille sont devenus négatifs au troisième trimestre. Bien que l'ampleur et l'orientation des flux de capitaux soient notoirement difficiles à prévoir, les entrées nettes seront peut-être un peu freinées dans l'avenir prévisible dans la mesure où le sentiment de risque a peu de chances de retrouver rapidement son niveau d'avant la crise. Une autre évolution négative intervenue depuis la finalisation des prévisions du Secrétariat de l'OCDE en novembre 1998 a été une nouvelle baisse des prix du pétrole. En revanche, la croissance économique est restée étonnamment soutenue aux États-Unis. Tout bien considéré, les prévisions de novembre paraissent aujourd'hui quelque peu optimistes, et la croissance sera sans doute plus faible. Par exemple, les autorités tablent sur une croissance du PIB réel de 3 pour cent en 1999. En l'absence de nouveau choc important, l'expansion pourrait connaître une nouvelle accélération en 2000. Pour l'instant, toutefois, l'environnement extérieur n'est pas encore totalement stabilisé et le degré d'incertitude qui entoure les prévisions reste considérable.

La politique macroéconomique a été durcie en 1998, mais le peso s'est déprécié et l'inflation s'est accélérée

Confrontées aux chocs extérieurs de 1998 – c'est-à-dire la crise financière internationale et la chute des cours du pétrole –, les autorités ont réagi par un durcissement de la politique monétaire et de la politique budgétaire qui, dans le contexte d'un régime de taux de change flottant, a limité la dépréciation du peso. Cette stratégie a globalement permis de préserver la confiance et protéger l'économie réelle, bien qu'elle ait moins bien réussi à limiter l'incidence inflationniste de la dépréciation du peso – aggravée par des relèvements des prix réglementés et l'augmentation des prix des produits alimentaires frais. Compte tenu de l'extrême volatilité du contexte extérieur, lorsque la Banque du Mexique a estimé que les pressions qui s'exerçaient sur le peso étaient incompatibles avec les paramètres économiques fondamentaux et que la dégradation des anticipations inflationnistes prenait une ampleur préoccupante, elle a résolument provoqué une augmentation des taux d'intérêt à court terme. Après avoir accusé des hausses sans précédent en septembre, les taux d'intérêt mexicains se sont légèrement détendus dans les derniers mois de l'année, à la faveur d'un apaisement des turbulences internationales. Bien que le durcissement des conditions monétaires en plusieurs étapes conjugué aux coupes budgétaires successives ait évité que la dépréciation du taux de change ne devienne incontrôlable, l'inflation s'est sensiblement accélérée au second semestre de 1998, atteignant 18½ pour cent sur les douze mois se terminant en décembre – bien au-dessus de l'objectif officiel de 12 pour cent.

La maîtrise de l'inflation devrait être l'objectif prioritaire des pouvoirs publics en 1999

Dans le contexte d'un environnement extérieur incertain, les autorités ont décidé de maintenir une orientation macroéconomique restrictive en 1999, ainsi qu'en témoignent le budget approuvé et le programme monétaire pour l'année. Face à la crise brésilienne de janvier 1999, la politique monétaire a encore été resserrée. Cette réaction rapide, jointe à la politique de rigueur budgétaire, a permis de limiter autant que possible les effets de contagion : la hausse des taux d'intérêt à court terme mexicains et le fléchissement du peso ont été de courte durée. Pour l'avenir, une certaine flexibilité du taux de change reste adéquate en tant que réponse immédiate à un choc extérieur mais, si le peso se déprécie de façon excessive, l'inflation

recommencera à s'accélérer à partir d'un niveau déjà élevé, avec le risque de saper gravement la crédibilité de la politique monétaire et la confiance dans la monnaie. A moins que le calme ne soit rétabli durablement sur les marchés financiers internationaux et que le peso ne se raffermisse, la politique monétaire devra rester rigoureuse pour engager à nouveau résolument le pays dans un processus de désinflation. Dans le même temps, il faudrait que la politique budgétaire soit suffisamment restrictive et le rythme de la réforme structurelle suffisamment rapide – notamment dans le secteur financier – pour bien montrer la détermination des autorités à reprendre la maîtrise de l'inflation, alléger dans une certaine mesure la charge pesant sur la politique monétaire, et rendre plus crédible le niveau élevé des taux d'intérêt – ce qui permettrait de soutenir plus efficacement le peso. Cette stratégie de stabilisation aura probablement certains coûts, notamment à court terme, sous forme d'une moindre croissance de la production. Il est aussi difficile de dire dans quelle mesure des taux d'intérêt élevés affecteront le coût des différents programmes de sauvetage financier et la position des banques, qui reste fragile même après la récente adoption de certains éléments du plan de réforme financière. Néanmoins, à la différence des autres stratégies possibles, la maîtrise de l'inflation permet d'espérer un retour raisonnablement rapide à la croissance économique et une élévation des niveaux de vie. Comme le montre l'expérience de nombreux pays, si l'on s'en tient à de timides efforts de stabilisation, on risque de voir les taux d'intérêt demeurer élevés et la politique budgétaire rester restrictive pendant une longue période, sans guère de chances d'assister à une reprise durable. En résumé, un régime de taux de change flottant peut offrir une utile flexibilité mais seulement s'il s'accompagne de politiques économiques rigoureuses. Le flottement de la monnaie – comme tout autre régime de taux de change – ne peut se substituer aux mesures correctives requises.

La politique budgétaire doit demeurer restrictive

Compte tenu de la baisse de recettes générées par le secteur pétrolier, les dépenses publiques ont été réduites à plusieurs reprises en 1998, de sorte que l'objectif retenu en matière de déficit budgétaire a été atteint. La faiblesse des cours du pétrole exigera le maintien d'une politique budgétaire

taire d'austérité dans l'avenir proche. Au-delà des considérations à court terme et indépendamment des mouvements des prix du pétrole, une politique budgétaire de rigueur s'impose pour la contribution déterminante qu'elle peut apporter au maintien de la stabilité macroéconomique. En réduisant le déficit du secteur public, elle peut accroître l'épargne intérieure totale et limiter la dégradation du compte des opérations courantes. Ceci contribuerait à son tour à soutenir le taux de change. De plus, des finances publiques saines pourraient renforcer la confiance des investisseurs d'ici aux élections présidentielles de l'an 2000 – période habituellement marquée par un climat d'incertitude et d'instabilité. Le budget pour 1999, adopté à la fin de 1998, vise à maintenir le déficit financier du secteur public à 1¼ pour cent du PIB – grâce à une contraction des dépenses primaires et une augmentation des recettes publiques non pétrolières. Sauf nouveaux chocs extérieurs, cet objectif concernant le déficit semble dans l'ensemble approprié.

Un cadre d'action à moyen terme pourrait aider à renforcer la confiance...

Avec le projet de budget pour 1999, le gouvernement a présenté les grandes lignes de sa stratégie pour 1999-2000, réaffirmant les objectifs annoncés dans le Programme national de financement du développement (PRONAFIDE) de juin 1997 et présentant un scénario macroéconomique. L'un des objectifs déclarés de cette stratégie est de créer les conditions requises pour passer le relais en douceur à la prochaine équipe gouvernementale. Les prévisions budgétaires qui s'inscrivent dans le cadre de cette stratégie impliquent le maintien d'une politique budgétaire restrictive; mais, on l'a vu, de nouvelles restrictions pourraient être nécessaires si le peso est à nouveau soumis à des tensions. Une telle approche, si elle était intégralement mise en œuvre, serait un aspect déterminant de la discipline requise pour encourager la stabilité macroéconomique. L'expérience récente a montré que face à des circonstances défavorables, telles que la baisse des recettes pétrolières en 1998, le gouvernement est prêt à prendre les mesures correctives qui s'imposent pour atteindre les objectifs budgétaires. La crédibilité de la détermination du gouvernement s'en est certainement trouvée renforcée, et en fournissant des précisions sur l'orientation de l'action qui sera

menée au cours des deux prochaines années, le gouvernement a sans doute contribué à rassurer encore les marchés sur la continuité de sa stratégie. Néanmoins, un véritable cadre à moyen terme impliquerait un horizon temporel un peu plus éloigné. A cette fin, il serait utile de présenter chaque année un ensemble actualisé d'objectifs pluriannuels, tels que ceux qui figuraient dans le PROFINADE de juin 1997 et qui couvraient la période de quatre ans 1997-2000.

***... et rendrait
moins nécessaire
de procéder à
des ajustements
budgétaires sous
la pression
des événements***

Dans le cas du Mexique, pour obtenir l'orientation budgétaire souhaitée il convient de privilégier les mesures portant sur les recettes : les coupes budgétaires opérées sous la pression des événements ne vont pas sans coût : la compression des dépenses implique le report ou la contraction de programmes qui pourraient présenter d'importants avantages économiques et sociaux. De fait, tandis que les dépenses primaires publiques, à 10 pour cent du PIB, sont parmi les plus faibles des pays de l'OCDE, le Mexique manque manifestement d'infrastructures physiques, et des efforts doivent être faits pour mettre en valeur le capital humain, notamment au niveau de l'enseignement de base et de la santé, ainsi que pour lutter contre l'extrême pauvreté. Les dépenses sociales ont été largement épargnées dans les ajustements de 1998 et le budget de 1999. Néanmoins, il reste encore une marge considérable pour renforcer les programmes de dépenses publiques qui auront des effets positifs pour le développement d'ensemble de l'économie mexicaine. Par ailleurs, les nombreuses autres pressions qui s'exercent sur les finances publiques du Mexique doivent également être prises en compte lors de la formulation de la politique budgétaire. Les engagements futurs, qui découlent de la dette contractée pour soutenir les banques et les débiteurs et du financement de la réforme de la sécurité sociale (systèmes de pension et d'assurance maladie), continueront de peser lourdement sur les finances publiques pendant les années à venir. De plus, les enseignements qui se dégagent des crises passées du Mexique soulignent la nécessité de préserver la solidité des finances de l'État pour permettre l'accumulation d'une épargne publique qui contribuera à accroître l'épargne intérieure. Le recours à l'épargne étran-

gère peut utilement contribuer à financer des investissements, mais seulement dans la mesure où il se fait par le biais de flux de capitaux relativement stables. Une gestion effective des finances publiques sur la base de ces principes, comme le recommandait l'*Étude économique* de 1998, exige donc un renforcement des recettes fiscales de l'État pour permettre le financement des principaux programmes de dépenses sans devoir trop largement compter sur les recettes pétrolières, très vulnérables en cas de chocs exogènes. De fait, lorsque les prix du pétrole se redresseront, le gouvernement devrait s'efforcer de créer un fonds de stabilisation, en dehors des comptes publics, pour absorber les effets budgétaires directs des fluctuations à court terme des prix du pétrole.

Le système fiscal doit être renforcé pour étayer les augmentations justifiables des dépenses publiques

Le système fiscal mexicain a été profondément réformé et amélioré au cours des deux dernières décennies. Il présente cependant encore de graves lacunes qui limitent sa capacité à générer des recettes – comme en témoigne le fait que la pression fiscale au Mexique, mesurée en proportion du PIB, est la plus faible de la zone de l'OCDE. Cette faible capacité à générer des recettes exige que les dépenses publiques soient elles aussi maintenues à un faible niveau pour permettre des résultats satisfaisants au niveau du solde budgétaire, ce qui limite la possibilité d'accroître les dépenses publiques même lorsque, on l'a vu, leur rendement social pourrait être élevé et lorsqu'elles pourraient contribuer à une plus grande équité. Le renforcement de la capacité du système fiscal à générer des recettes sera l'un des principaux enjeux que les autorités devront relever dans les années à venir.

Les dispositions statutaires générales du système fiscal sont relativement neutres et ne sont pas génératrices de distorsions...

Les dispositions statutaires générales du système sont relativement neutres, et les contre-incitations au travail, à l'épargne et à l'investissement paraissent moins graves que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Les taux moyens effectifs d'imposition de la consommation, du travail et du capital sont faibles comparativement aux autres pays de l'OCDE, et les coins fiscaux marginaux statutaires sur le revenu du travail sont eux aussi relativement modérés pour la plupart des niveaux de salaires et types de familles. Les effets négatifs exercés par le niveau élevé et l'instabilité de

l'inflation sont largement neutralisés par l'indexation, et les impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés sont intégrés pour éviter une double imposition des dividendes et des bénéfices distribués. Ceci contribue à rendre le système fiscal raisonnablement neutre du point de vue de son incidence sur les différents types d'investissement et d'instruments de financement.

... mais les régimes spéciaux, les exemptions et un recouvrement inefficace contribuent à la faiblesse des recettes et à l'insuffisance de l'équité horizontale

Néanmoins, le système fiscal présente encore plusieurs lacunes graves qui le rendent inéquitable du point de vue de son incidence sur les différents types de revenu et d'activités et qui contribuent à maintenir les recettes fiscales à un faible niveau. Bien que les mesures d'ordre fiscal contenues dans le budget de 1999 comblent certaines de ces lacunes (voir plus loin), des problèmes subsistent dans plusieurs domaines. La plus haute priorité, en ce qui concerne la réforme de la fiscalité, est d'élargir l'assiette des impôts en réduisant au minimum les principaux régimes préférentiels, c'est-à-dire l'exemption ou l'application d'un taux zéro de TVA à un grand nombre de biens et services, le traitement favorable du revenu des sociétés dans certains secteurs et l'exonération des avantages accessoires au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Ces régimes préférentiels, outre qu'ils diluent les recettes et compliquent l'administration des impôts proprement dite, créent d'importantes zones d'ombre et facilitent la fraude, ce qui nuit à son tour à l'efficacité de l'administration et entraîne de sérieux problèmes d'équité horizontale (certains paient des impôts, d'autres pas). Un autre enjeu important sera de continuer à améliorer l'administration des impôts proprement dite par un renforcement de la surveillance et des contrôles.

Bien que certains progrès aient été accomplis, il faut poursuivre l'action...

Le programme d'action du gouvernement, tel qu'il est défini dans le Plan de développement national 1995-2000 et qu'il a été réaffirmé dans le programme à moyen terme PRONAFIDE en 1997, souligne la nécessité de renforcer l'efficacité du recouvrement de l'impôt et d'élargir l'assiette d'imposition, en même temps que d'accorder aux collectivités locales de plus larges responsabilités en matière de fiscalité et de dépenses. Bien que certains progrès aient été enregistrés, concernant notamment la moder-

nisation de l'administration fiscale, les changements apportés au système fiscal ces dernières années n'ont généralement pas réussi à accroître les recettes fiscales en proportion du PIB. Le budget de 1999 contient un ensemble de mesures fiscales destinées à accroître les recettes de l'équivalent d'environ 1 point de PIB par rapport aux résultats enregistrés en 1998. Le taux marginal maximum de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est porté à 40 pour cent, tandis que le taux de l'impôt sur les bénéfices non distribués des sociétés est ramené à 30 pour cent. L'assiette de l'impôt sur les sociétés est élargie grâce à la suppression du dispositif spécial permettant l'amortissement immédiat de certaines catégories d'investissements et à un resserrement des règles de consolidation des comptes des entreprises, qui se rapprochent ainsi des pratiques adoptées dans la plupart des autres pays de l'OCDE. En outre, certaines mesures visent à réduire la fraude et le poids du secteur informel. S'il est justifié d'élargir l'assiette de l'impôt sur les sociétés, l'abaissement de son taux légal ne semble pas strictement nécessaire étant donné le faible taux d'imposition du capital au Mexique et le besoin d'augmenter les recettes. De plus, une différence non négligeable de traitement fiscal est ainsi créée entre les bénéfices non distribués et les bénéfices distribués. Néanmoins, ces mesures dans leur ensemble vont dans la bonne direction, même si elles ne sont pas suffisantes pour faire face aux besoins de dépenses à long terme. D'autres dispositions devront être prises et il faut maintenant s'attacher non pas à modifier les taux légaux, mais à élargir l'assiette des impôts en réduisant les régimes préférentiels, et à améliorer encore l'administration fiscale.

... et différentes possibilités devraient être envisagées pour élargir l'assiette d'imposition et améliorer le recouvrement de l'impôt

Il conviendrait d'examiner un certain nombre de possibilités spécifiques pour renforcer les recettes fiscales. S'agissant du régime de la TVA, l'application du taux zéro devrait être limitée au mieux à quelques rares produits de première nécessité; l'application de ce taux aux produits de l'agriculture et de la pêche, de même que l'exemption des transports terrestres, devraient être supprimées, et le taux préférentiel de 10 pour cent applicable dans la région frontalière devrait être aligné sur le taux normal. L'exemption de certains biens et services de l'impôt sur la consommation n'est généralement pas un bon moyen d'atteindre des

objectifs d'équité. En compensation de l'élargissement de l'assiette, les groupes à faibles revenus pourraient bénéficier de transferts ciblés dont le coût serait beaucoup plus faible. En ce qui concerne le système d'imposition des sociétés, les régimes favorables dont bénéficient certains secteurs, notamment l'agriculture, la pêche, les transports terrestres et l'édition, devraient être supprimés et un nouveau resserrement des règles concernant la consolidation des comptes des sociétés pourrait être envisagé. S'agissant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, il serait bon d'imposer les avantages accessoires et d'éliminer la subvention fiscale. De plus, un alourdissement de la fiscalité de la propriété, notamment des biens immobiliers, se justifierait du double point de vue de la génération de recettes et des objectifs de redistribution. Enfin, l'administration pourrait encore être améliorée grâce à différentes mesures, notamment au niveau de la formation du personnel, de l'immatriculation des contribuables, de la vérification des comptes et de la levée des incertitudes juridiques. Chacune de ces suggestions prise isolément améliorerait le système, mais aurait un effet beaucoup plus important si elle était mise en œuvre simultanément avec d'autres. Appliquées globalement, ces mesures pourraient se solder par une augmentation des recettes fiscales de quelque 3 points du PIB, ce qui paraît constituer un niveau de référence raisonnable à moyen terme pour le Mexique. Toutefois des mesures visant à compenser les effets de telles réformes sur les groupes les plus vulnérables devront sans doute être envisagées pour les rendre possible. Une telle réforme, outre qu'elle augmenterait la capacité du système fiscal à générer des recettes, réduirait aussi la sensibilité du budget aux variations des cours mondiaux du pétrole.

Les mesures prises depuis 1995 ont permis d'améliorer la situation des banques, mais le secteur financier demeure fragile...

Le secteur financier est un autre domaine dans lequel la réforme structurelle revêt une importance de premier plan. Les autorités se sont employées en priorité à remédier aux problèmes de ce secteur, et des mesures vigoureuses ont été prises depuis 1995 pour assainir et renforcer les banques, ainsi que certaines catégories de débiteurs. Il a fallu pour cela mettre sur pied plusieurs programmes, dont le coût budgétaire est loin d'être négligeable – la dette ainsi contractée était estimée à plus de 14 pour cent du PIB au début de 1998, même si leur coût final devra être reconsi-

déré à la lumière de l'évolution récente. Les coûts à court terme seront très probablement plus élevés qu'on ne le pensait il y a un an, mais il est difficile d'estimer le coût final. Grâce aux vastes opérations de sauvetage, le système bancaire a échappé à l'implosion. La situation financière des banques s'est améliorée, et leur réglementation et leur contrôle ont été renforcés. Mais les progrès ont été lents : les relations entre débiteurs et créanciers ne sont pas encore revenues à la normale et les banques demeurent fragiles. Au milieu de 1998, alors même que le crédit bancaire recommençait à croître, de nouvelles turbulences sur les marchés financiers et le relèvement des taux d'intérêt mexicains ont aggravé la situation. Bien qu'en 1998 l'activité économique ne semble pas avoir été sérieusement freinée par la quasi-absence de crédit bancaire, il faudra sérieusement renforcer le système financier à plus long terme pour assurer l'intermédiation financière qu'exige une croissance forte et durable.

... l'instabilité financière a aggravé la situation, et les réformes engagées et incomplètes devront être rapidement mises en œuvre

Des propositions de réforme financière ont été examinées par le Congrès pendant la majeure partie de 1998 avant d'être partiellement approuvées en décembre. La controverse concernant certains éléments de la réforme a ralenti le processus requis de restructuration et de recapitalisation des établissements bancaires. Les principales mesures approuvées ont été la levée des dernières restrictions concernant la participation étrangère au capital de banques mexicaines, et la création d'une base pour la transformation de la dette résultant des opérations de soutien des banques en instruments négociables garantis par les pouvoirs publics. La clarification du rôle du nouveau fonds de garantie des dépôts – avec la mise en place progressive d'un plafonnement des dépôts assurés – revêt aussi une importance toute spéciale dans la mesure où elle peut renforcer la discipline du marché, affaiblie par les différents trains de mesures de sauvetage qui se sont succédés au cours des trois dernières années. Parallèlement, un nouveau programme d'aide en faveur des petits débiteurs a été annoncé. Une décision rapide sur les points de la réforme financière encore à l'examen et la mise en œuvre effective des mesures déjà approuvées contribueraient grandement à régler les difficultés qui subsistent encore, même si cela

ne suffira peut-être pas. Le problème des prêts improductifs ne sera réglé de manière satisfaisante que par une baisse des taux d'intérêt et une forte croissance durable. Il faudrait en outre continuer de renforcer les mécanismes de surveillance et de réglementation pour asseoir plus solidement les prêts bancaires et avertir rapidement les autorités des problèmes qui menacent. Il est également nécessaire de préciser les droits des créanciers et d'appliquer des procédures efficaces de recouvrement, de saisie et de faillite pour que l'expansion du crédit se fasse sur des bases saines.

Bien que la réforme de la sécurité sociale soit bien engagée, la modernisation des institutions du marché du travail a été retardée

Les progrès ont été plus marqués dans le domaine de la sécurité sociale, où la réforme de 1997 est rigoureusement mise en œuvre. Un système de pension fondé sur la capitalisation est désormais en place pour les travailleurs du secteur privé, les cotisations étant versées à des comptes individuels qui sont gérés par des administrateurs privés. Dans le cadre de la réforme du fonds de santé du secteur privé, les prélèvements sur les salaires destinés à financer l'assurance maladie obligatoire sont progressivement réduits – une cotisation fixe se substituant à la cotisation proportionnelle employeur-salarié; enfin, le coût de l'affiliation volontaire a été réduit. L'un des possibles effets positifs de la réforme de la sécurité sociale est que – en développant les interactions entre les politiques sociales et du marché du travail – elle peut renforcer l'attrait de l'emploi dans le secteur formel. Les nombreuses créations d'emplois observées dans le secteur formel au cours du passé récent justifient un certain optimisme. Il faudra cependant un certain temps avant que l'on puisse juger si les réformes portent tous leurs fruits à cet égard, et pour apprécier la mesure dans laquelle ces évolutions favorables sont dues à des influences conjoncturelles ou à des facteurs structurels plus durables. En ce qui concerne l'éducation et la formation, les progrès se sont poursuivis, mais les strictes contraintes budgétaires ont entraîné le report de certains programmes concernant l'enseignement de base, la santé et la lutte contre la pauvreté. Le débat politique ayant porté pendant la majeure partie de 1998 sur la réforme financière et les propositions budgétaires, la modernisation des structures institutionnelles du marché du travail, discu-

tée depuis un certain temps, n'a guère progressé. Bien que dans la pratique le marché du travail ait prouvé sa flexibilité en cas de chocs défavorables, il faudrait que les autorités s'emploient en priorité à examiner les dispositions et réglementations institutionnelles pour les aligner plus étroitement sur les pratiques effectives. Des initiatives dans ce domaine pourraient contribuer à réduire les barrières qui empêchent nombre d'activités de sortir du secteur informel.

La poursuite de la réforme réglementaire devrait se traduire par d'importantes retombées positives dans le secteur de l'électricité...

La concurrence s'est intensifiée sur le marché des produits. Le programme de privatisation de la précédente administration, bien que fort ambitieux, n'avait pratiquement pas touché les services publics. Un certain nombre d'initiatives ont été prises dans ce domaine au cours des dernières années, pour ouvrir des secteurs essentiels – chemins de fer, aéroports, services par satellite, gaz et électricité – à la participation du secteur privé. Au milieu de 1997, la révision du cadre réglementaire régissant ces secteurs et la mise en place de nouvelles réglementations pertinentes étaient déjà bien engagées. L'adjudication de concessions (ou la vente directe d'actifs publics) progresse depuis lors. Dans le secteur de l'électricité en particulier, dans un premier temps les activités de production ont été ouvertes à l'investissement privé. Ensuite, en février 1999, un projet de réforme en profondeur de ce secteur a été présenté au Congrès. Ce projet vise à restructurer les entreprises publiques en les scindant en entités distinctes spécialisées dans la production et la distribution, puis à ouvrir ces activités à l'investissement privé. Parallèlement, un nouveau cadre réglementaire et juridique doit être mis en place. Après l'an 2000, la privatisation des entreprises d'État serait autorisée. Il serait très souhaitable que ce projet soit pleinement mis en œuvre.

... ainsi que dans d'autres domaines

La réforme structurelle doit être poursuivie dans plusieurs autres domaines. L'expérience montre que pour que la participation privée se traduise par des avantages significatifs, il importe d'adopter et de mettre en œuvre de manière rigoureuse un cadre réglementaire visant à renforcer la concurrence dans la pratique. Ainsi, dans le secteur des télécommunications, où la privatisation a été terminée en

1991 et où le cadre réglementaire de base a été mis sur pied en 1995, la compagnie privée, Telmex, a bénéficié, aux termes de la concession, d'un quasi-monopole jusqu'en 1997 pour les opérations à longue distance et jusqu'en 1998 pour le marché local. Comparativement à tous les autres pays de l'OCDE, les progrès du Mexique dans ce domaine sont encore très lents, si l'on considère que c'est dans ce pays que la pénétration des services est la plus faible et que les prix sont les plus élevés. En ce qui concerne la réforme réglementaire dans le secteur privé, l'administration actuelle a fait d'importants progrès de rationalisation des réglementations en procédant à un examen systématique et une simplification afin d'alléger la charge administrative imposée aux entreprises. Là encore, cependant, il est nécessaire de poursuivre le processus en élargissant la portée et en suivant attentivement le stade de la mise en œuvre. Même lorsque les réglementations semblent adéquates, un renforcement de la transparence, de la prévisibilité et de la responsabilisation des administrations en cause pourrait utilement contribuer à améliorer le cadre réglementaire.

Résumé

L'économie mexicaine s'est fortement redressée au sortir de la récession de 1995 mais, principalement du fait de chocs extérieurs, 1998 a été de nouveau une année difficile. Le processus de désinflation s'est inversé et la croissance de la production a commencé à se ralentir, la baisse des prix du pétrole et la crise financière internationale ayant incité les autorités à durcir la politique monétaire et budgétaire dans le contexte d'un régime de taux de change flottant. Cette stratégie associant flexibilité du taux de change et ajustement de la politique macroéconomique a été dans l'ensemble bien accueillie par le marché : elle a permis aux autorités de préserver la confiance et de limiter le ralentissement de la croissance. Néanmoins, l'inflation s'est accélérée, dépassant l'objectif fixé. Au début de 1999, la crise brésilienne n'a eu qu'un impact relativement limité et de courte durée ; cependant, les marchés financiers internationaux demeurant assez perturbés, les perspectives sont incertaines. Le Mexique doit d'abord replacer l'économie sur un sentier de désinflation régulière puis parvenir à une croissance forte et durable de la production et de l'emploi

pour absorber la rapide augmentation de la population active et faire de nouveaux progrès vers les objectifs sociaux fixés dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la lutte contre la pauvreté. Néanmoins, aussi longtemps que la contrainte extérieure ne se relâchera pas et que l'inflation ne sera pas fermement maîtrisée, le Mexique devra mettre en œuvre une politique monétaire et budgétaire restrictive, dans un cadre à moyen terme cohérent et soigneusement défini. Il semblerait aussi urgent de raffermir les recettes fiscales en élargissant la base d'imposition – par une réduction des régimes préférentiels jusqu'au minimum – et en rendant plus efficace le système de collecte de l'impôt. Ceci améliorerait l'épargne publique et permettrait par là même de ne faire appel à l'épargne extérieure que dans la mesure où elle est financée par des mouvements de capitaux relativement stables. Cela permettrait aussi aux autorités de préserver, voire d'accroître, les dépenses publiques dans des domaines tels que les infrastructures physiques et la mise en valeur du capital humain, où l'on peut attendre d'importantes retombées positives économiques et sociales. De plus, pour permettre à l'économie de mieux faire face à ce contexte difficile, la réforme structurelle devrait être poursuivie, notamment dans le secteur financier, où l'on attend toujours qu'une décision soit prise sur un certain nombre d'éléments de la réforme soumis depuis longtemps au Congrès.

I. Évolution récente et perspectives à court terme

Vue d'ensemble sur le cycle économique actuel

La reprise économique au sortir de la crise du peso de 1994 s'est poursuivie à un rythme rapide au premier semestre de 1998, aiguillonnée par le dynamisme des dépenses privées (tableau 1). Des signes de ralentissement se sont cependant manifestés au second semestre de l'année, la politique budgétaire comme la politique monétaire ayant été durcies pour faire face à la crise financière mondiale et à l'effondrement des cours du pétrole. La dépréciation du peso en 1998 a aidé à limiter la dégradation de la balance extérieure, mais a conduit à une inversion du processus de désinflation (graphique 1). Placés dans une perspective à moyen terme, ces différents éléments donnent une image mitigée de la situation du Mexique : à la fin de 1998, après trois années de reprise, la production par habitant dépassait d'un peu plus de 3 pour cent son niveau d'avant la crise; l'emploi dans le secteur formel s'était accru d'environ 12 pour cent par rapport à 1994, tandis que les salaires réels restaient inférieurs d'environ 20 pour cent à leurs niveaux de cette année-là. Il est probable que les trois années d'expansion ont gonflé le revenu des travailleurs indépendants et les profits des entreprises¹.

Un certain nombre de caractéristiques différencient la reprise en cours depuis 1995 de celle qui a suivi la crise de la dette de 1982. En particulier, les exportations n'ont pas été le seul moteur de la croissance dans le cycle actuel : l'investissement des entreprises travaillant pour l'exportation s'est lui aussi très rapidement accru, imité plus récemment par la consommation privée. De plus, la phase d'expansion des exportations n'a pas eu la même durée. Si, dans les premiers temps de chacun des deux cycles, les producteurs mexicains ont pu réorienter leurs activités vers le secteur exportateur (graphique 2), la poussée des exportations au cours de la période 1982-85 s'est essouffée dès que la demande intérieure a commencé à se redresser, pour la raison que les capacités de production n'avaient pas été suffisamment accrues et que la base d'exportations du secteur manufacturier était trop étroite². Au cours de la phase actuelle

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

	1994 ¹ prix courants	1989-94 ²	1995	1996	1997	1998 ³	1998 Janvier- septembre ⁴
Demande							
Consommation privée	1 016.1	4.9	-9.5	2.2	6.3	6.3	7.9
Consommation publique	164.2	3.0	-1.3	-0.7	1.8	-2.0	-1.9
Formation brute de capital fixe	274.9	7.8	-29.0	16.4	20.9	11.4	14.8
Secteur public	53.3	3.2	-19.7	20.2	4.3	-2.0	-13.2
Secteur privé	221.5	9.1	-31.2	15.3	25.7	14.6	20.2
Demande intérieure finale	1 455.2	5.1	-12.3	4.0	8.3	6.4	8.2
Variation de la formation de stocks ⁵	36.7	0.2	-2.2	1.6	0.9	-0.3	-1.3
Demande intérieure totale	1 491.9	5.2	-14.1	5.6	9.0	5.9	6.5
Exportations de biens et services	239.0	7.8	30.2	18.2	13.0	11.2	10.9
Importations de biens et services	307.5	15.9	-15.0	22.8	22.0	15.5	16.2
Variation du solde extérieur ⁵	-68.5	-1.3	8.5	-0.2	-1.7	-1.0	-1.0
PIB aux prix du marché	1 423.4	3.9	-6.2	5.2	7.0	4.8	5.3
Production							
Agriculture, sylviculture, et pêche	78.2	1.8	0.9	3.6	0.2	0.5	-1.1
Industries extractives (y compris le pétrole)	17.4	1.6	-2.7	8.1	4.5	3.4	4.7
Industries manufacturières	245.0	4.3	-4.9	10.8	10.0	7.4	8.6
Construction	69.1	5.7	-23.5	9.8	9.3	4.6	5.7
Électricité	19.2	3.0	2.1	4.6	5.2	4.7	5.1
Commerce	275.7	4.8	-15.5	4.8	10.6	4.2	6.4
Transports et communications	124.8	5.0	-4.9	8.0	9.9	10.1	10.6
Services financiers	211.5	4.7	-0.3	0.6	3.7	3.8	4.2
Services collectifs	311.0	2.8	-2.3	1.0	3.3	2.6	3.1

1. Milliards de pesos.

2. Taux de croissance annuel moyen.

3. Composantes de la demande : estimations du Secrétariat de l'OCDE. PIB par secteur : données effectives.

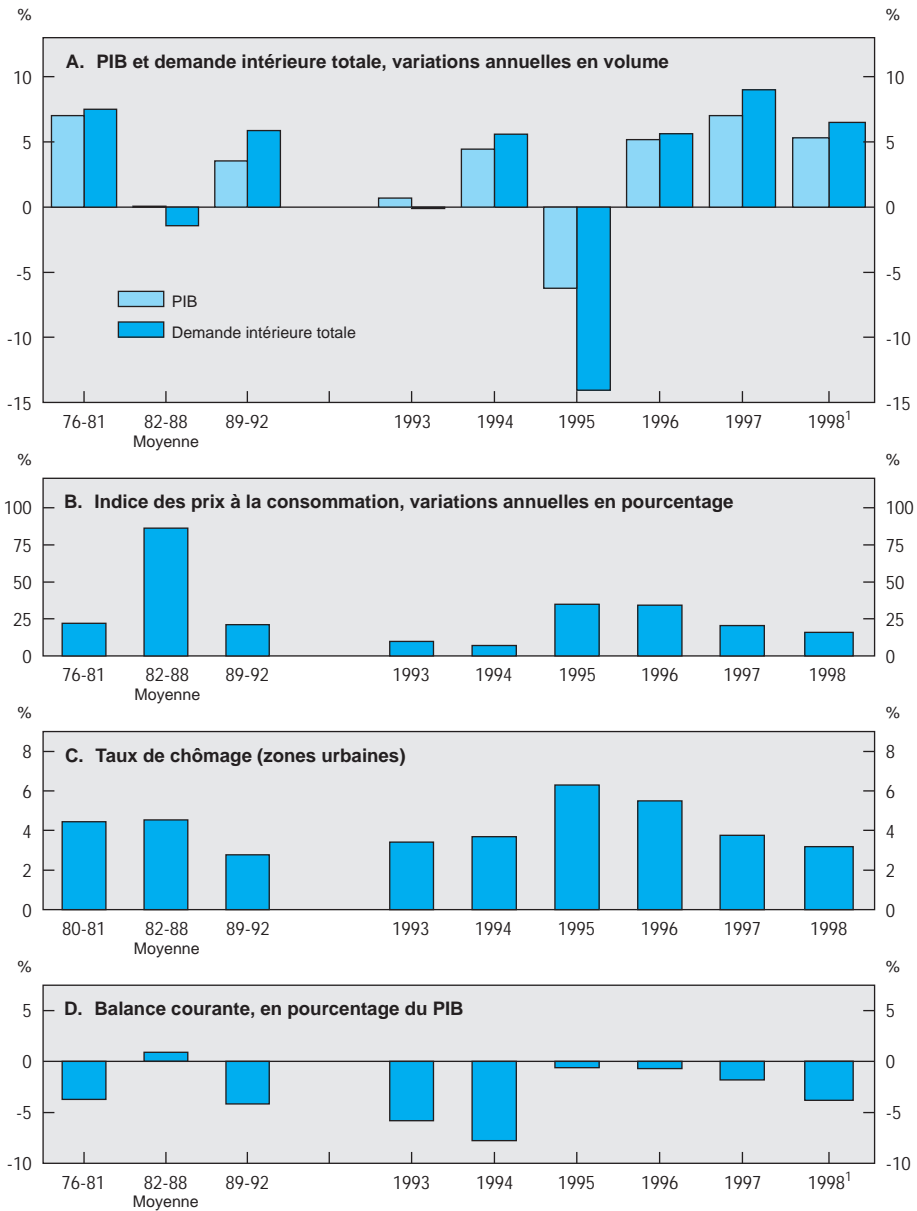
4. Variation par rapport à l'année précédente.

5. En pourcentage du PIB de la période précédente.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

de reprise en revanche, les niveaux élevés de capacité créés par plusieurs années d'investissement soutenu dans les entreprises travaillant pour les marchés étrangers ont permis aux exportations de poursuivre leur rapide expansion, même après le redressement de la demande intérieure. C'est peut-être là un présage de durabilité du cycle actuel et l'indication que l'économie mexicaine est devenue plus prompte à s'adapter. Autre signe positif : la forte progression de l'investissement et le redressement de l'économie se sont poursuivis malgré les

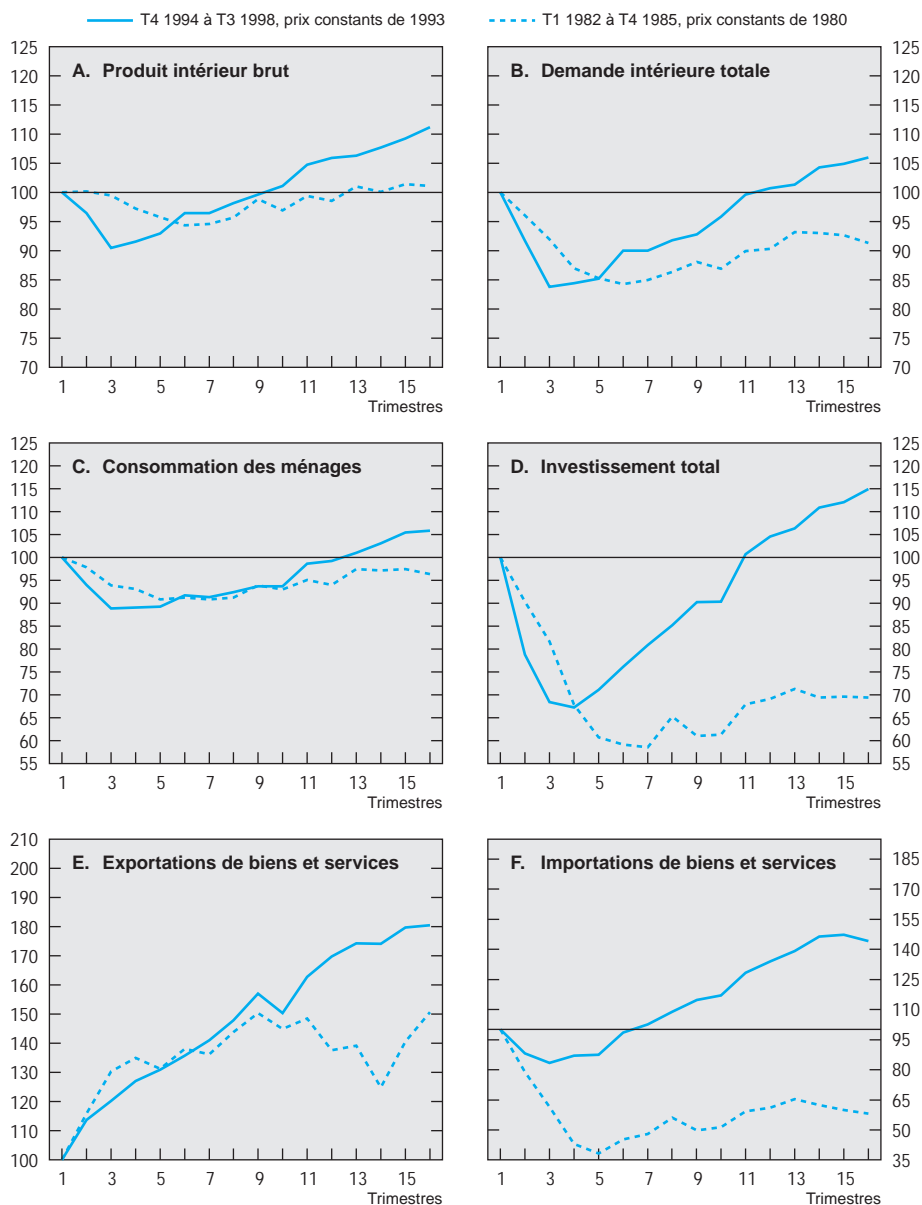
Graphique 1. Principaux aspects de l'activité économique



1. Janvier-septembre 1998 sur janvier-septembre 1997.

Source : Secrétariat de l'OCDE et INEGI.

Graphique 2. **Comparaison de deux cycles**
Indices de données désaisonnalisées, volumes



Source : Secrétariat de l'OCDE.

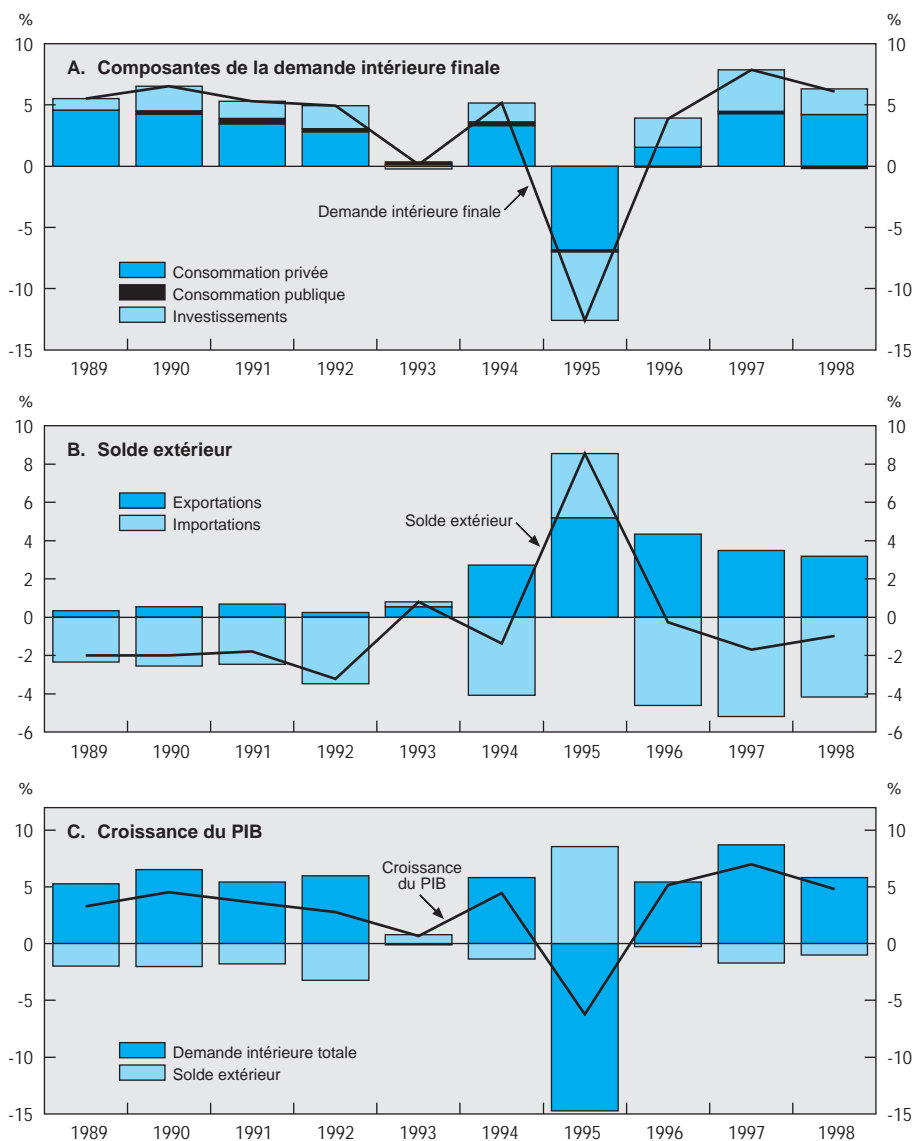
graves problèmes des établissements bancaires et le quasi-assèchement du crédit fourni par ce secteur (chapitres II et IV). Une partie du financement est venue de sources étrangères, mais il semble que les sources locales non bancaires aient joué un rôle prédominant en 1998, en particulier – si l'on en croit les enquêtes de conjoncture menées auprès d'entreprises manufacturières – les crédits fournisseurs et les bénéfices réinvestis³.

L'activité économique se ralentit

Soutenue par le dynamisme de la demande intérieure, la croissance de la production réelle a atteint 7 pour cent en 1997 (graphique 3), mais elle est revenue à 4.8 pour cent en 1998. Cette décélération s'est produite malgré une vive expansion de la consommation des ménages et la vigueur persistante de l'investissement des entreprises, qui se sont traduites par une progression de 10 pour cent de la demande intérieure privée. Les exportations en volume ont cependant perdu de leur dynamisme, parallèlement au ralentissement de la croissance des marchés, et la contribution négative du solde extérieur à l'activité est restée forte. La demande publique a été peu soutenue depuis le milieu de 1997, du fait des compressions de dépenses budgétaires liées à la chute des recettes pétrolières. Certains signes de ralentissement de la demande intérieure privée sont apparus dans les derniers mois de 1998, sous l'effet du durcissement de la politique économique et de l'incidence négative exercée sur la confiance par les turbulences des marchés financiers mondiaux⁴.

La formation brute de capital fixe s'est accrue au total de 50 pour cent en termes réels par rapport à son point bas de la fin de 1995. Depuis le milieu de 1997, l'expansion des investissements est entièrement le fait du secteur privé, en raison du freinage exercé sur les investissements publics. Les trois trains de mesures budgétaires annoncés entre janvier et juillet 1998 pour faire face à la chute des recettes liées au pétrole ont entraîné un recul de l'investissement public de quelque 13 pour cent en termes réels sur les trois premiers trimestres de l'année. La PEMEX, compagnie pétrolière de l'État, et la CFE, compagnie fédérale d'électricité, ont supporté l'essentiel des compressions budgétaires⁵. En revanche, l'investissement privé a été gonflé par l'amélioration des bénéfices, la vigueur de certains facteurs de la demande et le début de la reprise du crédit bancaire : il est de ce fait resté l'élément le plus dynamique de la demande, avec un taux de croissance de l'ordre de 20 pour cent sur les trois premiers trimestres de 1998. Si l'on considère les différentes composantes de l'investissement privé, la demande de machines et d'outillage s'est de nouveau redressée pour s'établir à des taux supérieurs à la moyenne, notamment dans les entreprises travaillant pour le marché intérieur, dans lesquelles les effets de la reprise avaient été plus lents à se manifester. Aussi bien l'activité intérieure que les importations de

Graphique 3. Contributions à la croissance du PIB réel¹
Points de pourcentage



1. Variations en pourcentage du PIB réel de la période précédente. Estimations du Secrétariat de l'OCDE pour 1998.
Source : Secrétariat de l'OCDE.

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

	1995	1996	1997	1997		1998		
	Moyenne	Moyenne	Moyenne	T3	T4	T1	T2	T3
Formation brute de capital fixe	-29.0	16.4	20.9	22.8	18.3	22.9	11.4	10.2
Machines et outillage	-36.3	23.0	34.4	38.2	29.6	36.8	20.5	16.2
Immeubles résidentiels et construction	-22.7	11.6	10.2	11.4	8.0	10.2	2.6	4.6
Production nationale de machines et d'outillage	-36.1	20.5	26.7	33.0	22.5	36.9	33.1	23.7
Importations de biens d'équipement	-36.6	25.2	40.5	38.2	31.7	36.9	12.6	10.8

1. Volume aux prix constants de 1993.

Source : INEGI.

biens d'équipement ont bénéficié de cette poussée de l'investissement (tableau 2). Il convient enfin de noter que depuis 1997, certains programmes d'investissement ont été lancés à l'initiative du secteur public avec un financement du secteur privé⁶. Ces projets visent à développer les capacités des entreprises publiques – telles que la compagnie pétrolière PEMEX et la compagnie d'électricité CFE – ainsi qu'à réaliser des gazoducs et des sections d'autoroutes : ils ont contribué à soutenir l'activité de construction par ailleurs frappée par les compressions budgétaires.

L'investissement total (formation de stocks comprise) a été proche de 25 pour cent du PIB en 1997 et 1998, soit 3 points de pourcentage de plus qu'en 1994 (tableau 3). Après s'être accrue au cours des trois dernières années, l'épargne intérieure a quelque peu fléchi au premier semestre de 1998. Néanmoins, à

Tableau 3. **Épargne et investissement**

Pourcentage du PIB

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 SI ¹
Formation brute de capital	21.0	21.7	19.8	23.3	26.4	24.5
Épargne intérieure brute	15.1	14.8	19.3	22.6	24.6	21.3
Secteur privé	10.0	10.8	14.5	18.0	21.1	18.0
Secteur public ²	5.1	4.0	4.8	4.6	3.5	3.3
Épargne étrangère	5.9	7.0	0.6	0.7	1.9	3.2

1. Chiffres provisoires.

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

Source : Banco de México; ministère des Finances; Secrétariat de l'OCDE.

21 pour cent du PIB, elle dépassait d'environ 6 points de pourcentage son niveau d'avant la crise – uniquement du fait du raffermissement de l'épargne privée, l'épargne publique étant restée pratiquement inchangée. L'épargne étrangère (le reflet du déficit extérieur) a été nettement plus faible qu'en 1994, à un peu plus de 3 pour cent du PIB. Le fort redressement de l'épargne intérieure privée a sans nul doute contribué à soutenir l'expansion des investissements sans exercer de tensions excessives sur le compte extérieur.

Après avoir rapidement progressé en 1997, la consommation privée s'est encore accélérée en 1998, affichant une hausse de 8 pour cent (sur les trois premiers trimestres par rapport à la même période de l'année précédente). Si les biens durables ont été de loin la composante la plus dynamique de la consommation totale, les ventes de biens non durables et de services ont elles aussi fortement progressé⁷. La vigueur de la consommation trouve son origine dans l'augmentation des gains totaux. L'emploi s'est fortement accru – surtout jusqu'au milieu de 1998 – et les salaires réels n'ont cessé d'augmenter depuis le milieu de 1997. La masse salariale réelle s'est de ce fait rapidement accrue, sa composante manufacturière progressant de 6.5 pour cent sur la période janvier-septembre 1998 par rapport à la même période de l'année précédente⁸. Bien que n'ayant pas suffi à ramener le revenu salarial global à son niveau d'avant la crise, cette évolution a ranimé la confiance des consommateurs. Il est par ailleurs probable, bien que l'on ne dispose pas de données, que le revenu des travailleurs indépendants a sensiblement bénéficié des trois années d'expansion, contribuant par là même à la progression du revenu disponible des ménages. Le sentiment de « bien-être » et la demande non satisfaite de biens de consommation semblent avoir gonflé les dépenses des ménages entre le début de 1997 et le milieu de 1998, faisant reculer le taux d'épargne privé. Cependant, la consommation privée a perdu de son dynamisme au dernier semestre. La consommation publique a témoigné d'une relative atonie. Après avoir légèrement augmenté en 1997, elle a baissé de 2 pour cent au cours des trois premiers trimestres de 1998. Les ajustements budgétaires opérés en 1998 ont en effet notamment comporté un gel des embauches et des traitements dans le secteur public et des compressions des dépenses de fonctionnement de différents ministères.

Le marché du travail s'est amélioré

Le marché du travail n'a cessé de s'améliorer depuis 1996 : au milieu de 1998, le nombre de salariés assurés – indicateur de l'activité dans le secteur formel – dépassait de 14 pour cent son niveau d'avant la crise. A partir du milieu de l'année cependant, les affiliations de travailleurs permanents à l'institut de sécurité sociale (IMSS) – qui avaient progressé à des taux supérieurs à 7 pour cent – ont commencé à accuser une décélération, indiquant un ralentissement de

l'activité économique. Le secteur manufacturier est resté de loin la principale source de création d'emplois en 1998. La progression de l'emploi dans le secteur des *maquiladoras* (ou entreprises en zone franche) s'est légèrement essoufflée après le milieu de 1998, mais à plus de 10 pour cent en glissement annuel, elle est restée supérieure à la croissance de l'ensemble de l'économie, et, avec un million de travailleurs, ce secteur représente désormais un tiers de l'emploi total des industries manufacturières (contre 20 pour cent en 1993). Les autres entreprises manufacturières et le secteur des services ont eux aussi enregistré une vive croissance de l'emploi – encore que la tendance soit à la décélération⁹.

Tableau 4. Indicateurs du marché du travail

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1998 S1	1998 S2
	Milliers	Pourcentages de variation par rapport à la même période de l'année précédente						
Emploi assuré (secteur privé)	11 318	1.1	-4.2	3.7	8.0	8.0	7.4	8.7
Emploi permanent	10 033	1.4	-1.6	4.8	8.9	5.6	6.9	4.4
<i>dont :</i>								
Secteur manufacturier	2 967	-0.8	-2.4	7.0	12.9	12.2	13.9	10.4
Commerce	1 704	1.4	-3.1	1.4	7.2	8.8	9.1	8.6
Services aux ménages	1 671	1.9	-1.9	2.7	11.6	10.4	11.4	9.4
Emploi temporaire	1 286	-1.4	-24.4	-5.8	-2.1	44.7	13.4	76.0
Emploi dans le secteur manufacturier								
Hors maquiladoras		-3.1	-9.1	2.7	4.9	3.0	3.5	2.4
Maquiladoras		7.6	11.2	16.4	19.1	12.2	13.8	10.6
		Pourcentages						
Zones urbaines¹								
Taux d'activité ²	55.2	54.7	55.4	55.4	56.2	56.6	56.5	56.6
Taux de chômage ouvert	3.4	3.7	6.2	5.5	3.7	3.2	3.4	3.0
Taux de chômage (définition élargie) ³	5.6	6.1	8.6	6.4	4.6	4.2	4.3	4.0
Emploi dans les petites entreprises/emploi total ⁴	42.3	42.2	44.2	44.6	43.7	42.9	43.4	42.3
Salariés non assurés/ensemble des salariés	21.3	22.5	24.9	29.6	24.7	23.5	23.4	23.7
Travailleurs à temps partiel/emploi total ⁵	24.9	23.9	25.4	25.5	25.0	23.6	25.4	21.8

1. *L'Encuesta Nacional de Empleo Urbano* ne couvre qu'un nombre limité de zones urbaines (au départ 16, 32 en 1992, et augmenté progressivement depuis jusqu'à 43 en 1997).

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

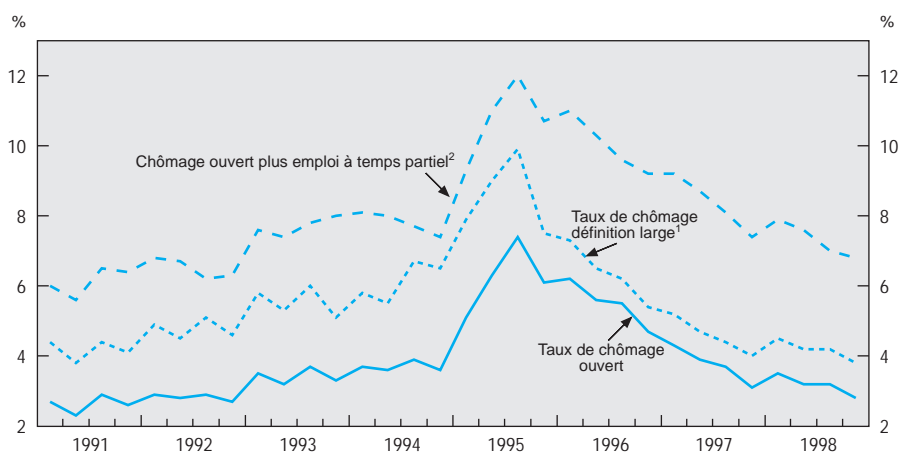
3. Chômage ouvert plus les personnes qui ont cessé de chercher du travail mais qui restent disponibles pour un emploi.

4. Les petites entreprises sont celles employant de 1 à 5 salariés.

5. Les travailleurs à temps partiel sont ceux travaillant moins de 35 heures par semaine.

Source : INEGI, *Encuesta Industrial Mensual, Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación, Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU)*; IMSS.

Graphique 4. **Chômage en zones urbaines**
En pourcentage de la population active (12 ans et plus)



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

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

Source : INEGI.

Malgré la rapide expansion de la population active – soutenue par la vive progression de la population d'âge actif et l'élévation des taux d'activité des femmes – le chômage déclaré a continué de baisser¹⁰. Le taux de chômage urbain (meilleur indicateur disponible du chômage déclaré) est tombé à 2.8 pour cent au dernier trimestre de 1998 alors qu'il s'établissait à 3.1 pour cent un an plus tôt, après avoir culminé à 7.6 pour cent en août 1995¹¹. Le chômage déclaré a reculé dans chacune des trois principales zones urbaines – Mexico, Guadalajara et Monterrey, cette dernière enregistrant à la fois le taux le plus faible et le recul le plus significatif. D'autres mesures plus générales du chômage, qui prennent en compte les travailleurs découragés et les salariés à temps partiel, ont suivi une tendance parallèlement décroissante (graphique 4).

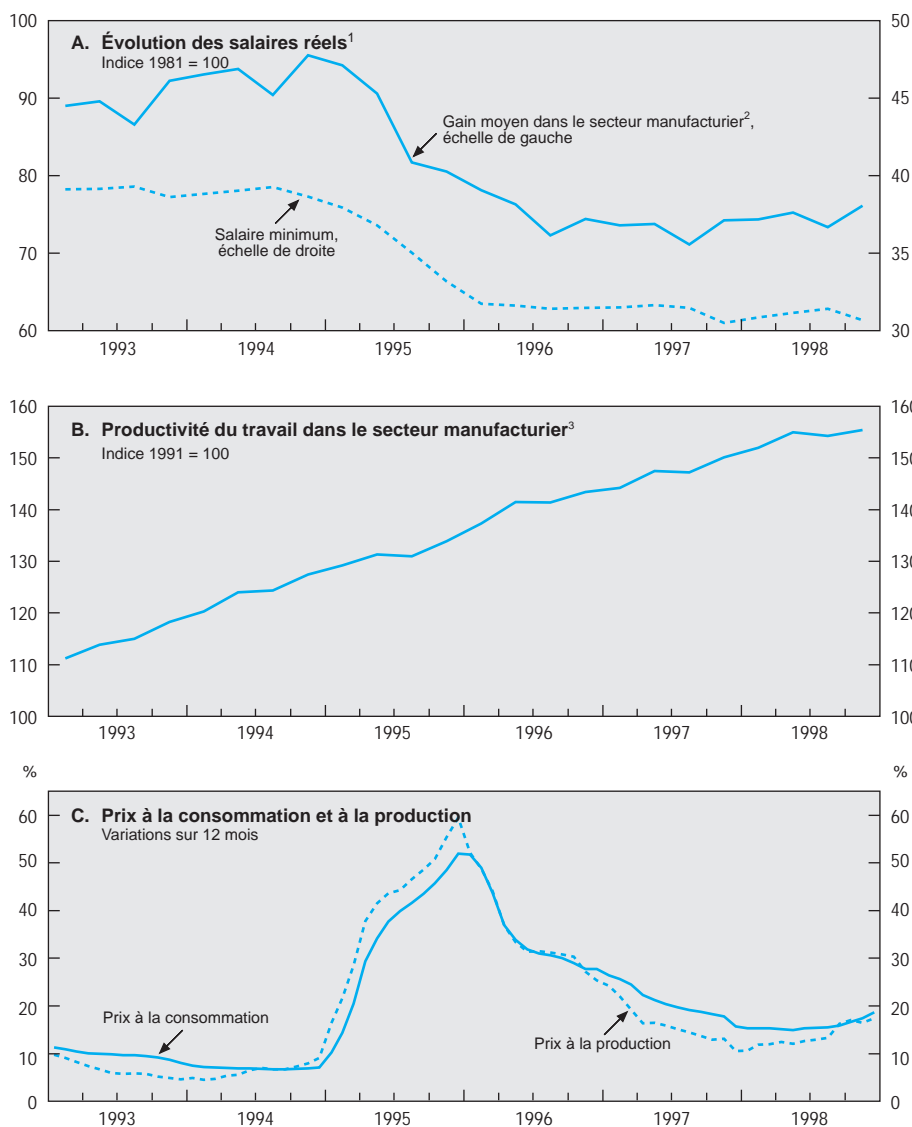
Le processus de désinflation s'est inversé en 1998

Le processus de désinflation, amorcé au milieu de 1995, s'est inversé en 1998, la dépréciation de la monnaie commençant à faire sentir ses effets. D'autres facteurs ont également affecté l'inflation en 1998, à savoir la hausse des prix réglementés (notamment ceux de l'essence, de l'électricité et des *tortillas*) sous

l'effet de la suppression progressive des subventions, et les perturbations de la production agricole liées aux intempéries, qui ont entraîné un très fort gonflement des prix des produits alimentaires frais. La hausse des prix des biens exportables a commencé à s'accélérer au mois de mars, après que le taux de change du peso vis-à-vis du dollar ait chuté de 8.4 pour cent (6.7 pour cent en termes effectifs) sur les six mois s'achevant en février 1998. La modération des salaires au début de l'année a en revanche contribué à favoriser une décélération des prix des produits non exportables, de sorte que le taux de hausse de l'indice national des prix à la consommation (IPC) a suivi une tendance légèrement décroissante jusqu'en mai, moment où il est tombé à 15 pour cent (en glissement annuel)¹² (graphique 5, partie C). Un deuxième accès de faiblesse du taux de change lié à la crise russe s'est traduit par une nouvelle dépréciation du peso de 15.3 pour cent vis-à-vis du dollar (16.1 pour cent en termes effectifs) sur les six mois se terminant en octobre. Au cours de cette période, la hausse des prix s'est accélérée dans le secteur des biens non exportables, en raison d'un renforcement des anticipations inflationnistes (comme en témoigne la révision à la hausse des prévisions d'inflation du secteur privé)¹³, ce qui a également contribué à une progression plus forte des salaires nominaux négociés. En conséquence, l'inflation mesurée par l'IPC a atteint 18.6 pour cent sur les douze mois se terminant en décembre 1998, dépassant ainsi de plus de 6 points l'objectif de 12 pour cent de la Banque du Mexique. Les ajustements à la hausse des prix réglementés opérés en novembre ont contribué à la recrudescence de l'inflation, malgré l'influence modératrice exercée par le durcissement des politiques budgétaire et monétaire (chapitre II), qui a quelque peu freiné la demande intérieure et contenu la dépréciation du taux de change et le renforcement des anticipations inflationnistes.

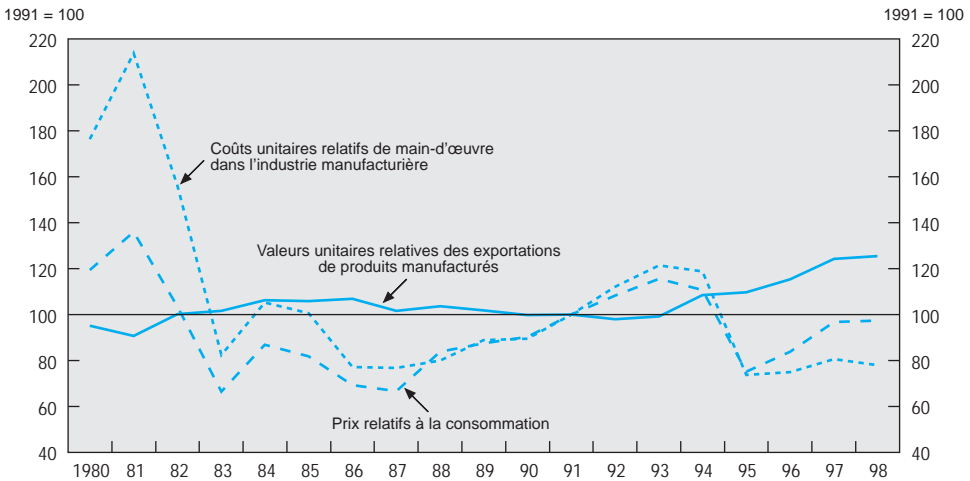
Les salaires réels qui n'avaient commencé à augmenter qu'après le milieu de 1997, ont continué de progresser en 1998. Sur la période janvier-septembre, les gains moyens réels dans les industries manufacturières se sont accrus de 3.5 pour cent par rapport à la même période de 1997, même si, en septembre 1998, ils étaient encore inférieurs d'environ 20 pour cent à leurs niveaux de 1994. Certains secteurs, comme la construction et le commerce de détail, qui ont été plus tardivement touchés par l'actuelle reprise, ont enregistré des augmentations de salaires réels encore plus fortes, de l'ordre de 4 à 6 pour cent. Les gains réels moyens dans le secteur des industries exportatrices situées en zone franche (*maquiladoras*), où les compétences et les salaires sont généralement plus faibles et la rotation des effectifs plus forte que dans le reste de l'économie, ont augmenté à un rythme relativement élevé – plus de 6 pour cent au second semestre de 1998. L'écart traditionnel entre les rémunérations dans ce secteur et dans les entreprises travaillant pour le marché intérieur d'autre part s'est réduit depuis les premières phases du cycle, lorsque la croissance était principalement tirée par la demande extérieure¹⁴. La progression des salaires

Graphique 5. Salaires réels, productivité du travail et évolution des prix



1. Moyenne mobile sur trois trimestres.
 2. Salaires, traitements et prestations sociales, d'après l'Enquête industrielle mensuelle de l'INEGI.
 3. Production réelle par heure-personne, moyenne mobile sur trois trimestres.
 Source : INEGI et Banco de México.

Graphique 6. **Position concurrentielle relative du Mexique**
Indices sur la base de données en dollars



Source : Estimations du Secrétariat de l'OCDE.

réels dans les industries manufacturières a été plus que compensée par la vigueur persistante des gains de productivité, qui ont atteint 4.7 pour cent sur la période janvier-septembre 1998, de sorte que les coûts unitaires de main-d'œuvre en termes réels ont baissé quelque peu. La position compétitive internationale du Mexique a été favorisée par la dépréciation du peso, bien qu'elle ne semble guère s'être modifiée en 1998. L'examen de différents indicateurs donne un tableau mitigé de la compétitivité coûts-prix du Mexique par rapport au début des années 90. Si les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre dans les industries manufacturières semblent indiquer une amélioration de la compétitivité, les prix relatifs à la consommation suggèrent une position pratiquement inchangée, et les valeurs unitaires relatives des exportations de produits manufacturés traduisent une détérioration¹⁵ (graphique 6).

Le solde extérieur s'est dégradé

En raison du dynamisme de la demande intérieure et de la chute des prix du pétrole, la balance commerciale s'est fortement détériorée et le déficit des opérations courantes s'est creusé en 1998. Le compte des opérations en

capital a été sérieusement touché par les turbulences des marchés financiers internationaux, notamment au troisième trimestre où les entrées nettes de capitaux se sont contractées, soumettant le peso à des tensions. Le durcissement de la politique économique et le ralentissement de l'activité qui s'en est suivi, conjugués aux effets de plus en plus sensibles de la dépréciation du peso sur les flux commerciaux et à une accalmie sur les marchés financiers internationaux, pourraient avoir interrompu ou inversé ces tendances au dernier trimestre de 1998. Le nouvel accès de fièvre qui a touché les marchés financiers après avoir pris naissance au Brésil en janvier 1999 ne semble avoir eu qu'un effet relativement mineur et passer sur les mouvements de capitaux.

Évolution de la balance des opérations courantes

Le compte des opérations courantes du Mexique s'est rapidement ajusté au lendemain de la crise du peso de 1994, le déficit étant ramené de 7 pour cent du PIB cette année-là à moins de 1 pour cent tant en 1995 qu'en 1996. A partir de 1996 cependant, la demande intérieure se redressant, la croissance des importations s'est accélérée, entraînant une dégradation régulière de la balance commerciale qui s'est soldée par un déficit au second semestre de 1997. Malgré l'augmentation des recettes du tourisme, le déficit des opérations courantes s'est progressivement creusé (tableau 5). A partir d'octobre 1997, la balance commerciale du Mexique a été également affectée par la chute des prix du pétrole. En 1998, ce facteur a entraîné une baisse des recettes d'exportations estimée à l'équivalent de 1.2 pour cent du PIB¹⁶. Son incidence sur la balance commerciale a cependant été partiellement annulée par une forte augmentation des exportations non pétrolières et par un ralentissement de la croissance des importations, le dynamisme de la demande intérieure s'affaiblissant. Le déficit commercial a atteint quelque 2 pour cent du PIB en 1998.

Les exportations non pétrolières, encore soutenues au début de 1998, ont accusé une décélération tout au long de l'année, en parallèle avec le ralentissement de l'activité sur les principaux marchés d'exportations du Mexique¹⁷ (graphique 7). Néanmoins, tirées par le secteur producteur de machines et d'outillage des *maquiladoras*, les exportations de produits manufacturiers ont continué de progresser à un rythme rapide, leur valeur en dollars affichant une hausse de 11.7 pour cent en 1998 par rapport à l'année précédente. Ce mouvement a contribué, on l'a vu, à compenser la chute des exportations liées au pétrole¹⁸.

La modération de l'activité économique en 1998 et la dépréciation du peso ont freiné les importations de marchandises, dont la croissance s'est ralentie tout au long de l'année par rapport aux taux exceptionnellement élevés atteints au cours des deux années précédentes. Après avoir affiché une hausse de 21 pour cent au premier semestre de 1998, les importations ont progressé au taux plus modéré de 8 pour cent au second semestre, (sur la base des valeurs en

Tableau 5. **Balance extérieure courante**

Milliards de dollars

	1994	1995	1996	1997	Janvier-septembre ²	
					1997	1998
Exportations, f.a.b. ¹	60.9	79.5	96.0	110.4	80.7	86.7
<i>dont :</i>						
Pétrole	7.4	8.4	11.7	11.3	8.5	5.6
Hors pétrole	53.4	71.1	84.3	99.1	72.2	81.1
Importations, f.a.b. ¹	79.3	72.5	89.5	109.8	78.8	91.9
Balance commerciale	-18.5	7.1	6.5	0.6	1.9	-5.2
(% PIB)	(-4.4)	(2.5)	(2.0)	(0.2)	(0.6)	(-1.7)
<i>dont : «Maquiladoras»</i>	5.8	4.9	6.4	8.8	6.4	7.6
Services autres que les revenus de facteurs	-2.0	0.7	0.5	-0.5	0.0	-0.5
<i>dont : Tourisme</i>	1.0	3.0	3.5	3.7	2.9	2.8
Revenus de l'investissement, net	-13.0	-13.3	-13.9	-12.8	-9.7	-10.2
Transferts, net	3.8	4.0	4.5	5.2	4.0	4.4
Balance des opérations courantes	-29.7	-1.6	-2.3	-7.4	-3.8	-11.5
(% PIB)	(-7.0)	(-0.6)	(-0.7)	(-1.9)	(-1.3)	(-3.7)

1. Y compris le commerce des «Maquiladoras».

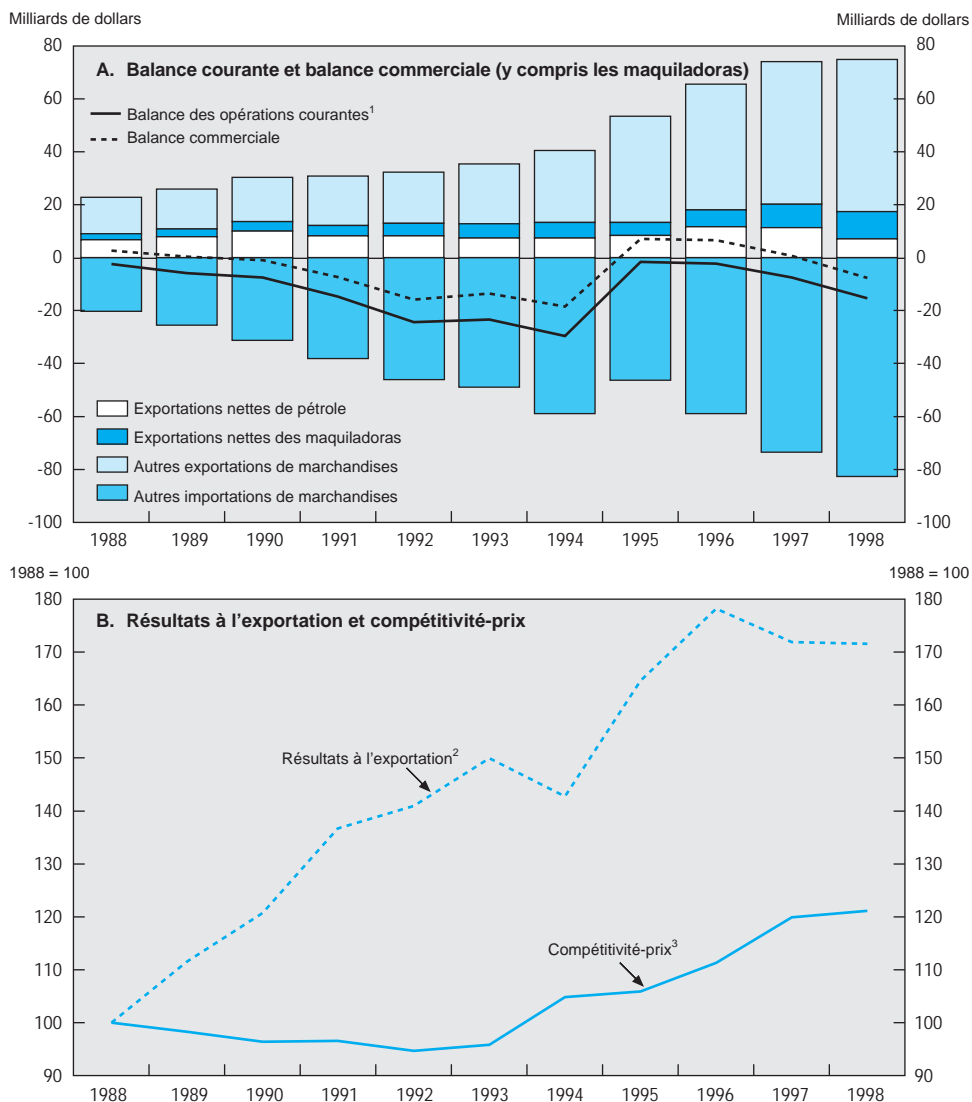
2. Pour l'ensemble de 1998, les exportations totales ont atteint 117.5 milliards de dollars des États-Unis, dont 7.1 milliards pour le pétrole, les importations totales s'établissant à 125.2 milliards. Le déficit commercial était de 7.7 milliards de dollars des États-Unis.

Source : Banco de México.

dollars). Le dynamisme des exportations a rendu nécessaire la poursuite d'importants achats de produits intermédiaires étrangers, le contenu d'importations des exportations mexicaines étant élevé¹⁹. La rapide progression de l'investissement privé et la vive expansion de la consommation ont gonflé les importations de biens d'équipement et de biens de consommation durables jusqu'en juillet. Les importations d'automobiles ont été particulièrement dynamiques, avec une poussée de 84 pour cent en termes de dollars sur les huit premiers mois de 1998, mais elles ne représentent encore qu'une très petite partie des importations totales. Étant donné la chute des prix à l'exportation du pétrole et la dépréciation du taux de change, le Mexique a vu ses termes de l'échange se dégrader sensiblement en 1998.

Le déficit du compte des invisibles (services et transferts, nets) s'est fortement contracté après la crise du peso de 1994, tombant de 11.2 milliards de dollars cette année-là à 8.7 milliards de dollars en 1995, sous l'effet d'une augmentation des recettes au titre du tourisme et des envois de fonds de travailleurs émigrés. Depuis lors, le déficit au titre des invisibles est resté plus ou moins

Graphique 7. Commerce extérieur, balance des opérations courantes et résultats à l'exportation



1. Chiffres de janvier-septembre 1998 annualisés pour la balance des opérations courantes ; année 1998 complète pour la balance commerciale et ses composantes.
 2. Rapport des exportations mexicaines de produits manufacturés aux importations de produits manufacturés des principaux partenaires commerciaux, en volume.
 3. Valeur unitaire relative des exportations de produits manufacturés. Une hausse indique une dégradation.
- Source : Estimations du Secrétariat de l'OCDE et Banco de México.

stable. Au cours des trois premiers trimestres de 1998, le solde des services non facteurs s'est légèrement dégradé en raison d'une augmentation des coûts d'assurance et de fret, et il s'est produit un léger creusement du déficit au titre du revenu net des investissements par rapport à 1997, point le plus bas depuis la crise; en effet, la réduction des paiements d'intérêts du secteur public (grâce à la restructuration de la dette extérieure) a été plus que compensée par l'alourdissement des paiements du secteur privé et des versements de dividendes au titre d'investissements directs étrangers (IDE). En revanche, les recettes touristiques nettes sont restées fortes, malgré une augmentation des dépenses des touristes mexicains à l'étranger; et les entrées nettes au titre de transferts (correspondant pour l'essentiel à des envois de fonds de travailleurs émigrés) se sont légèrement accrues. Tout bien considéré, le déficit de la balance des opérations courantes est passé de 1.9 pour cent du PIB en 1997 à quelque 4 pour cent en 1998, selon les estimations préliminaires.

Compte des opérations en capital

Au cours des dernières années, le Mexique a enregistré d'importantes entrées nettes de capitaux, essentiellement sous forme d'investissements directs étrangers. Le compte des opérations en capital est demeuré excédentaire entre janvier et septembre 1998, malgré un assèchement des entrées nettes au troisième trimestre, du fait de l'aggravation des turbulences financières mondiales (tableau 6). Les flux d'investissements de portefeuille sont en particulier devenus négatifs après le milieu de 1998, le placement de titres mexicains libellés en devises ayant été freiné par l'aggravation du sentiment de risque concernant les marchés émergents. Les achats de valeurs mexicaines par les investisseurs étrangers avaient été déjà affectés plus tôt dans l'année. L'investissement direct étranger, qui est normalement moins touché que les flux financiers par les considérations monétaires à court terme, a continué de se solder par des entrées nettes au troisième trimestre. Néanmoins, pour l'année dans son ensemble, ces entrées pourraient avoir été plus faibles qu'en 1997 – où elles avaient atteint le niveau record de 12.5 milliards de dollars. Les entrées nettes liées à d'autres engagements du secteur privé ont continué d'augmenter, pour atteindre 3 milliards de dollars sur la période janvier-septembre. De plus, l'excédent apparaissant au poste « erreurs et omissions » – dont on considère souvent qu'il représente pour une large part des mouvements de capitaux – s'est accru pour atteindre 4.5 milliards de dollars, ce qui est assez surprenant compte tenu des pressions à la baisse sur le peso. Même si l'on ne dispose pas encore de données complètes, certains signes donnent à penser qu'au dernier trimestre de 1998, les tensions financières s'apaisent et le Mexique ayant à nouveau accès aux marchés internationaux de capitaux – avec notamment une importante émission de titres d'emprunt du secteur public (PEMEX) –, les entrées d'investissements de portefeuille pourraient avoir repris. Durant 1998, les autorités ont laissé le taux de

Tableau 6. **Opérations en capital et balance des paiements**

Milliards de dollars

	1994	1995	1996	1997	Jan.-sep. 1998	1998 SI	1998 T3
Opérations en capital	14.6	15.4	4.1	15.4	7.5	6.8	0.7
Engagements	20.3	22.8	10.4	8.7	7.4	8.5	-1.1
Prêts et dépôts	1.1	23.0	-12.2	-8.8	0.8	1.0	-0.2
Secteur public	-0.4	11.5	-8.9	-6.1	-1.7	-1.0	-0.7
Banques de développement	1.3	1.0	-1.2	-1.0	-0.4	-0.4	0.0
Secteur public non financier	-1.7	10.5	-7.7	-5.0	-1.3	-0.6	-0.7
Banque du Mexique	-1.2	13.3	-3.5	-3.5	-0.4	0.0	-0.4
Secteur privé	2.7	-1.8	0.2	0.7	2.9	2.0	0.9
Banques commerciales	1.5	-5.0	-1.7	-2.0	1.2	0.8	0.4
Secteur privé non financier	1.2	3.1	2.0	2.7	1.8	1.3	0.5
Investissements étrangers totaux	19.2	-0.2	22.6	17.5	6.5	7.5	-0.9
Investissements directs	11.0	9.5	9.2	12.5	6.9	4.9	2.0
Investissements de portefeuille	8.2	-9.7	13.4	5.0	-0.3	2.6	-2.9
<i>dont :</i>							
Marché boursier	4.1	0.5	2.8	3.2	-1.0	-0.8	-0.2
Marché monétaire	-2.2	-13.9	0.9	0.6	-0.1	0.4	-0.5
Valeurs mobilières en devises	6.3	3.6	9.7	1.2	0.7	3.0	-2.2
Avoirs	-5.7	-7.4	-6.3	6.7	0.2	-1.7	1.8
Dans les banques étrangères	-3.7	-3.2	-6.1	4.9	-0.8	-2.1	1.2
Crédits à des non-résidents	0.0	-0.3	-0.6	-0.1	0.2	0.1	0.1
Garanties des dettes extérieures	-0.6	-0.7	0.5	-0.7	-0.6	-0.4	-0.2
Autres	-1.3	-3.3	-0.2	2.7	1.4	0.6	0.7
<i>Pour mémoire :</i>							
Opérations courantes	-29.7	-1.6	-2.3	-7.4	-11.5	-6.8	-4.7
Opérations en capital	14.6	15.4	4.1	15.4	7.5	6.8	0.7
Erreurs et omissions	-3.3	-4.2	0.0	2.5	4.5	1.8	2.7
Variation des réserves nettes internationales (augmentation = -)	18.4	-9.6	-1.8	-10.5	-0.5	-1.8	1.3

Source : Banco de México.

change du peso supporter une partie de l'impact des sorties de capitaux, et la Banque du Mexique n'a utilisé qu'une faible proportion de ses réserves pour atténuer l'instabilité des changes (chapitre II). L'accumulation de réserves a atteint 1.8 milliard de dollars au premier semestre de 1998; après être devenue négative au troisième trimestre, elle est redevenue positive au quatrième – d'où un solde net de 0.4 milliard de dollars au second semestre. Pour 1998 dans son ensemble, la somme des entrées nettes recensées de capitaux et de l'excédent au titre des «erreurs et omissions» pourrait avoir été voisine de celle de 1997 – 18 milliards de dollars – et elle a semble-t-il dépassé le déficit des opérations

courantes, dans la mesure où les réserves nettes internationales ont augmenté d'un peu plus de 2.1 milliards de dollars.

Les perspectives à court terme

Les turbulences des marchés financiers mondiaux, la hausse des taux d'intérêt à court terme et les compressions budgétaires successives opérées tout au long de 1998 freineront probablement la croissance du PIB réel au cours de la période à venir. Des signes de ralentissement de l'activité sont apparus au second semestre de 1998, les autorités ayant fortement durci leur action face à la chute des cours du pétrole et aux pressions qui s'exerçaient sur le taux de change (chapitre II). Selon les prévisions du Secrétariat de l'OCDE établies en novembre 1998 (et publiées dans le n° 64 des *Perspectives économiques*, décembre 1998), la progression du PIB réel devait se modérer pour s'établir à 3½ pour cent en 1999, en raison du freinage de la demande intérieure et de l'affaiblissement des exportations de produits manufacturés. Depuis, les prix du pétrole ont de nouveau baissé, mais la croissance de l'économie des États-Unis a été plus forte qu'on ne l'avait prévu. En janvier 1999, après un court répit à la fin de 1998, les marchés financiers internationaux ont été à nouveau perturbés par la crise brésilienne. Bien que les conséquences de cette crise pour le Mexique aient été beaucoup moins sérieuses que celles de la crise russe et qu'elles se soient rapidement résorbées, l'environnement extérieur reste incertain. Tout bien considéré, les prévisions figurant dans le n° 64 des *Perspectives économiques* semblent maintenant quelque peu optimistes et une révision à la baisse de la croissance de la production en 1999 semblerait justifiée²⁰. Les prévisions officielles mexicaines qui tablent sur une croissance du PIB de 3 pour cent en 1999, sont orientées dans la bonne direction. Le ralentissement reflétera essentiellement une baisse des dépenses de consommation compte tenu des incertitudes grandissantes concernant l'emploi et les salaires réels, de coupes dans les dépenses publiques et d'un moindre dynamisme de l'investissement fixe des entreprises, par suite du niveau élevé des taux d'intérêt réels et de la dégradation des perspectives d'exportation. Sous l'hypothèse d'un retour progressif de la confiance sur les marchés financiers internationaux, la croissance du PIB réel pourrait se redresser en 2000, et le processus de désinflation pourrait reprendre une fois que les effets directs de la dépréciation récente auront fini de s'exercer.

Les perspectives sont plus incertaines qu'à l'accoutumée, la principale inconnue étant l'évolution à l'étranger, notamment dans les marchés émergents, et au Brésil en particulier. Une récession dans ce pays n'aurait sans doute que des effets directs limités sur les échanges du Mexique, mais une aggravation de la crise brésilienne et une instabilité durable des marchés financiers internationaux pourraient contraindre les autorités mexicaines à maintenir une politique de

rigueur budgétaire plus longtemps que prévu, ou même à prendre de nouvelles mesures correctives pour préserver la confiance, réduire l'inflation et maintenir le déficit de balance courante dans la limite des financements disponibles. Bien que l'investissement direct de l'étranger ait affiché une grande résistance en 1998, l'investissement de portefeuille est devenu négatif au troisième trimestre. L'ampleur et la nature des flux de capitaux sont difficilement prévisibles, mais les entrées nettes pourraient être plus réduites qu'au cours de ces deux dernières années, car le sentiment de risque ne s'atténuera sans doute que peu à peu, surtout après la nouvelle turbulence survenue au début de 1999. Néanmoins, à la différence de la situation de 1994, le taux de change est désormais flottant et les autorités ont montré leur engagement à intervenir pour stabiliser l'économie. L'année écoulée a ainsi permis de constater qu'il était maintenant possible de réagir plus rapidement, et donc plus efficacement, aux chocs extérieurs que par le passé.

II. Politique économique

Vue d'ensemble

En 1998, les autorités mexicaines se sont trouvées confrontées à une situation plus défavorable qu'on ne l'avait prévu en novembre 1997, lors de la mise au point des grandes orientations pour l'année. A l'époque, la confiance s'améliorait et malgré certaines turbulences sur les marchés financiers internationaux, leurs effets de contagion sur l'économie mexicaine étaient relativement limités : la croissance du PIB réel était soutenue et également répartie entre les différents secteurs, l'inflation reculait régulièrement et le déficit des opérations courantes, bien que se creusant, était encore modéré. Le Programme national de financement du développement 1997-2000 (PRONAFIDE), présenté en juin 1997 par le gouvernement, traçait les grandes lignes d'un scénario prudent pour la croissance de la production et la désinflation à l'horizon de l'an 2000. Conformément à cette stratégie à moyen terme, les autorités ont présenté un budget prudent pour 1998 qui devait permettre de faire baisser encore le ratio dette/PIB – lequel, à 25 pour cent, était déjà faible comparativement à la plupart des autres pays de l'OCDE. Le programme monétaire pour 1998 était axé sur la décréue progressive de l'inflation et la stabilisation des marchés financiers. Néanmoins, les six premiers mois de 1998 sont restés marqués par des turbulences sur les marchés financiers mondiaux et un manque de confiance dans les marchés émergents : ces phénomènes se sont nettement renforcés après la crise de la dette de la Russie au mois d'août, à quoi s'est ajoutée la poursuite de la chute des prix du pétrole. Face à cette situation, les autorités mexicaines ont vigoureusement durci leur action. Cette attitude a généralement réussi à préserver la confiance et à stabiliser le taux de change du peso – quoique à un niveau sensiblement plus faible. Elle n'a en revanche pas permis d'éviter une recrudescence de l'inflation. Après une accalmie vers la fin de 1998, les marchés financiers internationaux ont été à nouveau secoués par la crise brésilienne en janvier 1999, mais l'impact a été bien plus faible et plus passager qu'au lendemain de la crise russe. Néanmoins, l'environnement international demeure incertain et étant donné la nécessité de maîtriser fermement l'inflation, la politique économique des autorités mexicaines

devra demeurer restrictive pendant encore un certain temps, et l'on ne peut exclure qu'il faille recourir à des mesures correctrices supplémentaires.

Le présent chapitre s'ouvre sur une description de la politique monétaire et de l'évolution des marchés financiers avant de passer en revue les grandes lignes de la politique budgétaire et de la politique de gestion de la dette, l'accent étant mis sur la vulnérabilité du budget aux chocs exogènes et sur les défis auxquels les autorités budgétaires seront confrontées à plus long terme. Les principales caractéristiques du système fiscal et les mesures à prendre dans ce domaine sont examinées au chapitre III, les progrès accomplis dans plusieurs domaines de la réforme structurelle faisant pour leur part l'objet du chapitre IV.

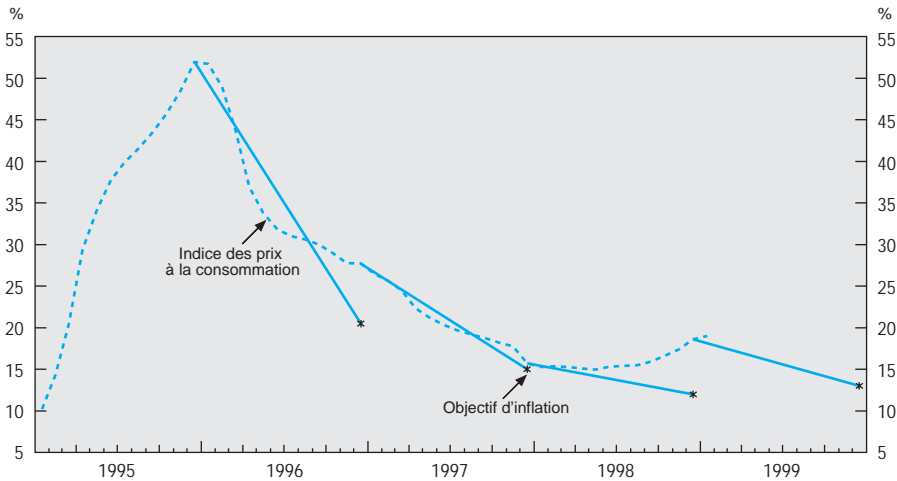
La politique monétaire : faire face aux chocs extérieurs

La stratégie

L'objectif prioritaire de la Banque du Mexique est d'assurer la stabilité des prix à long terme²¹. Chaque année depuis 1995, la Banque explique dans son programme d'action (rendu public en janvier) la façon dont elle a l'intention d'y parvenir. Un objectif annuel d'inflation, déterminé conjointement par la Banque et le ministère des Finances (taux de croissance de l'IPC de décembre à décembre) est annoncé, établissant un sentier de réduction graduelle vers l'objectif à long terme. A l'intérieur de ce cadre, la base monétaire est utilisée comme objectif intermédiaire : la Banque publie le profil temporel de son évolution, fixé en fonction de l'objectif d'inflation et des prévisions macroéconomiques générales pour l'année. Dans le cadre de ses engagements, la Banque annonce aussi un plafond annuel pour l'expansion nette du crédit intérieur et fait connaître son objectif concernant l'augmentation des avoirs nets internationaux²². Étant donné le régime de taux de change flottant actuellement en vigueur²³, les objectifs intermédiaires concernant les agrégats monétaires sont également destinés à donner au marché des signaux précieux et à montrer que la Banque prend des engagements crédibles; ils jouent donc un rôle plus évident que ceux d'autres pays qui utilisent des objectifs explicites d'inflation.

Le programme monétaire pour 1998 a été mis au point dans le contexte de l'instabilité financière mondiale liée à la crise asiatique, laquelle n'avait cependant encore eu qu'un effet limité sur le Mexique. Le programme soulignait la préférence des autorités pour une réduction graduelle de l'inflation, de manière à assurer que les progrès soient durables. Les objectifs d'inflation annoncés dans les programmes monétaires pour 1996 et 1997 avaient tracé une voie clairement décroissante. Malgré certains dérapages par rapport aux objectifs officiels (de 7 points de pourcentage en 1996), les résultats avaient plus ou moins suivi le profil à la baisse visé, l'inflation tombant de 52 pour cent à la fin de 1995 à

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

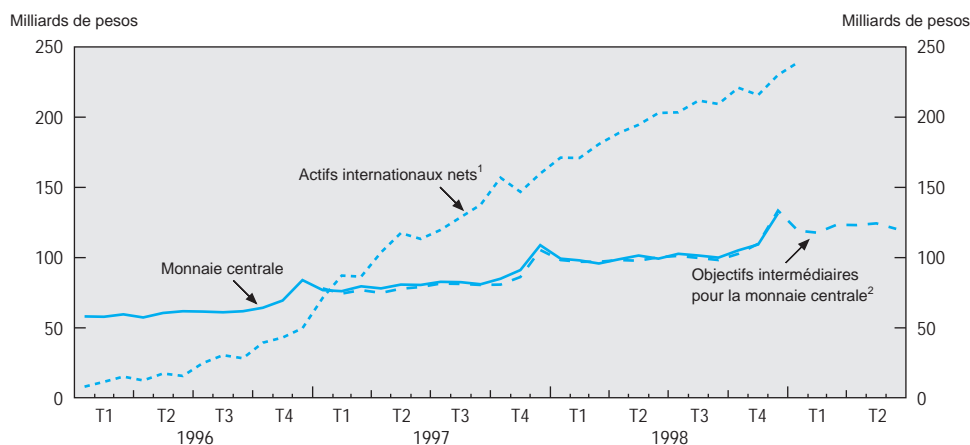


Source : Banco de México.

15.7 pour cent à la fin de 1997 (graphique 8). Pour 1998, l'objectif d'inflation a été fixé à 12 pour cent, à l'intérieur d'un cadre macroéconomique qui tablait sur une croissance de 5 pour cent du PIB réel. La prévision d'expansion de la monnaie centrale a été fixée à 22.5 pour cent, taux jugé compatible avec la croissance prévue du PIB nominal (18.3 pour cent) et une remonétisation limitée (graphique 9).

En 1998 comme en 1997, le maintien de conditions ordonnées sur le marché des changes et le marché monétaire était présenté comme un important objectif guidant les opérations de la Banque. Celle-ci a annoncé qu'en règle générale, elle suivrait une politique monétaire neutre, mais que, si des circonstances imprévues le justifiaient, elle ajusterait l'orientation de son action en conséquence, soit en la durcissant, soit en l'assouplissant, pour faire face aux chocs intérieurs ou étrangers²⁴. La méthode normalement utilisée par la Banque pour parvenir à ce résultat est de placer le système bancaire en position «courte» ou «longue», ce qui pousse les taux d'intérêt respectivement à la hausse et à la baisse. La Banque a également réaffirmé l'importance de maintenir le régime de taux de change flottant, même si un certain nombre de règles du cadre d'action visent à réduire la variabilité du taux de change et les incertitudes qui pourraient renforcer le sentiment de risques de change. Parmi ces règles

Graphique 9. **Monnaie centrale et actifs internationaux nets**
Montants en fin de période



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

Source : Banco de México.

figurent le plafond fixé à l'expansion du crédit intérieur, l'objectif concernant l'accumulation d'avoirs extérieurs nets, le fait que la Banque centrale ne fait pas fonction de fixer de prix sur les marchés monétaires (ce qui accroît le rôle des taux d'intérêt dans l'absorption des chocs sur la liquidité), et les mécanismes d'options de vente et d'adjudications de dollars déterminées à l'avance, utilisés par la Banque pour ses opérations de change (*Étude 1998*, encadré 1)²⁵. Enfin, la Banque a souligné l'importance de la coordination et de la transparence des actions menées : en particulier, une politique budgétaire restrictive est considérée comme un élément déterminant de la stratégie globale de lutte contre l'inflation, la politique monétaire étant incapable d'atteindre à elle seule cet objectif; par ailleurs, une politique active de communication de la part des autorités monétaires est considérée comme essentielle pour fournir des indications au marché.

Dans la mesure où la politique monétaire n'agit qu'avec lenteur sur l'économie, la Banque prend en compte, pour juger de l'adéquation de l'orientation de son action, un certain nombre d'indicateurs précurseurs et concomitants, notamment l'écart quotidien de la base monétaire par rapport au sentier projeté, le déficit de la balance des opérations courantes, l'ampleur et la composition des

Encadré 1. Nouveaux instruments de la politique monétaire

A la fin d'août 1998, la Banque du Mexique a commencé à recourir à des instruments qui, bien qu'existant déjà, avaient été rarement utilisés, en même temps qu'elle en créait de nouveaux.

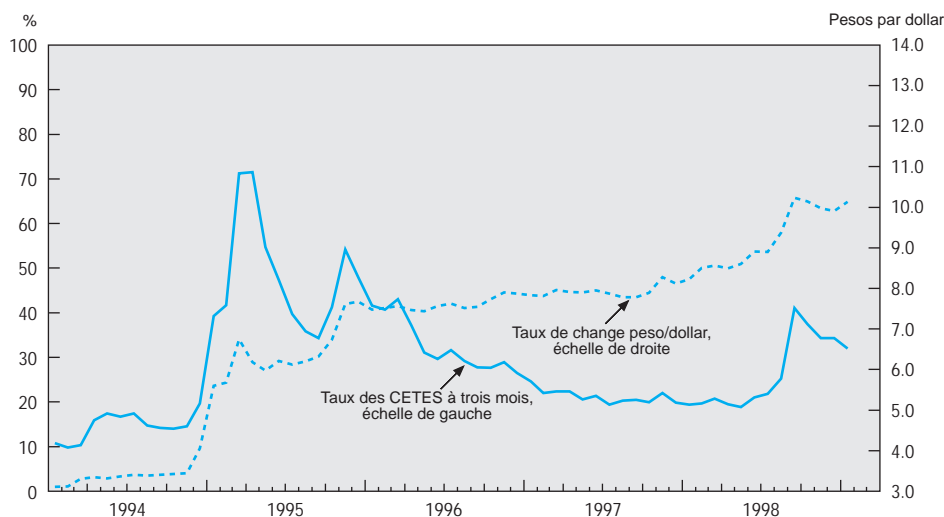
- i) Les taux d'intérêt n'ayant que faiblement réagi à la position « courte » du système bancaire en août 1998, la banque centrale a décidé de réduire la marge de découvert utilisée dans les opérations de règlement intrajournalier, réduisant ainsi la liquidité du marché monétaire sur une base quotidienne.
- ii) A la fin d'août 1998, la banque centrale a imposé pendant trois jours un plancher au taux d'intérêt applicable aux opérations au jour le jour, réduisant par là même l'influence du marché sur la détermination des taux.
- iii) A partir de septembre 1998, la banque centrale a instauré des dépôts obligatoires rémunérés applicables aux banques commerciales – sous forme d'un montant fixe (25 milliards de pesos) à accumuler pendant 20 jours ouvrables. La Banque s'est engagée à remplacer en totalité les liquidités manquantes pour le système bancaire par des adjudications sur l'open market; en devenant créancier net à l'égard du système, elle renforce le contrôle de l'évolution des taux d'intérêt à court terme. Cet instrument a été de nouveau utilisé en février 1999.
- iv) En août et septembre 1998, la banque centrale a proposé l'échange de flux afférents à des titres à taux fixe (ou instruments réels à long terme) contre des flux relatifs à des instruments à taux variable. Le transfert a été opéré au moyen d'adjudications, un plafond étant fixé pour chaque établissement bancaire sur la base des réserves obligatoires accumulées auprès de la banque centrale. Grâce à cette opération, les banques sont devenues moins vulnérables au risque de variabilité des taux d'intérêt.

entrées de capitaux, les mouvements du taux de change, les accords de salaires et les anticipations inflationnistes (représentées par les prévisions de l'inflation établies par le secteur privé).

La réaction face à la crise financière internationale

Le contexte international en 1998 s'étant révélé bien pire que prévu, la politique monétaire a dû être ajustée. Le déclenchement de la crise asiatique à l'été 1997 a d'abord eu une incidence relativement limitée sur le Mexique, où les taux d'intérêt réels et nominaux suivaient une tendance décroissante et où le taux de change nominal était relativement stable grâce à l'amélioration de la confiance et au recul des anticipations inflationnistes (graphique 10). Au quatrième trimestre de l'année cependant, les turbulences des marchés financiers internationaux ont exercé des pressions sur le taux de change peso/dollar qui s'est légèrement affaibli, et les taux d'intérêt à court terme se sont redressés

Graphique 10. Taux de change et taux d'intérêt depuis 1994



Source : Secrétariat de l'OCDE.

pendant quelques semaines avant de se détendre à nouveau. Au début de 1998, la chute des prix du pétrole a fait naître des inquiétudes concernant la balance des paiements mexicaine ; à la même époque, les anticipations inflationnistes ont commencé à se renforcer, principalement du fait de l'affaiblissement du taux de change et des relèvements des prix réglementés. Le peso s'inscrivant à nouveau en baisse sur le marché des changes, la Banque centrale a durci la politique monétaire en plusieurs étapes : en mars, elle a abandonné l'orientation neutre de son action pour placer le système bancaire en position « courte » ; de nouvelles actions restrictives ont été mises en place en juin et en août. Néanmoins, l'incidence sur les taux d'intérêt à court terme a été assez faible et le peso a continué de se déprécier, quoique lentement.

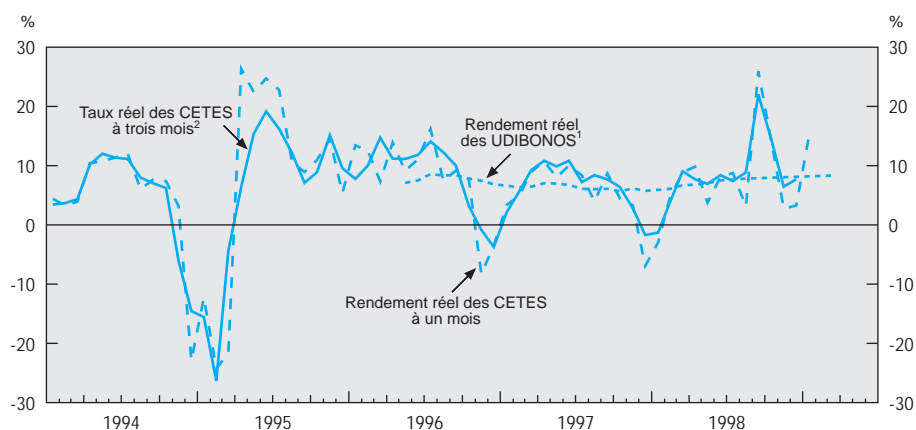
A la fin du mois d'août, les craintes des investisseurs concernant les marchés émergents se sont intensifiées en raison de la faiblesse persistante de la conjoncture en Asie et du déclenchement de la crise russe. Le risque de contagion vers plusieurs pays d'Amérique latine a été aggravé, dans le cas du Mexique, par les incertitudes intérieures liées au débat public sur la réforme financière. Les entrées de capitaux se sont amenuisées ou sont devenues négatives, de sorte que le peso s'est trouvé soumis à de fortes pressions. Ce facteur, conjugué au redressement des anticipations inflationnistes, a conduit la Banque centrale à

agir avec détermination. Mais pour avoir l'assurance que son action porterait ses fruits dans ce nouveau contexte instable, elle a dû mettre au point de nouveaux instruments. Le marché monétaire étant toujours en situation d'excédent de liquidités, il ne suffisait pas de placer le système bancaire en position « courte » pour déclencher une forte hausse des taux d'intérêt et empêcher une dépréciation du peso qui risquait de compromettre le processus de lutte contre l'inflation. En conséquence, la Banque centrale a établi, entre autres mécanismes, une obligation pour les banques commerciales d'effectuer des dépôts rémunérés, ce qui, conjugué aux opérations d'open market, devait lui permettre d'éponger les liquidités excédentaires et de reprendre le contrôle des taux d'intérêt à court terme (encadré 1, point *iii*). Dans le même temps, confrontée aux pressions grandissantes sur le taux peso/dollar et au risque d'une volatilité excessive sur des marchés minces, la Commission de change a jugé qu'une intervention délibérée s'imposait sur ces marchés, en plus du mécanisme d'adjudication prédéterminée de dollars (qui est déclenché lorsque le taux de change se déprécie de plus de 2 pour cent au cours d'une seule journée)²⁶. Au cours d'une seule journée (le 10 septembre), la Banque a vendu près de 478 millions de dollars, dont 200 millions par le biais du mécanisme d'adjudication prédéterminée.

Résultats

Alors que, jusqu'en août 1998, l'essentiel des tensions créées par la réduction des entrées de capitaux étaient absorbées par le taux de change, par la suite, grâce à l'introduction de ces nouveaux instruments monétaires, les pressions ont été absorbées par la conjugaison de variations des taux d'intérêt et du taux de change. Le taux des *Cetes* à trois mois est passé d'environ 25 pour cent en août à 42 pour cent en septembre. Il s'est maintenu aux alentours de 35 pour cent en octobre avant de baisser à nouveau un peu plus tard dans l'année. En termes nominaux, les taux à court terme sont ainsi restés nettement en dessous des points hauts enregistrés lors de la crise de 1994-95 – quelque 70 pour cent en mars-avril 1995 –, mais comme l'inflation est maintenant beaucoup plus faible qu'il y a quatre ans, la hausse des taux à court terme en 1998 a été plus forte, en termes réels, qu'elle ne l'avait été lors de la crise antérieure (graphique 11). Sur la majeure partie de la période examinée, on a pu observer une corrélation « inverse » très étroite entre l'évolution des taux d'intérêt à court terme et le taux de change du peso, les premiers s'inscrivant en hausse lorsque le second se dépréciait (graphique 12, partie A). Une partie des pressions exercées a également été absorbée au moyen des réserves officielles, essentiellement par l'intermédiaire du mécanisme d'adjudication prédéterminée de dollars. Après avoir augmenté jusqu'à la fin d'avril pour dépasser 30 milliards de dollars des États-Unis, celles-ci ont diminué de 0.7 milliard de dollars en mai-juin, de 2.2 milliards en août-septembre, et de près de 0.5 milliard en novembre. Cependant, les réserves ont rebondi de près de 1.4 milliard de dollars en décembre et elles ont

Graphique 11. Rentabilité réelle des obligations indexées et des instruments du marché monétaire



1. Les UDIBONOS sont des obligations liées aux UDI (indexées sur l'inflation). La dernière observation représentée est mars 1999 ; la précédente émission était en août 1998.
2. Taux des CETES à trois mois moins l'inflation du trimestre en cours.

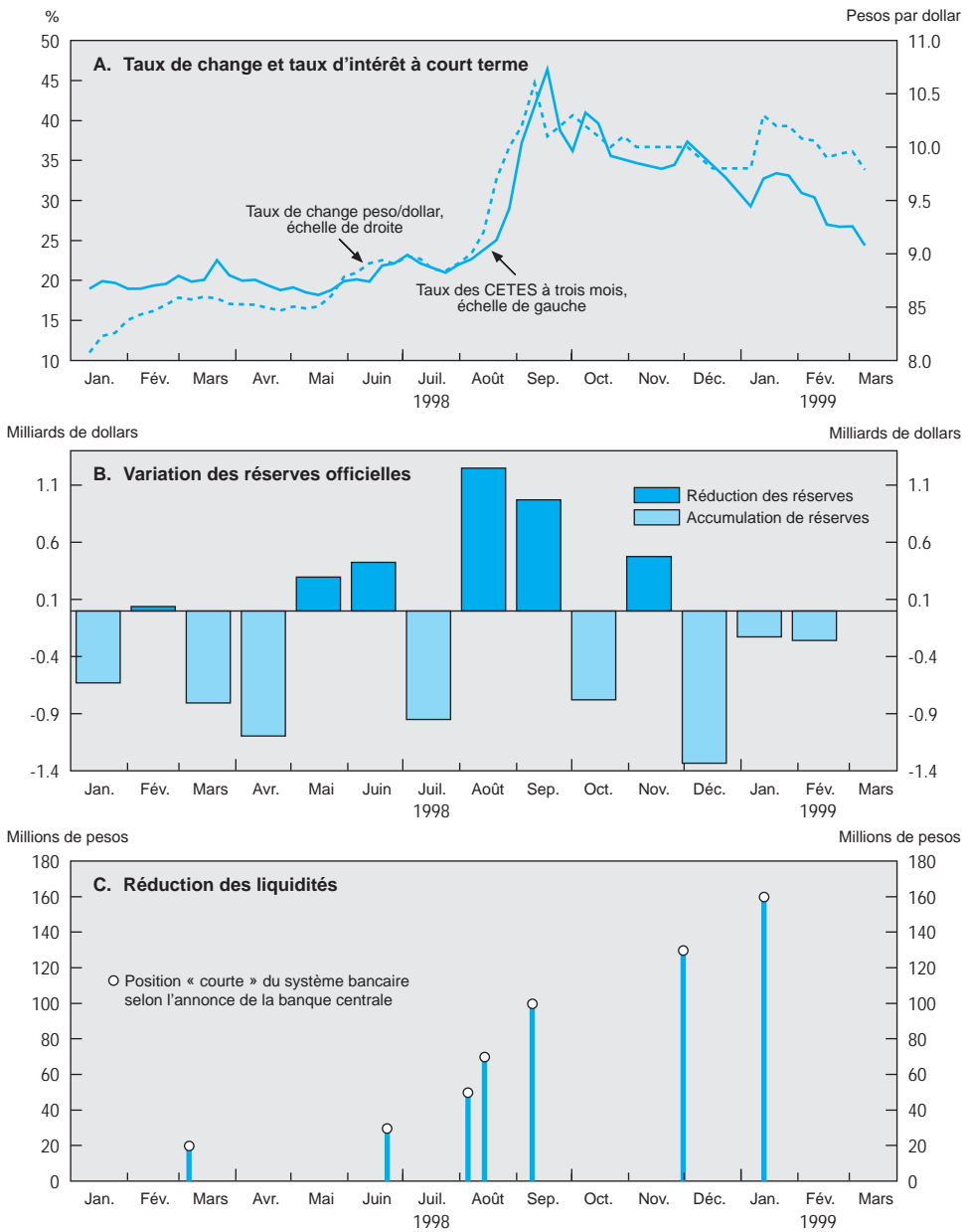
Source : Banco de México.

continué de s'accroître, plus modérément toutefois, en janvier et février 1999 (graphique 12, partie B)²⁷. Sur les douze mois jusqu'à décembre 1998, le peso s'est déprécié d'environ 20 pour cent aussi bien vis-à-vis du dollar qu'en termes effectifs. La devise mexicaine a ainsi perdu plus de terrain, notamment en termes effectifs, que les monnaies des autres grands pays d'Amérique latine – le Venezuela, le Brésil et plus particulièrement l'Argentine qui a rattaché sa monnaie au dollar dans le cadre d'une caisse d'émission au sens strict ; en revanche, sa dévaluation a été plus comparable à celle des autres pays de l'OCDE exportateurs de produits de base, comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande (graphique 13).

Les retombées de la crise brésilienne de janvier 1999 ont entraîné moins de perturbations que le choc de l'été de 1998, peut-être parce que la surprise était moins grande. Après avoir fléchi de quelque 8 pour cent vis-à-vis du dollar, le peso s'est ressaisi rapidement, et dès le début de mars il avait retrouvé un niveau proche de celui de la fin de 1998. Les taux d'intérêt à court terme ont réagi de manière identique, passant d'environ 30 à 40 pour cent avant de revenir à moins de 30 pour cent.

Les principaux agrégats monétaires, tels que la monnaie et le crédit, semblent avoir été moins affectés par les chocs extérieurs intervenus en 1998 que

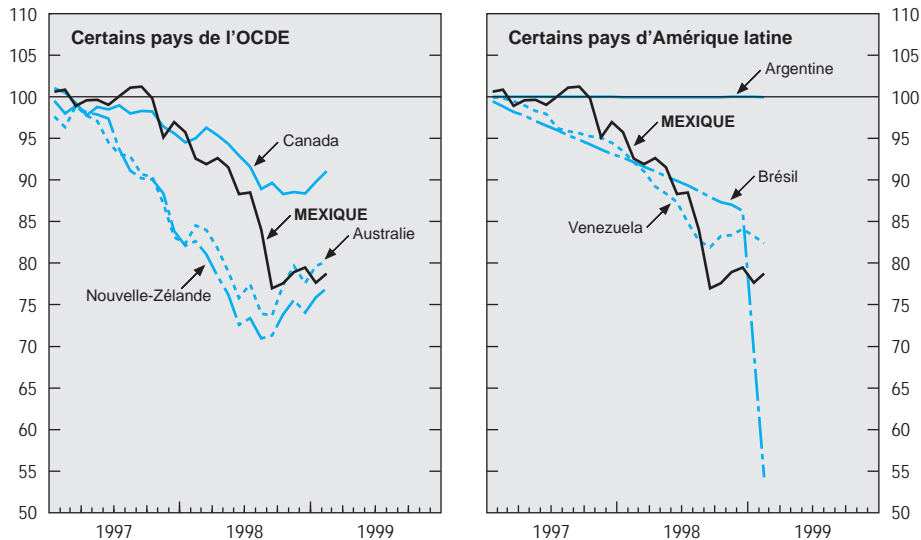
Graphique 12. Taux de change et certaines variables monétaires en 1998



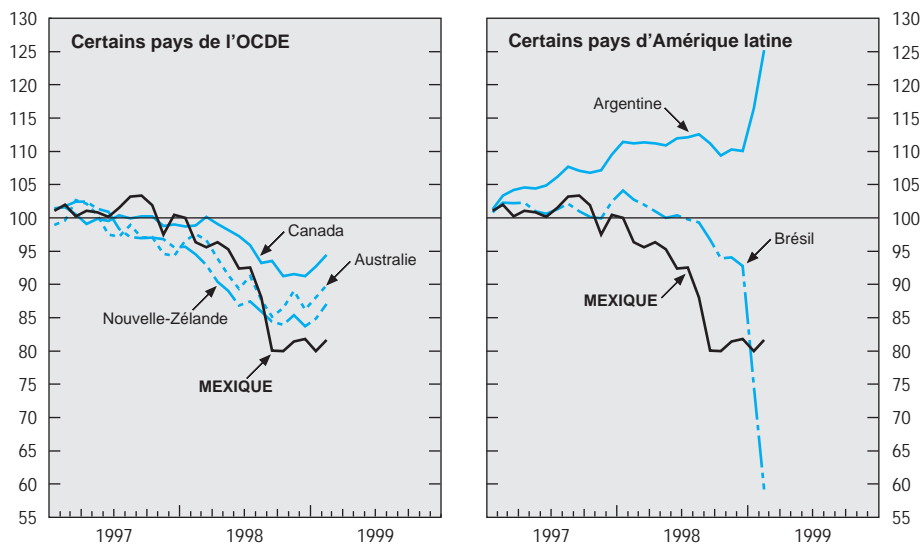
Source : Secrétariat de l'OCDE et Banco de México.

Graphique 13. Taux de change de certains pays
Fin 1996 = 100

A. Vis-à-vis du dollar



B. En termes effectifs



Source : Secrétariat de l'OCDE.

Tableau 7. **Crédit bancaire et épargne financière**

	Déc. 1994	Déc. 1995	Déc. 1996	Déc. 1997	Juin 1998	Sept. 1998	Déc. 1998
En milliards de pesos, fin de période							
M4	729	880	1 166	1 493	1 636	1 702	1 839
Crédit bancaire							
Total	640	810	910	989	1 058	1 110	1 135
Au secteur privé	613	764	863	918	987	1 022	1 050
Hors achats officiels d'actifs ¹	613	619	511	499	542	561	564
Pourcentages de variation en glissement annuel, en termes réels							
M4	15.9	-20.6	3.8	10.6	5.7	5.2	3.9
Crédit bancaire							
Total	32.7	-16.7	-12.1	-6.0	-1.4	2.4	-3.2
Au secteur privé	31.9	-18.0	-11.5	-8.1	-2.9	-0.2	-3.6
Hors achats officiels d'actifs ¹	31.9	-33.6	-35.3	-15.6	-1.4	1.7	-4.7

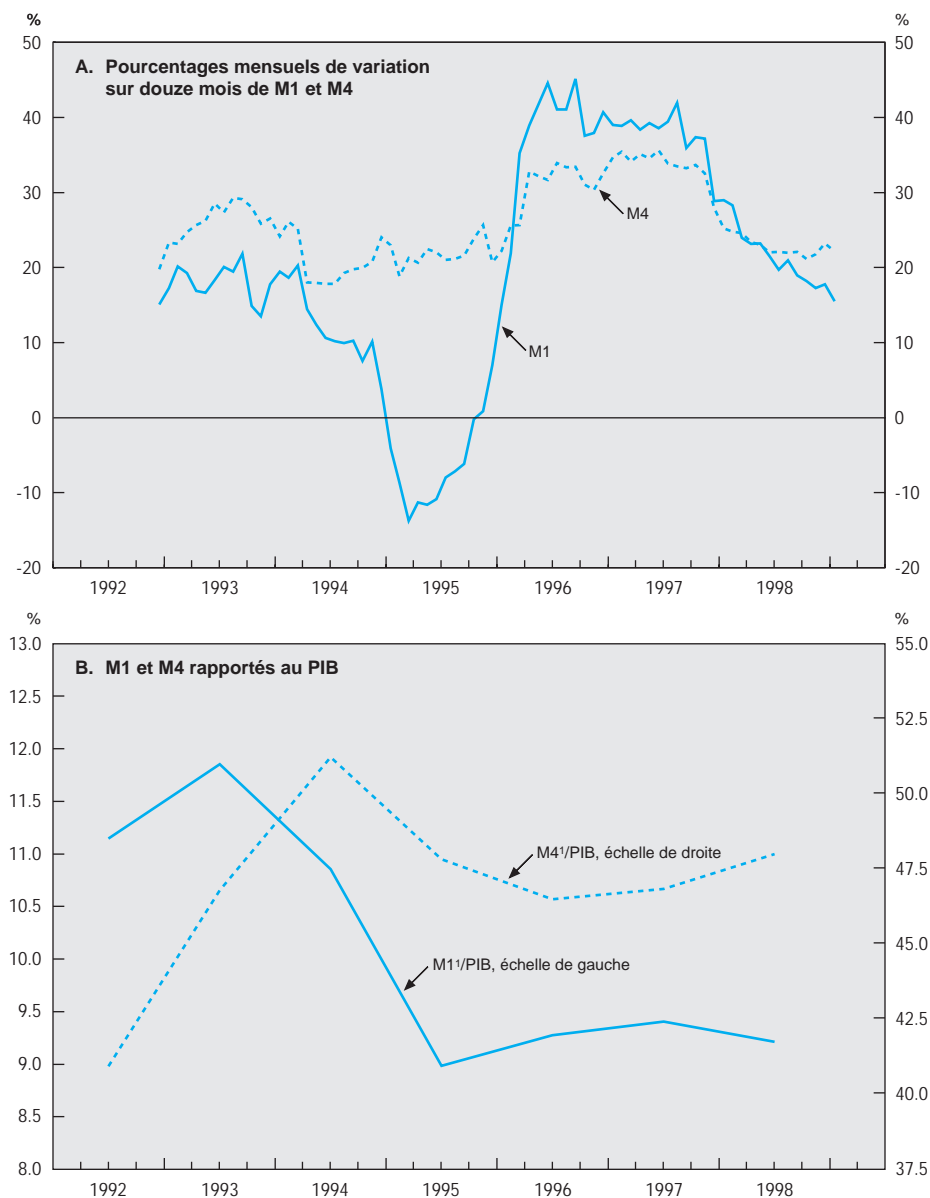
1. A l'exclusion des actifs qui ont été vendus ou transférés à des fonds de placement dans le contexte du soutien aux débiteurs et aux banques.

Source : Banco de México.

les taux d'intérêt et le taux de change. Sur les douze mois se terminant en décembre 1998, la base monétaire s'est accrue de 20.8 pour cent. Son évolution en 1998 a été proche de celle prévue par le programme monétaire de la Banque du Mexique – les écarts par rapport au profil attendu se maintenant pour l'essentiel à l'intérieur de l'intervalle de confiance statistique²⁸. Aussi bien le taux d'inflation que les taux d'intérêt ont été plus élevés que prévu, leur effet sur la demande de monnaie se neutralisant. Sur les douze mois se terminant en décembre 1998, l'agrégat monétaire de définition étroite (M1) s'est accru de quelque 17.8 pour cent, les espèces en circulation ayant augmenté de même que les dépôts à vue. Le niveau élevé des taux d'intérêt a cependant entraîné une décélération ininterrompue de la croissance de M1 en 1998. Cet effet a surtout concerné les dépôts à vue en monnaie locale. L'expansion de l'agrégat monétaire de définition plus large (M4) s'est elle aussi ralentie en 1998 : de 28 pour cent (en glissement annuel) en décembre 1997 il est passé à 23.2 pour cent en décembre 1998; l'inflation s'étant accélérée en 1998, le ralentissement de M4 a été plus prononcé en termes réels (tableau 7). Pour l'année dans son ensemble, tant M1/PIB que M4/PIB sont restés pratiquement inchangés (graphique 14).

Après avoir fortement reculé à la suite de la crise du peso de 1994, l'encours des crédits au secteur privé s'est redressé en 1998, mais ce mouvement a été limité tant dans son ampleur que dans sa durée. Le taux de croissance

Graphique 14. Agrégats monétaires



1. Chiffres de fin d'année.
 Source : Banco de México.

réelle en glissement annuel des crédits des banques commerciales au secteur privé est devenu positif en juillet 1998²⁹, gonflé par le dynamisme du crédit à la consommation, en particulier les achats financés par cartes de crédit. Les emprunts nets des entreprises et des individus ayant une activité industrielle ou commerciale ont eux aussi commencé à s'accroître (en termes réels) au deuxième trimestre de 1998. En revanche, les crédits hypothécaires consentis par les banques commerciales ont continué de fléchir, bien que ce mouvement ait probablement été en partie neutralisé par l'augmentation des prêts hypothécaires accordés par les institutions financières spécialisées. L'amélioration des conditions du marché du crédit s'est interrompue à la fin du mois d'août. Les conditions défavorables qui règnent depuis lors tant au plan mondial qu'au plan intérieur, ainsi que le nouveau durcissement de la politique monétaire et les incertitudes grandissantes concernant les perspectives de croissance, ont intensifié les risques de défaillance, ce qui s'est traduit par une élévation des primes de risque. Il est probable que les ménages et les entreprises, ainsi que les banques, sont de ce fait devenus plus réticents à s'engager dans des opérations de crédit. Comme on le verra au chapitre IV, ces incertitudes ont été aggravées pendant la majeure partie de 1998 par le piétinement du projet de réforme financière, qui laissait planer un doute sur la proportion selon laquelle le coût final serait au bout du compte financé par le secteur bancaire.

Les banques de développement – exception faite de la Bancomext – ont elles aussi encore réduit leurs prêts au secteur privé, dans la ligne de la tendance observée au cours des trois dernières années³⁰. La raison en a principalement été les mesures délibérées prises par le ministère des Finances pour inciter ces établissements à renforcer leurs bilans. La contraction du crédit a surtout affecté les entreprises de moyenne dimension qui ne représentent actuellement que 9.2 pour cent du crédit total accordé par les banques de développement.

Évaluation

La crise financière internationale de 1998 a mis à dure épreuve le cadre de politique monétaire adopté par le Mexique après la crise du peso de 1994. Ce nouveau cadre, et plus particulièrement les instruments destinés à contrôler la liquidité intérieure et les taux d'intérêt, ainsi que les mécanismes visant à freiner la volatilité du marché des changes, ont montré leur utilité mais aussi leurs limites, notamment au lendemain de la cessation de paiement sur la dette russe, qui a renforcé les pressions exercées sur le peso. Dans un premier temps, un taux de change flottant absorbe de manière satisfaisante les chocs extérieurs et limite la perte de production intérieure, mais il risque aussi de surréagir en raison d'une dangereuse interaction entre l'inflation, les anticipations inflationnistes et la dépréciation. En conséquence, lorsque la Banque du Mexique a estimé que la dépréciation du peso était incompatible avec les données fondamentales de

l'économie et que la hausse des anticipations inflationnistes devenait préoccupante, elle s'est employée activement à compléter les instruments existants de politique monétaire par des mécanismes plus puissants et plus délibérés. Grâce à l'adoption de ces nouveaux instruments, les autorités ont pu durcir fortement les conditions monétaires, relever les taux d'intérêt et lancer un signal puissant au marché. De plus, le mécanisme d'adjudications préannoncées de dollars a été complété lors d'une opération – en septembre – par une intervention directe sur le marché des changes pour empêcher une instabilité excessive.

Cette politique de flexibilité en matière de taux de change conjuguée à la fermeté dans la conduite de l'action a été généralement bien accueillie par le marché et s'est révélée efficace pour gérer la crise et faire face à l'effondrement des cours internationaux du pétrole et à la détérioration consécutive de la balance des opérations courantes du Mexique. Elle permet de mieux comprendre pourquoi les effets de contagion exercés sur le Mexique ont été relativement limités et elle a permis de préserver dans une large mesure la confiance. L'un des principaux indicateurs donne à penser qu'à cet égard le Mexique a obtenu de meilleurs résultats que la plupart des autres pays d'Amérique latine, notamment le Venezuela, le Brésil et l'Argentine. En fait, bien qu'il se soit creusé pour atteindre près de 10 points de pourcentage au plus fort de la crise l'été dernier, l'écart entre les rendements des obligations de l'État mexicain (en dollars) et les bons du Trésor des États-Unis est régulièrement demeuré l'un des plus faibles parmi ces pays.

Cette gestion de la crise n'a cependant pas empêché une recrudescence de l'inflation dont le taux de 18.6 pour cent à la fin de l'année a dépassé nettement l'objectif officiel de 12 pour cent. Si, à la suite d'un nouveau choc, le peso se déprécie de façon excessive, l'inflation s'accroîtra de nouveau à partir d'un niveau déjà élevé, ce qui risque de compromettre la crédibilité de la politique monétaire. La toute première priorité devrait donc être d'éviter un engrenage dépréciation-inflation et de ramener le pays sur un sentier résolument désinflationniste. Dans le contexte d'un régime de change flottant, un objectif d'inflation crédible s'impose pour fournir un point d'ancrage à la politique économique, préserver la confiance et, au bout du compte, rendre possible une baisse des taux d'intérêt.

Tout effort de lutte contre l'inflation s'accompagnera probablement de certains coûts, notamment à court terme. La croissance du PIB réel accuse déjà une décélération – peut-être cependant moins accusée qu'on ne le craignait, compte tenu notamment du quasi-assèchement du crédit bancaire à l'économie intérieure; et il est difficile de dire dans quelle mesure le secteur bancaire encore fragile souffrira du niveau élevé des taux d'intérêt. Le marasme persistant du marché du crédit bancaire intérieur n'a pas empêché la reprise économique de se poursuivre à un rythme soutenu, du moins jusqu'à ces derniers temps. Les

éléments d'information disponibles donnent à penser que les entreprises se sont financées en faisant appel à d'autres sources : on a constaté une vive expansion des crédits fournisseurs et des prêts d'institutions non bancaires, tandis que les entreprises travaillant pour l'exportation ont réussi à obtenir des crédits en devises à des conditions relativement favorables (chapitre I). Il reste cependant à voir pendant combien de temps ces autres sources de financement pourront soutenir l'économie; et, à plus long terme, il sera nécessaire de raffermir le système financier pour assurer une croissance économique durable (voir chapitre IV).

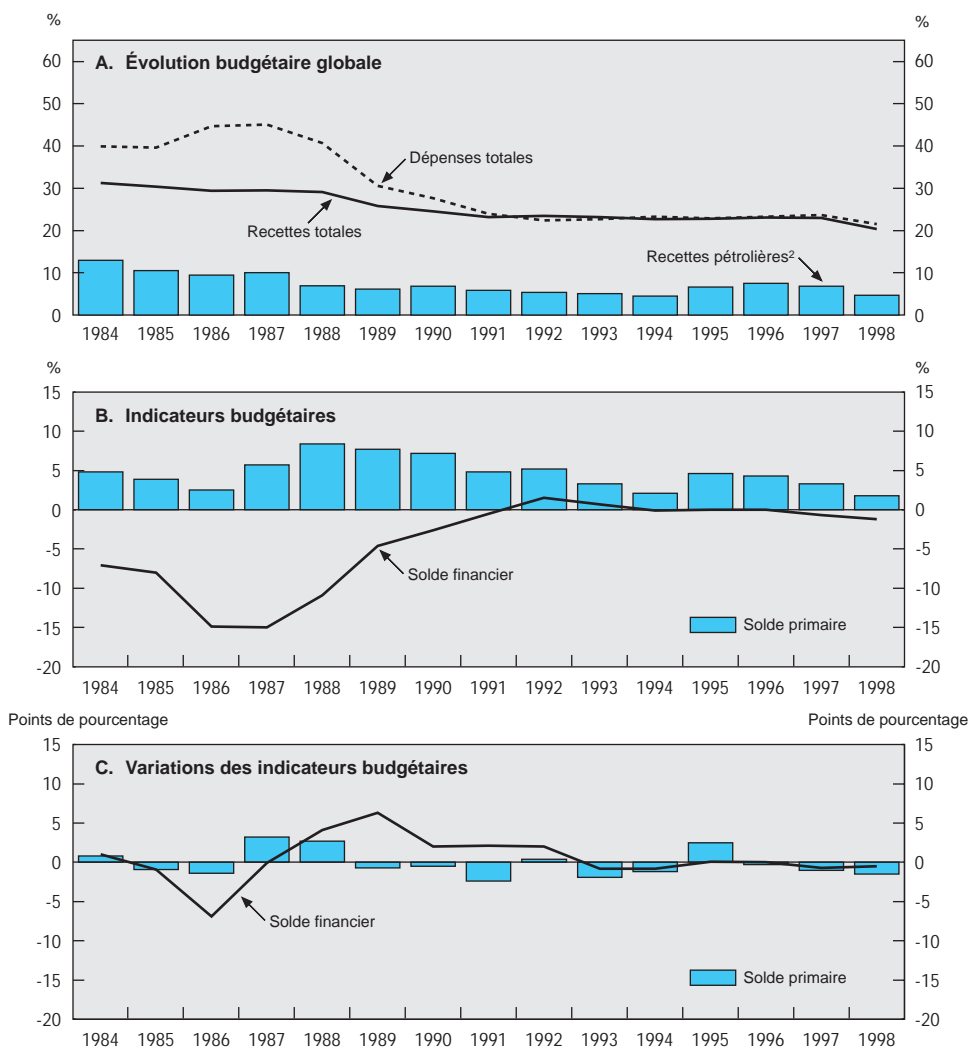
La politique budgétaire : faire face à la baisse des prix du pétrole

Remarques générales

Après la crise du peso de décembre 1994, la politique budgétaire a été durcie dans le cadre du programme de stabilisation. Depuis lors, les autorités gardent une attitude prudente, leur principal objectif étant la consolidation de la stabilité macroéconomique en même temps que l'encouragement de l'investissement et la réorientation des dépenses vers les programmes sociaux (graphique 15). De 1995 à 1997, les résultats budgétaires ont été proches de l'équilibre (tableau 8); les excédents primaires ont représenté en moyenne 4 pour cent du PIB et le ratio dette/PIB a régulièrement baissé. En 1998, les prévisions budgétaires initiales tablaient sur un déficit de 1.25 pour cent du PIB, en partie du fait de la contraction attendue des recettes pétrolières³¹. Néanmoins, abstraction faite du coût fiscal de la réforme du système de pensions et d'assurance maladie, le solde financier du secteur public devait dégager un léger excédent. Tant en 1997 qu'en 1998, les recettes effectives ont été sensiblement différentes des prévisions budgétaires initiales; les dépenses ayant été cependant ajustées dans les mêmes proportions, le déficit budgétaire a finalement été en ligne avec l'objectif. En 1997, le dynamisme de l'activité a permis des recettes plus fortes que prévu, ce qui a rendu possible un dépassement des dépenses effectives de 0.7 pour cent du PIB (par rapport au budget initial). En 1998, en revanche, la baisse des recettes liées au pétrole a contraint le gouvernement à procéder à des coupes budgétaires représentant approximativement 0.9 pour cent du PIB.

Outre l'influence de variables exogènes telles que les variations des cours internationaux du pétrole et des taux d'intérêt mondiaux, l'évolution budgétaire depuis 1995 a été affectée par un certain nombre de facteurs structurels. En premier lieu, des provisions ont dû être faites pour couvrir le coût des programmes mis en œuvre pour soutenir les banques et les débiteurs au lendemain de la crise³². Sur leur coût budgétaire total estimé – 14.4 pour cent du PIB selon les estimations du début de 1998 –, l'équivalent de 2.9 pour cent du PIB a déjà été versé au cours de la période 1995-97. Les ouvertures de crédit prévues à

Graphique 15. Indicateurs budgétaires¹
En pourcentage du PIB



1. Le secteur public comprend l'administration fédérale et les entreprises publiques sous contrôle budgétaire (comme la PEMEX). L'intermédiation financière des banques de développement n'est pas prise en compte ; le solde financier est le solde « économique » selon la terminologie mexicaine ; le solde primaire est le solde financier moins les paiements nets d'intérêts.

2. Les estimations pour 1998 sont les prévisions budgétaires corrigées de l'impact de la baisse du prix du pétrole.

Source : Ministère des Finances et Banco de México.

Tableau 8. **Comptes financiers du secteur public**
Pourcentage du PIB

	1995	1996	1997		1998			1999	2000
	Résultats	Résultats	Budget	Résultats	Budget initial	Budget corrigé ¹	Résultats ²	Budget ²	Prévisions officielles
Recettes	22.8	23.1	22.4	23.0	21.2	20.3	20.4	20.4	20.5
Dépenses	22.9	23.3	23.0	23.7	22.5	21.6	21.5	21.8	21.6
Solde financier	0.0	0.0	-0.5	-0.7	-1.3	-1.3	-1.2	-1.3	-1.0
Solde primaire	4.6	4.3	3.4	3.3	2.1	2.1	1.8	2.8	2.9
<i>Pour mémoire :</i>									
Paiements d'intérêts, total		4.4	3.9	3.9	3.6	3.6	2.9	4.0	3.8
<i>dont :</i>									
Provisions pour les programmes de soutien ³	0.8	0.8	-	1.3	0.3	0.3	0.3	0.5	0.5
Coût de la réforme IMSS ⁴	-	-	0.7	0.7	1.4	1.4	1.5	1.5	1.5
Partage des recettes	2.7	2.8	2.8	3.0	3.0	2.9	3.0	3.0	3.0

1. Budget initial, correction faite des trois trains de mesures budgétaires de janvier, mars et juillet 1998.
2. Le résultat pour 1998 est l'estimation préliminaire du ministère des Finances (janvier 1999). La prévision pour 1999 correspond au budget tel qu'adopté.
3. Dépôts auprès du FOBAPROA pour couvrir une partie du coût des programmes de soutien en faveur des banques et des débiteurs (voir section sur les banques au chapitre III ci-après).
4. L'IMSS est l'organisme de sécurité sociale pour les travailleurs du secteur privé; le coût total de la réforme comprend à la fois la baisse des recettes et la hausse des dépenses.

Source : Ministère des Finances.

cet effet pour 1998 représentaient à nouveau 0.3 pour cent du PIB. Dans les années à venir, les titres qui remplaceront les engagements du FOBAPROA (organisme public chargé des banques en difficulté) seront pleinement garantis par l'État, mais les modalités et conditions restent à définir. Étant donné que ces titres ne deviendront pas des éléments de la dette directe du secteur public, il n'existe pas de calendrier de service³³. En deuxième lieu, compte tenu de la décentralisation croissante des responsabilités de dépenses, les transferts du gouvernement fédéral aux niveaux inférieurs d'administration n'ont cessé de croître pour atteindre 3 pour cent du PIB en 1998. En troisième lieu, la mise en œuvre de la réforme de la sécurité sociale en 1997 a commencé à exercer des pressions sur le solde budgétaire : les cotisations à l'assurance maladie IMSS sont plus faibles³⁴; de plus, le remplacement du précédent système de pensions par répartition par un système de capitalisation implique à la fois une baisse des recettes (les cotisations précédemment versées à l'IMSS étant confiées à des gestionnaires de fonds privés) et une augmentation des dépenses pour combler l'écart entre l'épargne individuelle accumulée et les droits à pension si les travailleurs optent pour l'ancien système. Les réformes ayant été mises en œuvre

en juillet 1997, leur incidence en année pleine n'a commencé à se faire sentir qu'en 1998; leur coût annuel est estimé à 1.5 pour cent du PIB pendant une vingtaine d'années, et il devrait ensuite progressivement baisser.

Évolution budgétaire en 1997

En 1997, les comptes financiers du secteur public au sens large se sont soldés par un déficit de 0.7 pour cent du PIB, légèrement supérieur aux prévisions budgétaires. Les recettes ont augmenté plus vite que prévu pour atteindre 23 pour cent du PIB, soit 0.6 pour cent de plus que les estimations initiales. L'essentiel de cette augmentation a été le fait des recettes fiscales fédérales (impôt sur le revenu et TVA notamment), la rapide expansion de l'activité ayant gonflé l'assiette d'imposition tandis que les mesures prises pour améliorer le recouvrement de l'impôt et lutter contre la fraude fiscale portaient leurs fruits (tableau 9). Les recettes non fiscales de l'administration fédérale (y compris les

Tableau 9. **Budget de l'administration fédérale**
Pourcentage du PIB

	1995	1996	1997		1998			1999
	Résultats	Résultats	Budget	Résultats	Budget initial	Budget corrigé ¹	Résultats ²	Budget ²
Recettes	15.2	15.7	15.2	16.0	14.9	14.1	14.1	14.8
Contribution de PEMEX	3.9	4.5	4.0	4.1	3.2	2.2	2.3	1.7
Autres recettes non fiscales	2.0	2.1	2.1	2.1	1.6	1.7	1.4	1.8
Recettes fiscales	9.3	9.0	9.1	9.8	10.1	10.2	10.4	11.3
dont :								
Impôt sur le revenu	4.0	3.9	3.5	4.2	4.2	4.2	4.3	4.7
TVA	2.8	2.9	2.8	3.1	3.0	3.0	3.1	3.2
Accises	1.3	1.2	1.7	1.4	1.9	1.9	2.0	2.4
Droits à l'importation	0.6	0.6	0.5	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6
Dépenses	16.1	16.1	16.3	17.3	16.4	16.0	15.8	16.3
« Programmables »	9.5	9.3	9.8	10.4	10.3	10.0	10.0	9.5
Dépenses courantes	7.8	7.6	8.7	8.7	9.1	8.7	8.4	-
Dépenses en capital	1.9	1.9	1.7	1.9	1.6	1.7	1.6	-
Arriérés de paiements	-0.2	-0.2	-0.5	-0.3	-0.4	-0.4	-	-
Non programmables	6.6	6.8	6.5	6.9	6.1	6.0	5.8	6.8
Partage des recettes	2.7	2.8	2.8	3.0	3.0	2.9	3.0	3.0
Paiements d'intérêts ³	3.8	3.7	3.3	3.4	2.8	2.8	2.5	3.5
Autres ⁴	0.1	0.2	0.4	0.6	0.3	0.3	0.3	0.3

1. Budget initial, corrigé en fonction des trois trains de mesures budgétaires de janvier, mars et juillet 1998.
2. Le résultat pour 1998 est l'estimation préliminaire du ministère des Finances (janvier 1999). La prévision pour 1999 correspond au budget tel qu'adopté.
3. Y compris les provisions au titre des programmes de soutien en faveur des banques et des débiteurs.
4. Y compris les sommes dues au titre de l'exercice précédent et les dépenses nettes de l'administration fédérale au profit des entreprises publiques.

Source : Ministère des Finances.

Tableau 10. **Entreprises publiques sous contrôle budgétaire : comptes financiers¹**
 Pourcentage du PIB

	1995	1996	1997		1998			1999
	Résultats	Résultats	Budget	Résultats	Budget initial	Budget corrigé ²	Résultats ³	Budget ³
Recettes	8.9	8.7	8.6	9.0	7.9	7.8	8.0	7.3
PEMEX	2.7	2.9	3.0	2.7	2.6	–	2.2	2.1
Autres entreprises publiques	4.8	4.5	4.2	4.4	3.7	–	4.3	3.5
Transferts reçus	1.4	1.2	1.4	1.9	1.6	–	1.5	1.7
Dépenses	8.3	8.4	8.0	8.3	7.7	7.2	7.4	6.8
Dépenses courantes	5.9	5.7	5.7	6.2	5.4	5.2	5.6	–
Dépenses en capital	1.6	2.0	1.7	1.6	1.7	1.4	1.4	–
Paievements d'intérêts	0.8	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5

1. Entreprises publiques sous contrôle budgétaire, non compris les intermédiaires financiers publics (banques de développement et fonds fiduciaires de l'État).
2. Prévisions budgétaires initiales corrigées des trois trains de mesures budgétaires de janvier, mars et juillet 1998.
3. Le résultat pour 1998 est l'estimation préliminaire du ministère des Finances (janvier 1999). La prévision pour 1999 correspond au budget tel qu'adopté.

Source : Ministère des Finances.

contributions de la compagnie pétrolière publique, la PEMEX) sont en revanche tombées à 6.2 pour cent du PIB contre 6.6 pour cent un an auparavant, essentiellement en raison de la chute des prix du pétrole dans les derniers mois de l'année. Les recettes des entreprises publiques sous contrôle budgétaire direct ont augmenté en pourcentage du PIB, pour atteindre 9 pour cent, la progression des ventes de biens et services (notamment de la Compagnie fédérale d'électricité, CFE) ayant compensé la baisse des recettes de la PEMEX et des cotisations à l'IMSS³⁵ (tableau 10).

Au niveau fédéral, les recettes supplémentaires ont été pour l'essentiel compensées par une augmentation des dépenses au titre des programmes sociaux et des programmes d'investissement du secteur public. Les dépenses courantes ont connu une vive progression de 14.1 pour cent en termes réels sous l'effet du renforcement des programmes de Santé, d'Éducation et de nutrition. En conséquence, les dépenses totales au titre du développement social ont atteint 55.4 pour cent des dépenses « programmables » totales, contre 53.2 pour cent en 1996 (tableau 11)³⁶. En 1997, les dépenses sociales avaient retrouvé leurs niveaux d'avant la crise en termes réels, la progression étant essentiellement due aux dépenses au titre de la sécurité sociale (en partie du fait de la réforme de l'IMSS). Les dépenses non programmables ont progressé légèrement en pourcentage du PIB, du fait surtout de l'augmentation des transferts aux États et aux municipalités. En 1997, les paiements d'intérêts du secteur public ont atteint 3.9 pour cent

Tableau 11. **Dépenses publiques programmables par secteur**

	1995	1996	1997	1998		1998/1997 ¹
				Budget initial	Budget corrigé ²	Variation en termes réels
TOTAL milliards de pesos (Pourcentage de variation)	286.3 (-15.1)	397.2 (7.1)	508.1 (7.5)	604.4 (5.8)	574.8 (0.6)	- 0.6
	Pourcentage total					
Développement social	53.9	53.2	55.4	58.5	60.1	9.1
Éducation	23.8	23.3	23.1	24.6	25.6	11.5
Santé	14.2	13.2	13.5	13.8	14.2	5.9
Sécurité sociale	8.0	8.4	10.8	11.8	12.1	12.4
Main-d'œuvre	0.2	0.2	0.4	0.4	0.4	-2.5
Aide sociale et approvisionnement	2.2	2.5	1.8	1.8	1.8	-0.5
Développement urbain et régional	5.4	5.5	5.7	6.2	6.0	5.3
Développement rural	7.1	6.7	5.6	5.2	5.1	-9.3
Environnement et pêcheries	0.5	0.3	1.1	1.1	1.1	-1.6
Communications et transport	5.0	5.6	5.1	3.4	3.3	-34.5
Énergie	22.8	24.1	22.6	22.3	20.8	-7.6
Justice et sécurité	5.8	6.1	5.6	5.6	5.8	4.5
Administration	4.9	4.0	4.6	3.9	3.9	-15.6

1. Pourcentage de variation entre les résultats de 1997 et les dépenses ajustées pour 1998.

2. Budget initial, correction faite des trois trains de mesures budgétaires de janvier, mars et juillet 1998.

Source : Ministère des Finances.

du PIB, chiffre nettement inférieur au résultat de 1996, du fait de l'incidence favorable de la détente des taux d'intérêt sur le service de la dette publique. En même temps, les paiements effectués pour couvrir en partie le coût des programmes de soutien pour les banques et les débiteurs ont été légèrement supérieurs à ceux de l'année précédente.

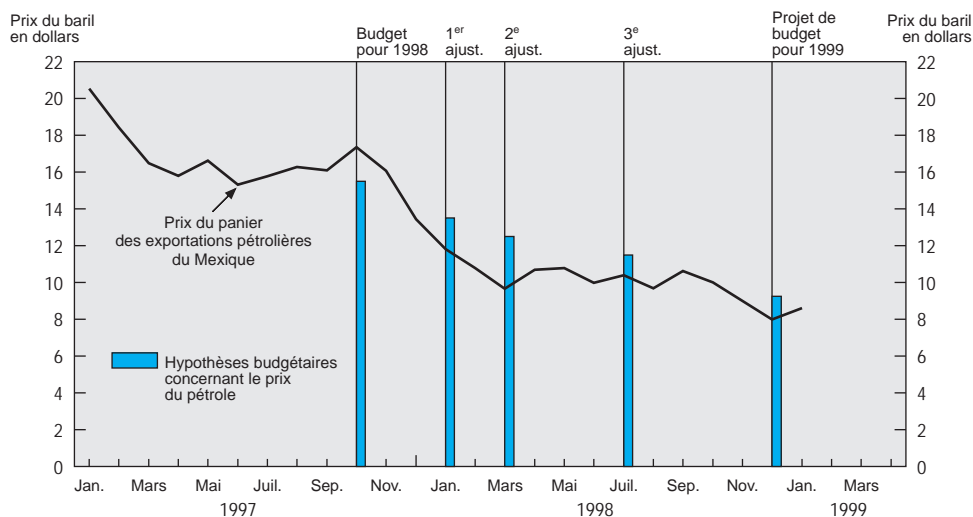
Le budget de 1998 et sa mise en œuvre

Le budget de 1998 a été préparé en tenant compte des pressions résultant de la réforme de la sécurité sociale et du coût des mesures de renflouement du système financier, et en faisant intervenir une hypothèse concernant la baisse attendue des prix à l'exportation du pétrole. On prévoyait une baisse des recettes comme des dépenses en pourcentage du PIB, et l'objectif concernant le déficit du secteur public était fixé à 1.25 pour cent du PIB, soit environ 0.5 point de plus que les résultats de 1997. Ce creusement attendu du déficit financier et la contraction de l'excédent primaire (de 1.2 pour cent du PIB) impliquaient cependant un contrôle relativement strict des finances publiques. La réforme de la sécurité sociale devait à elle seule représenter un coût budgétaire supplémen-

taire de 0.8 pour cent du PIB en 1998, tandis que la baisse des prix du pétrole incorporée dans les prévisions budgétaires équivalait à une moins-value de recettes pour l'administration fédérale de l'ordre de 1 pour cent de PIB par rapport à 1997. Dans la mesure où l'on prévoyait que la croissance du PIB réel se ralentirait pour s'établir à 5.2 pour cent, l'orientation budgétaire était donc prudente, et était censée de ce fait aider le processus de désinflation.

Conformément aux prévisions budgétaires initiales, les recettes du secteur public devaient redescendre à 21.2 pour cent du PIB, soit presque 2 points de pourcentage de moins que les résultats de 1997. Du côté des dépenses, on prévoyait que les versements totaux du secteur public se contracteraient en pourcentage du PIB (de 1.2 point par rapport aux résultats de 1997). Les composantes programmables des dépenses de l'administration fédérale devaient augmenter fortement en termes réels. De même que les années précédentes, les versements au titre de la santé, de la lutte contre la pauvreté et de l'éducation occupaient une place prioritaire de sorte que la part des dépenses sociales dans le total devait s'élargir pour atteindre 58.5 pour cent. On prévoyait en revanche un léger recul des dépenses non programmables par rapport au PIB, du fait de la diminution attendue des coûts du service de la dette publique et d'une réduction des provisions constituées pour financer les mesures d'aide au secteur bancaire et aux débiteurs.

Au début de 1998, les prix à l'exportation du pétrole ayant chuté plus fortement que prévu, il est devenu évident que les estimations initiales des recettes du secteur pétrolier (qui représentent encore environ le tiers des recettes fédérales totales) péchaient par optimisme. Les autorités ont réagi sans tarder, en procédant aux ajustements de dépenses requis afin de respecter l'objectif budgétaire. Trois trains de mesures budgétaires ont été annoncés successivement – en janvier, en mars et en juillet 1998 – pour compenser l'incidence prévue de la baisse des prix du pétrole sur les recettes du secteur public. Selon les estimations officielles, les moins-values de recettes pétrolières représentaient environ 1 pour cent du PIB, l'hypothèse relative au prix du pétrole qui sous-tendait les prévisions budgétaires ayant été réduite par étapes d'environ 4 dollars et ramenée à 11.50 dollars le baril³⁷ (graphique 16). Néanmoins, les compressions de dépenses résultant des trois séries de mesures ont été légèrement plus faibles – 29.8 milliards de pesos, soit environ 0.8 pour cent du PIB – dans la mesure où les recettes non pétrolières ont été plus importantes qu'initialement prévu, sous l'effet conjugué du produit des privatisations et du bon résultat inattendu du recouvrement de l'impôt (tableau 12). Les mesures correctrices prises par le gouvernement se sont inscrites dans le contexte d'un dynamisme persistant de la demande intérieure et d'une vive expansion des importations, et ont été de ce fait jugées utiles pour tempérer l'activité. De plus, l'effort de rigueur budgétaire décidé pour faire face au choc négatif exercé sur les termes de l'échange paraissait opportun dans la mesure où il pouvait contribuer à

Graphique 16. Prix du pétrole et hypothèses budgétaires¹

1. Hypothèses budgétaires concernant le prix moyen du panier des exportations pétrolières du Mexique d'abord retenues dans le budget initial pour 1998, puis établies à l'époque de l'annonce des différents mesures d'ajustement décidées au cours de l'année 1998, et sous-tendant enfin les propositions budgétaires pour 1999.

Source : Ministère des Finances.

Tableau 12. Incidence exercée sur le budget par la baisse des recettes liées au pétrole et mesures de compensation¹

Milliards de pesos

	Ajustements			Total
	Premier	Second	Troisième	
Moins-value des recettes pétrolières (pourcentage du PIB)	15.3 (0.4)	11.2 (0.3)	9.8 (0.3)	36.2 (1.0)
Progression exceptionnelle des recettes	0	2.2	4.3	6.5
Augmentation des recettes fiscales	0	0	1.5	1.5
Augmentation des recettes non fiscales ²	0	2.2	2.8	5.0
dont : Privatisations	0	0	1.8	1.8
Réduction des dépenses programmables (pourcentage du PIB)	15.3 (0.4)	9.0 (0.2)	5.5 (0.2)	29.8 (0.8)
Incidence nette sur le solde du secteur public	0	0	0	0

1. Incidence attendue sur le budget; estimations officielles de juillet 1998.

2. Couvre le produit des ventes de biens et de services publics, et les intérêts reçus sur le fonds d'action conjoncturelle.

Source : Ministère des Finances.

renforcer la confiance dans la politique économique face aux turbulences financières mondiales.

Le premier train de mesures d'ajustement prévoyait des réductions des dépenses d'investissement et, dans une moindre mesure, des dépenses courantes pour un montant total de 0.4 pour cent de PIB. Il prévoyait notamment le report de projets de construction, un gel partiel des traitements et de l'embauche dans le secteur public et une réduction des dépenses de fonctionnement d'un certain nombre de ministères. Les plus touchées ont été les compagnies publiques comme la PEMEX et la compagnie d'électricité CFE, qui ont supporté globalement quelque 61 pour cent des compressions totales (tableau 13). Le deuxième train de mesures d'ajustement, bien que plus limité (0.24 pour cent du PIB), a été analogue au premier dans la mesure où il concernait surtout l'investissement et les compagnies publiques. La troisième série de compressions budgétaires a représenté l'équivalent de 0.15 pour cent du PIB. Dans le même temps, les recettes attendues en 1998 au titre de l'impôt et des privatisations étaient révisées à la hausse, ce qui correspondait à une contribution de 0.11 pour cent de PIB à l'ajustement. Bien que la PEMEX ait supporté l'essentiel des compressions, principalement du fait d'une réduction des dépenses d'investissement, les mesures correctrices ont également concerné les budgets des ministères de la Santé et de l'Éducation. En septembre, à la suite d'inondations catastrophiques dans le Chiapas (où les dommages représentaient plus de 0.1 pour cent du PIB selon les premières estimations), le gouvernement a demandé à ses agences de geler un certain nombre de postes de dépenses et d'affecter les économies ainsi réalisées sur l'ensemble de l'année au financement de programmes spéciaux d'aide.

Les résultats pour 1998 illustrent l'effet de la rigueur budgétaire, sur les dépenses d'équipement – qui, pour le secteur public dans son ensemble – ont baissé de 8.2 pour cent en termes réels par rapport à l'année précédente³⁸. Les dépenses courantes, en revanche, sont restées globalement inchangées en termes réels. La masse salariale du secteur public a augmenté légèrement (de 2 pour cent) en termes réels, car la baisse réelle des coûts en personnel de l'administration centrale et des entreprises publiques a été plus que compensée par une nette hausse réelle des salaires des enseignants et des personnels médicaux, qui sont versés par les États. En 1998, comme l'année précédente, les paiements d'intérêts sur la dette du secteur public ont été inférieurs aux estimations budgétaires. Étant donné que la dette publique du Mexique (tant intérieure qu'extérieure) est de plus en plus à long terme³⁹, ces paiements d'intérêts n'ont sans doute été que modérément affectés par le niveau élevé auquel s'établissaient les taux d'intérêt dans les derniers mois de 1998. Les provisions au titre des programmes d'aide en faveur des banques et des débiteurs ont atteint 0.3 pour cent du PIB. Enfin, les dépenses de retraite ont augmenté notablement en 1998, par rapport à 1997, en raison du coût de la réforme de l'IMSS en année

Tableau 13. Ajustements apportés aux dépenses budgétaires pour 1998

	Crédits initialement prévus (milliards de pesos)	Crédits finalement ouverts ¹ (milliards de pesos)	Réduction cumulée		Part de la réduction totale (%)
			(milliards de pesos)	(%)	
Total des dépenses programmables	509.3	479.6	29.6	5.8	100.0
Administration centrale	239.0	227.6	11.4	4.8	38.3
Présidence	1.1	1.1	0.0	0.9	0.0
Administration générale	6.4	6.3	0.0	0.5	0.1
Affaires étrangères	2.4	2.4	0.0	0.0	0.0
Finances	16.4	15.1	1.4	8.2	4.6
Défense	14.2	14.2	0.0	0.2	0.1
Agriculture	18.5	17.9	0.6	3.0	1.9
Communications et transports	13.7	12.6	1.1	8.0	3.7
Commerce	1.9	1.8	0.1	4.2	0.3
Éducation	61.7	60.3	1.5	2.4	4.9
Santé	13.6	12.8	0.8	5.9	2.7
Marine	5.9	5.7	0.2	3.2	0.6
Travail	2.7	2.5	0.2	7.5	0.7
Réforme agraire	1.4	1.4	0.0	0.7	0.0
Environnement	12.8	11.8	1.0	7.5	3.2
Contrôleur général	3.4	3.4	0.0	0.6	0.1
Énergie	0.7	0.7	0.0	0.0	0.0
Cotisations de sécurité sociale	17.8	17.0	0.9	4.8	2.9
Développement social (SEDESOL)	9.4	8.1	1.3	13.6	4.3
Tourisme	1.1	0.9	0.1	12.3	0.4
Salaires (provisions)	10.4	8.1	2.3	22.1	7.8
Fonds pour l'éducation de base	19.1	19.1	0.0	0.0	0.0
Lutte contre la pauvreté	3.4	3.4	0.0	0.0	0.0
Autres	1.2	1.2	0.0	0.8	0.0
Organisations et entreprises sous contrôle budgétaire	270.3	252.0	18.3	6.8	61.7
PEMEX	78.5	69.9	8.6	11.0	29.1
Commission Fédérale de l'électricité (CFE)	54.3	47.4	6.9	12.7	23.3
Luz y Fuerza ²	8.9	8.9	0.0	0.2	0.1
CONASUPO	7.4	6.5	0.9	11.6	2.9
IMSS	85.6	84.5	1.1	1.3	3.7
ISSSTE	25.1	24.6	0.5	2.0	1.7
Autres	10.5	10.2	0.3	2.7	0.9

1. Correction faite des compressions budgétaires de janvier, mars et juillet 1998.

2. Société d'électricité du Mexique central.

Source : Ministère des Finances.

pleine. Du côté des recettes, les prix du pétrole ont baissé au quatrième trimestre de 1998, pour s'établir en moyenne à 10 dollars le baril sur l'ensemble de l'année. Ce recul n'a été que partiellement compensé par des recettes fiscales

plus importantes que prévu, de sorte que l'on estime que les recettes totales ont été inférieures de 0.8 point de PIB aux prévisions budgétaires. Globalement, les mesures prises tout au long de l'année ont permis de maintenir le déficit du secteur public au niveau de l'objectif, l'excédent primaire étant un peu plus faible que prévu (1.8 pour cent du PIB contre 2.1 pour cent pour l'estimation initiale).

Le budget de 1999

Le budget de 1999 a été mis au point à une époque de profondes incertitudes liées à la fois aux turbulences financières mondiales et à l'évolution intérieure, notamment les longues discussions du Congrès sur la proposition de réforme financière (chapitre IV). A la fin de 1998, le taux de change peso/dollar s'était fortement déprécié; les taux d'intérêt intérieurs étaient beaucoup plus élevés qu'un an plus tôt; l'inflation s'était accélérée et la croissance de la production s'était ralentie. La politique monétaire avait été sensiblement durcie pendant l'année afin de freiner la demande intérieure et de juguler l'inflation. Dans ce contexte, il était important de continuer de mener une politique budgétaire prudente pour préserver la confiance et réduire en partie la charge imposée à la politique monétaire afin de créer des conditions favorables à un retour des taux d'intérêt à des niveaux plus faibles. De plus, étant donné la fragilité du secteur bancaire, on considérait que la rigueur exercée par une politique budgétaire restrictive serait moins préjudiciable pour l'économie que des taux d'intérêt durablement élevés. La mise au point du budget a été encore compliquée par la baisse des prix du pétrole et la décélération attendue des recettes fiscales du fait du ralentissement de l'activité.

Face à ces défis, le budget 1999 est resté prudent, avec pour objectif un déficit financier de 1.25 pour cent du PIB, identique au résultat de 1998⁴⁰. Un élargissement de l'excédent primaire de 1 pour cent du PIB est prévu. Parmi les hypothèses retenues figurent un prix moyen du panier d'exportations pétrolières du Mexique de 9.25 dollars le baril (inférieur à la moyenne de 1998, mais supérieur au chiffre de 7.50 dollars atteint à la fin de 1998, tenant compte des prix implicites sur le marché à terme), une croissance du PIB de 3 pour cent, et une inflation de 13 pour cent à la fin de l'année (époque à laquelle le taux de change est supposé être de 11.1 pesos pour un dollar, impliquant une nouvelle dépréciation de quelque 11 pour cent par rapport à la fin de 1998). Plusieurs mesures ont été adoptées afin de renforcer les recettes fiscales, notamment un relèvement des taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et le maintien de la taxe sur les alcools et les boissons, qui devraient se traduire par une augmentation des recettes fiscales fédérales de 1 pour cent du PIB. Du côté des dépenses, les dépenses programmables de l'administration fédérale doivent diminuer légèrement en termes réels afin de compenser

l'alourdissement attendu du coût du service de la dette publique. Étant donné le ralentissement prévu de l'activité économique en 1999, l'élargissement de l'excédent primaire prévu dans le budget impliquerait un certain durcissement de la politique budgétaire⁴¹.

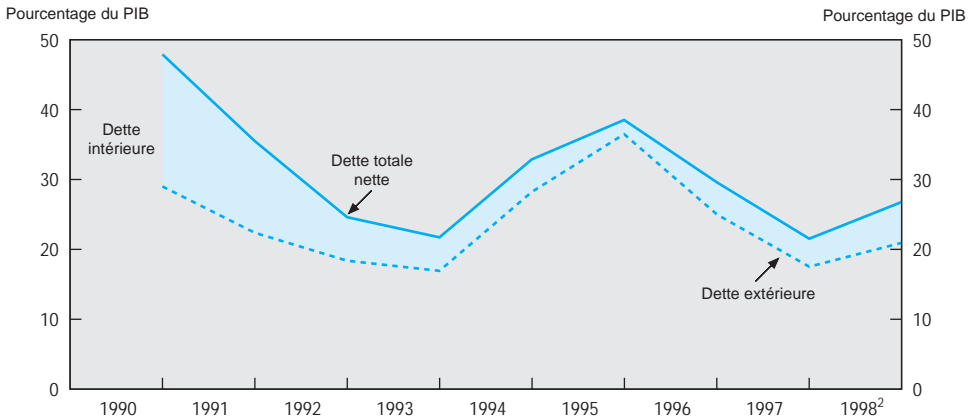
Gestion de la dette

Après avoir réussi à refinancer les titres à court terme liés au dollar (*Tesobonos*) après la crise du peso de 1994, les autorités se sont employées à réduire les coûts de financement et allonger l'échéance moyenne de la dette publique. Sur le front extérieur, des paiements anticipés ont été faits en 1996 et 1997 sur les engagements auprès du FMI et du gouvernement des États-Unis, et sur les billets à taux variables arrivant à échéance en 2001. Ces paiements ont été financés par l'émission de titres placés sur les marchés financiers internationaux à des conditions plus favorables. Cette stratégie a été grandement facilitée par l'apparition d'importants excédents primaires qui, conjugués au produit des privatisations, ont entraîné une tendance globalement décroissante de la dette publique, tant en termes absolus qu'en pourcentage du PIB. Grâce aussi aux effets de valorisation, la dette totale nette du secteur public est tombée de 38.5 à 26.8 pour cent du PIB entre décembre 1995 et décembre 1998 (graphique 17)⁴². Le recul a été plus accusé pour la dette extérieure nette, celle-ci ayant été partiellement remplacée par des titres d'emprunt intérieur émis pour stériliser le gonflement des réserves de change.

La stratégie de gestion de la dette intérieure a été axée sur l'amélioration des échéanciers et la limitation des paiements d'intérêts. Depuis 1996, les autorités ont accéléré l'émission de bons du Trésor à un, deux et trois ans (*Bondes*) et d'obligations indexées à trois et cinq ans (*Udibonos*)⁴³. En décembre 1998, ces deux instruments représentaient déjà les deux tiers de l'encours de la dette intérieure totale du secteur public, contre un tiers à la fin de 1995 (graphique 18). En conséquence, l'échéance moyenne de la dette intérieure publique s'est allongée (graphique 19).

La dette publique du Mexique rapportée au PIB est faible comparative-ment à la plupart des autres pays de l'OCDE et sa composante extérieure, d'environ 20 pour cent du PIB, est d'ampleur analogue à celle des autres pays d'Amérique latine et a un échéancier qui implique actuellement des besoins de refinancement assez limités. En décembre 1998, les obligations à court terme (moins d'un an) ne représentaient qu'environ 7 pour cent de la dette publique extérieure du Mexique (soit 1.5 pour cent du PIB). Le remboursement de la dette publique extérieure devrait s'élever à un peu plus de 10 milliards de dollars par an en 1999 et 2000, dont plus de 8 milliards de dollars vis-à-vis de créanciers publics. Néanmoins, en 1998, la gestion de la dette a été compliquée par les turbulences financières mondiales. Pendant le premier semestre de l'année, le

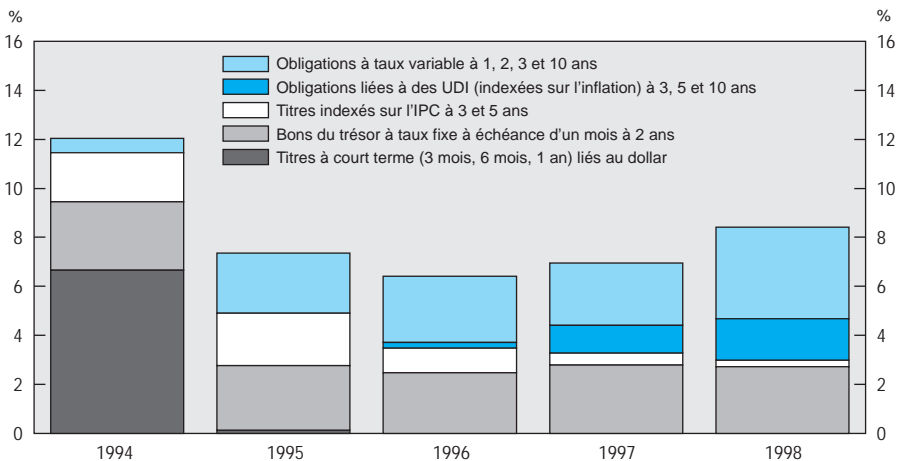
Graphique 17. Dette totale nette du secteur public¹
Dette économique au sens large, encours, fin de période



1. Dette totale brute, moins dépôts et actifs financiers du secteur public (qui couvre l'administration fédérale, les entreprises publiques, les banques de développement et les fonds fiduciaires publics).
2. Décembre 1998. Les chiffres diffèrent de ceux du ministère des Finances, qui ne couvrent pas les fonds fiduciaires publics.

Source : Banque du Mexique.

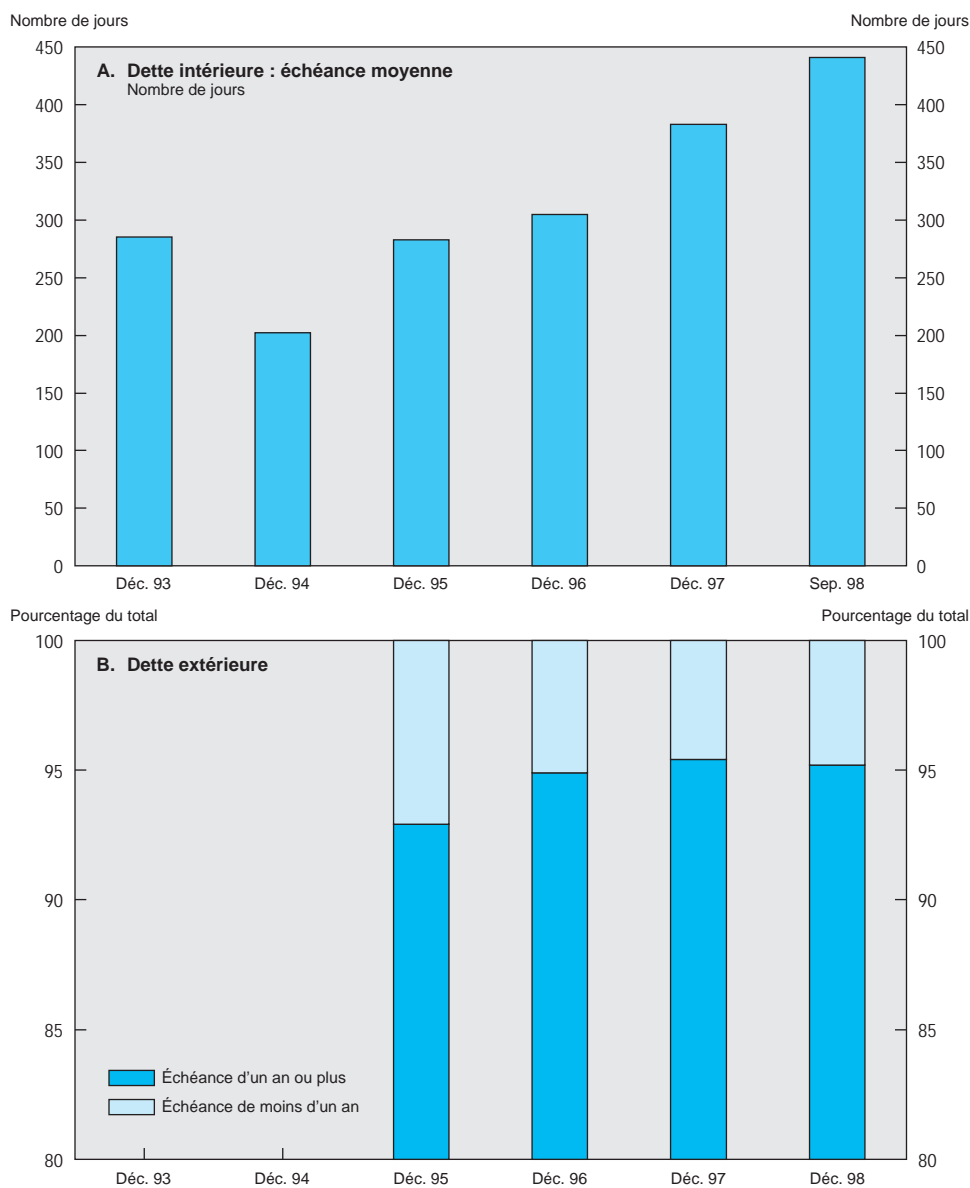
Graphique 18. Dette intérieure du secteur public¹
Encours, fin de période, en pourcentage du PIB



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

Source : Ministère des Finances.

Graphique 19. **Structure de la dette publique**
Fin de période



Source : Ministère des Finances.

Mexique a pu placer au total 3.1 milliards de dollars d'obligations sur les marchés internationaux de capitaux – notamment une émission d'obligations à 10 ans pour un montant de 1 milliard de dollars assortie de taux d'intérêt supérieurs de 288 points de base à ceux des titres équivalents des États-Unis (contre 335 points de base pour l'émission de janvier 1997). Au second semestre, cependant, l'aversion pour le risque gagnant les marchés à revenu fixe des économies émergentes et les écarts de taux d'intérêt étant exceptionnellement importants, le coût moyen des nouvelles émissions du secteur public mexicain a de nouveau augmenté, et pour 1998 dans son ensemble il a atteint 323 points de base. En octobre, les autorités mexicaines ont décidé d'opérer un tirage sur une ligne de crédit de 2.66 milliards de dollars auprès de banques commerciales qui avait été mise en place en 1997 à titre de fonds de réserve. Cette ligne de crédit pourra être remboursée et remplacée par de nouvelles émissions d'obligations dans le cas où les conditions du marché s'amélioreront. Début 1999, confrontées à des conditions de marché moins favorables au lendemain de la crise brésilienne, les autorités mexicaines ont annoncé qu'elles négociaient avec le FMI un accord de confirmation pour refinancer des emprunts au FMI venant à échéance en 1999 et 2000.

La politique économique pour 1999-2000 et considérations à plus long terme

En même temps que le projet de budget pour 1999, les autorités ont présenté les grandes lignes de leurs objectifs pour 1999-2000, notamment des prévisions budgétaires et un scénario macroéconomique⁴⁴. Dans la mesure où la précédente série de prévisions pluriannuelles présentée dans le cadre du Programme national pour le financement du développement, 1997-2000 (PRONAFIDE), rendu public en juin 1997, a été dépassée par les événements, il est bon que le gouvernement fournisse des informations révisées sur la direction que semble prendre l'économie et l'orientation de la politique à mettre en œuvre en conséquence. Comme l'ont souligné les différentes *Études économiques* de l'OCDE depuis 1995, les autorités peuvent aider à stabiliser les anticipations du secteur privé en donnant des informations sur leur stratégie à moyen terme, c'est-à-dire à plus d'un an. Le PRONAFIDE était destiné à jouer ce rôle⁴⁵; les mesures esquissées pour 1999-2000 visent à mettre à jour ce programme.

La stratégie de politique économique pour 1999-2000, présentée au Congrès en novembre 1998, reprend les objectifs du PRONAFIDE, qui sont de favoriser une croissance durable de la production et de l'emploi et de ralentir l'inflation. La réforme structurelle doit être poursuivie selon les axes définis ces dernières années (chapitre IV). Il est par ailleurs explicitement dit que la politique économique visera à créer les conditions qui permettront de passer le relais en douceur à la prochaine équipe : en assurant la discipline budgétaire et

financière requise, on tentera d'éviter la réapparition des crises économiques qui ont jusqu'à présent caractérisé les changements de gouvernement (tous les six ans). Ces préoccupations sous-tendent la stratégie budgétaire pour les deux années à venir. Le document souligne en particulier l'importance de maintenir un niveau suffisamment élevé d'épargne publique – seule composante de l'épargne qui peut être directement influencée par l'action des pouvoirs publics – pour éviter de faire excessivement appel à l'épargne étrangère, et veiller à ce que le déficit de la balance des opérations courantes reste finançable durablement.

La vulnérabilité du budget aux fluctuations des cours du pétrole et, dans une moindre mesure, aux taux d'intérêt exige que les finances publiques soient suffisamment solides pour assurer une certaine marge de manœuvre en cas d'évolutions défavorables⁴⁶. De plus, les importants engagements futurs résultant des mesures de soutien au secteur bancaire et du coût de la réforme de la sécurité sociale continueront globalement d'exercer sur les finances publiques des pressions équivalant à près de 2 pour cent du PIB par an. On notera cependant qu'en prenant en charge le coût de transition de la réforme des pensions, le gouvernement réduit en fait une dette publique implicite (en ce sens qu'il réduit des engagements futurs correspondant aux pensions dues par l'IMSS à long terme). En revanche, le nouveau système de financement des programmes d'infrastructure accroît les engagements futurs du secteur public, aucune dépense n'étant inscrite dans les comptes financiers aussi longtemps que les paiements n'ont pas commencé, c'est-à-dire à l'achèvement du projet; ces paiements seront déduits du flux de recettes engendré par le projet. Une augmentation des rentrées fiscales contribuerait à assouplir certaines des contraintes qui pèsent sur la politique budgétaire. La charge fiscale mexicaine rapportée au PIB est très faible même si l'on considère le revenu par habitant du pays, alors qu'il existe des besoins importants et urgents concernant le développement du capital humain et des infrastructures physiques, en plus des engagements futurs susmentionnés. On trouvera au chapitre III une analyse détaillée du système fiscal mexicain et des propositions faites pour le réformer.

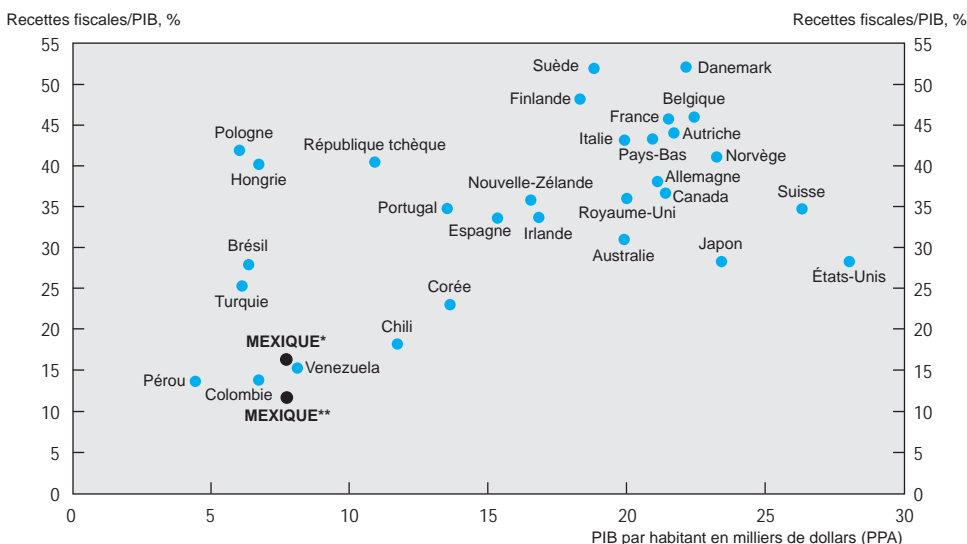
Si l'on accroissait la part des recettes fiscales dans les recettes totales, c'est-à-dire si l'on réduisait la dépendance pétrolière du pays, on rendrait la politique budgétaire davantage prévisible à court terme et on améliorerait les conditions d'une croissance forte et durable à moyen terme. Deux questions distinctes se posent à cet égard. La première est l'instabilité des recettes liées au pétrole qui fait que les finances publiques sont excessivement vulnérables à des chocs exogènes d'une année sur l'autre; ce problème pourrait être réglé par la mise en place d'un fonds spécial, ou fonds de stabilisation⁴⁷. Le deuxième problème tient aux incertitudes concernant l'évolution à long terme du marché pétrolier. Les prévisions à moyen et long terme sont particulièrement aléatoires. De l'avis de certains, on peut s'attendre à ce que les prix du pétrole s'élèvent au fil des ans, étant donné la pénurie probable des approvisionnements face à la

demande grandissante des pays en développement et plus particulièrement de la Chine. Les prévisions à long terme de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) et de l'Energy Information Agency des États-Unis supposent généralement que la demande mondiale croissante portera les cours mondiaux aux alentours de 20 dollars le baril pour les prix de référence, dans la mesure où il faudra faire appel à des sources complémentaires non conventionnelles, dont le coût est relativement élevé, d'ici la période 2010-2020. D'autres estiment au contraire que le progrès technologique est tel qu'il peut réduire de façon spectaculaire les coûts de production tout en autorisant une sensible amélioration des moteurs à fort rendement énergétique (pour les automobiles notamment). Un certain nombre d'analystes tablent sur des prix relativement faibles à moyen terme, de l'ordre de 14 à 18 dollars le baril pour les prix de référence au cours de la prochaine décennie – ce qui équivaudrait à un prix de 10 à 14 dollars le baril pour le brut mexicain. Enfin, dans une perspective plus lointaine, si l'effort mené au plan international pour faire face au problème du changement climatique porte ses fruits et entraîne une réduction de la consommation de combustibles fossiles, ce pourrait être là un facteur supplémentaire de baisse des prix du pétrole.

III. Le système fiscal : nécessité de renforcer sa capacité à générer des recettes

Le système fiscal mexicain présente un certain nombre de caractéristiques tout à fait appropriées, et les contre-incitations au travail, à l'épargne et à l'investissement paraissent moins marquées que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Il comporte néanmoins de graves déficiences, qui font que le Mexique est le pays Membre où le taux de recettes fiscales est de loin le plus

Graphique 20. Recettes fiscales et niveau de revenu, 1996¹



1. Administrations publiques, y compris les cotisations de sécurité sociale. 1996 ou année la plus proche pour laquelle on dispose de données.

* Mexique y compris les redevances de la PEMEX.

** Mexique non compris les redevances de la PEMEX.

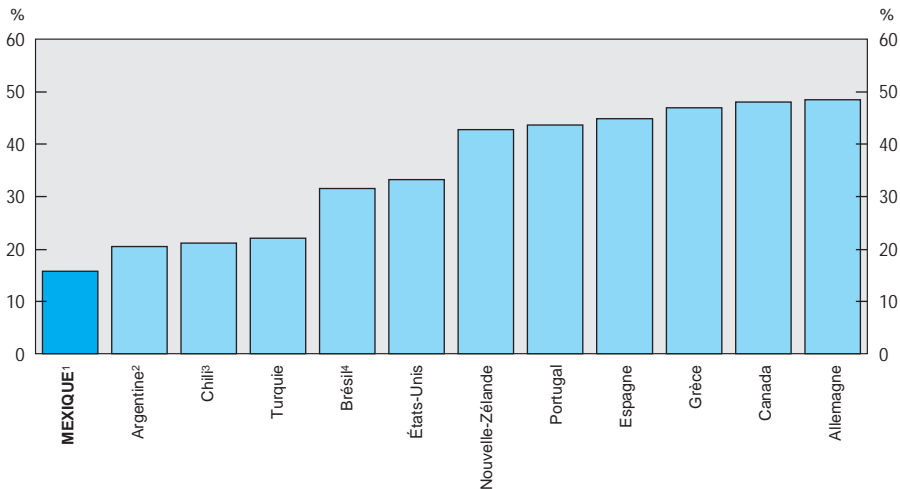
Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques* ; IMF, *Annuaire statistique des finances publiques*, numéros de 1995 et 1996.

faible par rapport au PIB. Comme les dépenses sont elles aussi relativement modestes, les résultats budgétaires sont en général raisonnablement satisfaisants – mais la capacité réduite à lever des impôts limite gravement les possibilités de dépenses publiques, notamment dans des domaines où les retombées sociales potentielles sont importantes. L'expérience d'autres pays donne aussi à penser qu'il est tout à fait possible de renforcer les recettes potentielles du système fiscal mexicain malgré le faible niveau des revenus et leur répartition très inégale. Un certain nombre de pays, comme la Turquie et plusieurs pays d'Amérique latine, où les niveaux de revenu par habitant sont identiques ou même plus faibles qu'au Mexique, parviennent ainsi à obtenir des recettes fiscales nettement plus fortes en proportion du PIB (graphique 20). De plus, 30 à 40 pour cent des recettes publiques proviennent, au Mexique, de la fiscalité pétrolière, essentiellement sous la forme de redevances versées par la compagnie pétrolière à capitaux publics PEMEX, ce qui souligne la faiblesse des recettes générées par les sources non pétrolières⁴⁸.

La conception du système fiscal : contexte socio-économique

Pour évaluer le système fiscal mexicain, il faut prendre en compte un certain nombre de caractéristiques socio-économiques qui distinguent le Mexique de la plupart des autres pays de l'OCDE. Premièrement, la faiblesse relative des dépenses publiques mexicaines (graphique 21) reflète principalement la faiblesse des recettes fiscales et la nécessité de gérer le budget avec prudence. Il serait cependant manifestement souhaitable d'accroître les dépenses publiques pour renforcer les capacités et les investissements dans des domaines comme l'enseignement, la santé, les infrastructures matérielles et la lutte contre la pauvreté, qui sont essentiels pour le progrès économique et social du pays, à condition que cette augmentation soit correctement pensée et effectivement mise en œuvre⁴⁹. En outre, la réforme de la sécurité sociale et le dispositif d'aide au secteur bancaire (FOBAPROA) devraient alourdir annuellement les dépenses publiques de plus de 2 pour cent du PIB durant les dix prochaines années (voir le chapitre II). Pour financer ces dépenses, il faudra élargir l'assiette d'imposition, étant donné la nécessité de limiter l'emprunt public⁵⁰. Certaines analyses théoriques et empiriques donnent à penser qu'un alourdissement de la pression fiscale pourrait aller à l'encontre du but recherché, de par son effet sur la croissance économique, tandis que d'autres études récentes émettent de sérieux doutes sur la robustesse de cette thèse (encadré 2). Compte tenu de la façon dont les recettes additionnelles sont dépensées et du niveau d'imposition initial, les effets sur la croissance d'un alourdissement de la fiscalité pourraient même être positifs – en particulier, pour un pays à fiscalité réduite, comme c'est le cas du Mexique. De plus, la structure de la fiscalité intervient peut-être davantage que

Graphique 21. **Dépenses des administrations publiques – Moyenne 1990-1996**
En pourcentage du PIB



1. Mexique : administration fédérale uniquement.

2. Argentine : moyen des dépenses totales sur la période 1990-1992.

3. Chili : administration centrale uniquement.

4. Brésil : moyenne pour les années 1991 à 1995.

Source : OCDE, *Perspectives économiques, Études économiques* et FMI, *Government Finance Statistics*.

le niveau global de la charge fiscale pour déterminer l'équilibre à établir entre le rendement socio-économique de dépenses supplémentaires et le coût d'un alourdissement de la fiscalité. Il importe cependant de souligner que toute mesure tendant à relever les recettes fiscales ne sera tenable que pour autant que la population dans son ensemble estime que la qualité des dépenses publiques est suffisamment améliorée en conséquence.

Deuxièmement, le fait que les budgets publics soient fortement tributaires des recettes pétrolières a pour conséquence que la volatilité des prix du pétrole – outre qu'elle rend instable l'économie réelle – influe sensiblement sur la politique budgétaire du fait du strict respect des objectifs budgétaires annoncés. Les décisions budgétaires discrétionnaires ont donc tendance à amplifier les effets des fluctuations des prix du pétrole sur l'économie. Ainsi, trois réductions délibérées des dépenses ont été opérées en 1998 après la forte baisse des prix du pétrole, ce qui a permis d'atteindre plus ou moins l'objectif de 1.25 pour cent de PIB fixé pour le déficit. Si l'on pouvait lever des ressources plus importantes à partir de sources non pétrolières et si au moins une partie d'entre

Encadré 2. **Fiscalité et croissance économique**

Les effets de la fiscalité sur le niveau et la croissance des revenus sont souvent ambivalents. La fiscalité peut en fait être bénéfique pour l'économie si elle assure la base financière nécessaire pour la fourniture de biens publics améliorant en moyenne le niveau de vie et le bien-être social. Un volume plus important de biens et services publics de meilleure qualité peut également augmenter la productivité du capital matériel privé et du capital humain, et donc accélérer la croissance économique. Ceci est notamment vrai dans les pays où le capital humain et physique est sous-développé. De plus, les transferts publics peuvent atténuer la pauvreté et renforcer la cohésion sociale. En revanche, une fiscalité plus lourde accroît les distorsions et peut diminuer les incitations à l'épargne, à l'investissement et au travail. Ces effets négatifs sur l'efficacité économique peuvent s'accroître de façon disproportionnée lorsqu'on alourdit l'impôt. L'impact net de la fiscalité sur les performances économiques étant fonction du niveau et de la structure des impôts et de l'utilisation productive ou improductive des recettes fiscales, il est difficile de démêler au niveau empirique les coûts et avantages de la fiscalité. Le Secrétariat a examiné précédemment le lien entre la fiscalité et la croissance pour un échantillon de pays de l'OCDE (ne comprenant ni le Mexique, ni la Turquie, ni les autres pays à revenu relativement faible) et constaté qu'une hausse de 10 points du ratio impôts/PIB diminue la croissance de 0.5 point (Leibfritz *et al.*, 1997). Ce constat est relativement conforme (au moins du point de vue qualitatif) à ceux de Barro (1991), Plosser (1992) et King et Rebelo (1990). Mais la fiabilité de la relation négative entre la fiscalité et la croissance a été remise en cause par plusieurs autres études, notamment celles de Levine et Renelt (1992), Slemrod (1995) et Easterly et Rebelo (1993), qui concluent généralement à une corrélation non significative, voire positive. Il peut exister en particulier des relations non linéaires en ce sens que l'on observera un effet positif sur la croissance si les impôts sont relevés à partir d'un faible niveau, et un effet négatif s'ils sont relevés à partir d'un niveau déjà important.

elles était utilisée pour améliorer la position budgétaire moyenne, le gouvernement pourrait amortir davantage les variations des prix du pétrole, ce qui réduirait la fréquence des variations discrétionnaires des dépenses et/ou des impôts, avec les perturbations qu'elles entraînent⁵¹. Cette préoccupation se situe d'ailleurs sur un plan plus général. Au Mexique, comme dans beaucoup de pays d'Amérique latine, la politique budgétaire a été le plus souvent procyclique, ce qui a contribué à une très grande instabilité macroéconomique globale. La variation des taux de croissance du PIB et de la consommation privée en termes réels a donc été respectivement supérieure de trois à cinq fois à celle observée en moyenne dans la zone de l'OCDE depuis 1980. Un autre facteur macroéconomique intervenant dans la conception du système fiscal est le niveau élevé et instable de l'inflation, trait commun au Mexique et à la plupart des autres pays d'Amérique latine.

Troisièmement, les revenus sont bien plus faibles et bien plus inégalement répartis au Mexique que dans les autres pays de l'OCDE, exception faite de la Turquie. Mesurée par le coefficient de Gini, l'inégalité des revenus après impôt au Mexique n'est que légèrement inférieure à celle observée au Brésil et au Chili. Les 10 pour cent des ménages les plus riches perçoivent ainsi près de 40 pour cent du total des revenus, alors que moins de 10 pour cent du revenu total va aux 30 pour cent des ménages qui ont le plus faible niveau de revenu⁵². De plus, selon les enquêtes auprès des ménages, l'inégalité des revenus s'est légèrement accentuée au cours des 10 à 15 dernières années. Le faible niveau des revenus et leur forte disparité sont à l'origine de problèmes économiques et sociaux, essentiellement liés à la pauvreté (malnutrition, forte mortalité infantile, analphabétisme et manque de soins de santé de base), qui sont pratiquement inexistantes dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Par ailleurs, la forte inégalité des revenus limite dans la pratique la base de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à un groupe relativement restreint d'individus qui se trouvent de ce fait confrontés à une charge fiscale relativement lourde en termes absolus. Les personnes les mieux nanties ayant généralement accès à des mécanismes d'évasion ou de fraude fiscales, ceci contribue à limiter la possibilité de lever des recettes par le biais de l'imposition directe des revenus.

Quatrièmement, le secteur informel est développé au Mexique par rapport aux autres pays de l'OCDE, à l'exception peut-être de la Turquie. La taille de ce secteur est néanmoins du même ordre que celle observée dans les autres pays d'Amérique latine (tableau 14). Selon plusieurs estimations, l'emploi dans le secteur informel pourrait représenter entre un tiers et un demi de l'emploi urbain total⁵³, mais étant donné que les revenus sont relativement bas dans ce secteur (par rapport au secteur formel), sa part dans le PIB est probablement plus faible. Il est bien entendu difficile d'obtenir des estimations précises, mais selon une étude récente du ministère des Finances, fondée sur des micro-données de l'enquête INEGI sur les ménages, le secteur informel représenterait environ 10 pour cent du PIB⁵⁴. Au Mexique, le secteur informel est essentiellement la conséquence de la pauvreté généralisée, du faible niveau d'instruction d'une forte proportion de la population et de l'absence d'un filet de protection sociale, et il n'est donc pas comparable à l'économie « souterraine » des pays plus développés (encadré 3). Le secteur informel a pour caractéristique de se développer pendant les phases de récession économique parce qu'il constitue la seule position de repli pour les individus qui perdent leur emploi dans le secteur formel. L'intégration de l'économie informelle va donc bien au-delà d'un contrôle administratif plus strict, et même du problème de la structure d'imposition. Du point de vue fiscal, la plupart des activités du secteur informel sont des activités de subsistance et ne représenteraient donc potentiellement qu'une assiette d'imposition du revenu très étroite (voire négative) à court et moyen terme (l'impôt sur le revenu est négatif pour les travailleurs qui gagnent moins de

Tableau 14. **Estimations de la taille du secteur informel dans un certain nombre de pays¹**

Emploi du secteur informel en pourcentage de l'emploi non agricole, milieu des années 90

	Pourcentage	
	Estimations du BIT ²	Estimations de l'OCDE ³
Mexique	57	20-44
Argentine	53	-
Brésil	56	-
Chili	51	-
Turquie	-	21

1. Ces estimations sont entourées de très nombreuses incertitudes.

2. BIT, «L'emploi dans le monde 1996/97; les politiques nationales à l'heure de la mondialisation».

3. Estimations publiées dans OCDE, *Étude économique du Mexique* (1997) et OCDE, *Étude économique de la Turquie* (1996).

Source : BIT; OCDE.

Encadré 3. **Le secteur informel**

Au Mexique, le secteur informel recouvre un ensemble très divers et très hétérogène d'activités économiques, d'individus et d'entreprises, et il s'agit donc d'une notion bien plus large que le «secteur gris» limité des économies de l'OCDE plus avancées. Bien que la plupart des travailleurs de l'agriculture n'aient pas de contrat formel au Mexique, on associe souvent le secteur informel proprement dit à des activités non agricoles, en y voyant le produit de l'urbanisation. L'économie informelle est particulièrement développée dans les secteurs des services domestiques, du commerce de détail et des services de nettoyage. Opérant à une très faible échelle, les unités informelles n'ont souvent ni comptabilité ni locaux, produisent ou vendent des produits et des services de qualité médiocre et peu coûteux, se conforment rarement aux diverses obligations d'immatriculation ou à la réglementation du travail, et n'ont généralement qu'une durée de vie limitée. Elles tendent aussi à utiliser les liens familiaux pour recruter leur personnel. Néanmoins, une partie du secteur informel opère à plus grande échelle – et il n'est pas rare par exemple que des entreprises appartenant au secteur formel confient une partie de leur production au secteur informel non fiscalisé. Il semble aussi que les vendeurs ambulants et autres détaillants du secteur informel soient approvisionnés, au moins dans une certaine mesure, par des biens importés non déclarés et non taxés, et parfois aussi par des produits volés. On ne dispose malheureusement pas d'estimations chiffrées fiables permettant d'apprécier l'ampleur de ces problèmes. Voir aussi *l'Étude économique du Mexique* (1997).

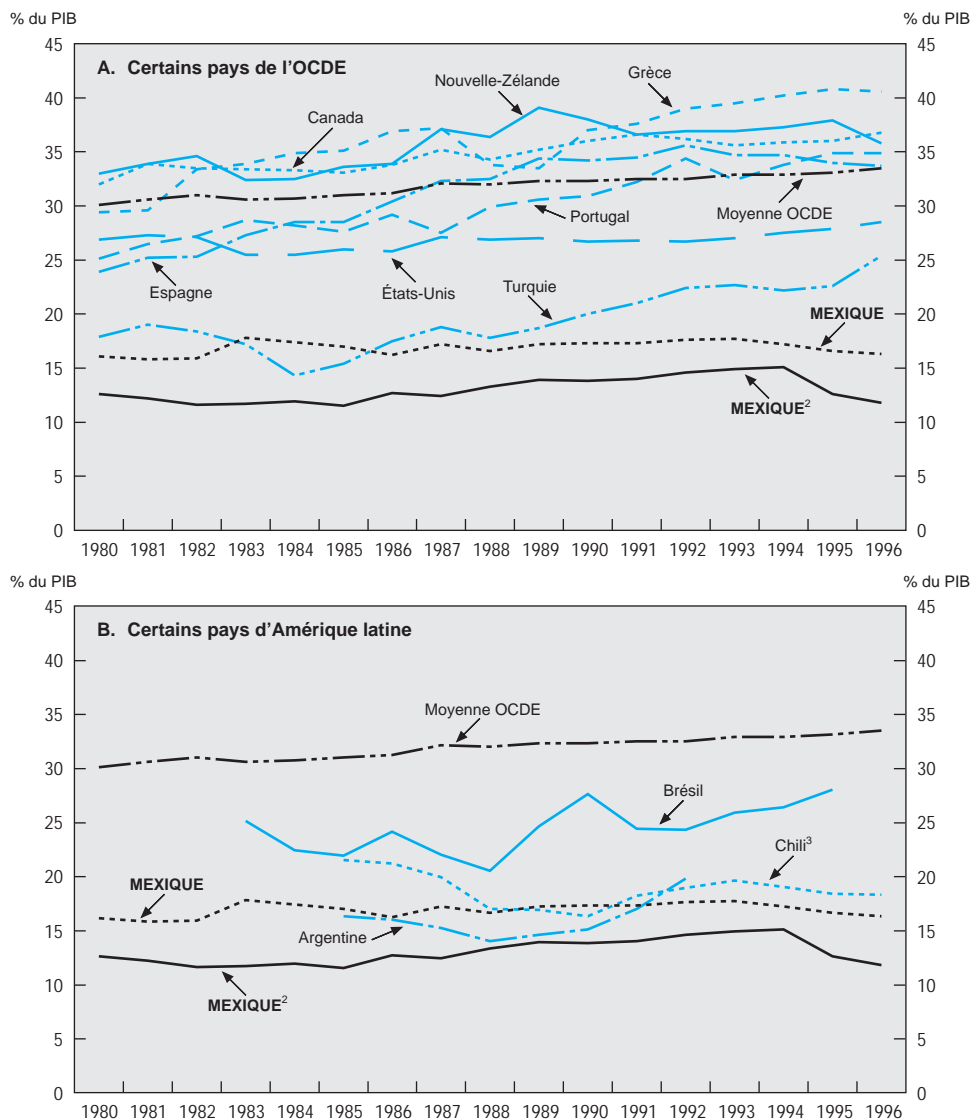
3.2 fois le salaire minimum). Néanmoins, le secteur informel facilite aussi la fraude fiscale des individus et sociétés à revenu plus élevé, ce qui contribue à éroder l'assiette d'imposition du secteur formel. Il est donc important d'instituer des mécanismes permettant d'inclure ces activités dans l'assiette d'imposition pour atténuer les problèmes d'inéquité horizontale et d'absence de neutralité entre les diverses activités économiques, sans parler du sentiment d'injustice ressenti par les contribuables. Cependant, ce problème ne doit pas détourner l'attention de tâches plus urgentes liées aux systèmes de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur la valeur ajoutée.

Principales caractéristiques du système fiscal mexicain⁵⁵

Le système fiscal mexicain a fait l'objet depuis 1980 d'un certain nombre de profondes réformes, avec essentiellement la mise en place d'une taxe générale sur la valeur ajoutée (TVA), le recours à l'indexation pour neutraliser les effets de l'inflation sur l'impôt, et l'intégration des impôts sur le revenu des personnes physiques et des entreprises afin d'assurer une plus grande neutralité de traitement des bénéfices distribués et non distribués. Depuis la fin des années 80, les réformes ont eu deux principaux objectifs : premièrement, compenser la baisse de recettes due à l'effondrement des cours du pétrole en 1986, et deuxièmement, atténuer les distorsions et les inefficiences, notamment les incitations à procéder à des arbitrages entre différentes catégories de revenu et entre les régimes fiscaux de différents pays. En particulier, du fait de l'ouverture progressive de l'économie, qui a culminé avec la conclusion de l'ALENA (1994), on a constaté une certaine convergence des taux maximums d'imposition des revenus des sociétés et des personnes physiques au Mexique avec ceux pratiqués aux États-Unis et au Canada. Les réformes du système fiscal (récapitulées à l'annexe I) ont amélioré l'équité et l'efficacité du système : les taux marginaux de l'impôt sur le revenu ont été abaissés pour les entreprises et les personnes physiques, et l'assiette imposable élargie conformément aux principes qui ont inspiré les réformes fiscales de plusieurs autres pays de l'OCDE et d'Amérique latine⁵⁶. Malgré les améliorations apportées à la structure de l'impôt, les mesures de réforme n'ont entraîné aucune augmentation significative et durable des recettes fiscales (graphique 22)⁵⁷. Les principales raisons en ont été le maintien, l'élargissement ou l'introduction de régimes préférentiels, l'existence de différents types d'abattements fiscaux et – facteur étroitement interdépendant – le fait que les réformes n'ont apparemment pas réussi à assurer un meilleur respect de la législation fiscale.

Le Mexique est de tous les pays de l'OCDE celui où les recettes fiscales rapportées au PIB – de l'ordre de 15 pour cent – sont de loin les plus faibles. On notera cependant que les ratios ainsi calculés ne sont peut-être pas totalement

Graphique 22. Recettes fiscales totales¹
En pourcentage du PIB



1. Administrations publiques, y compris les cotisations de sécurité sociale.

2. Mexique, non compris les redevances de la PEMEX.

3. Chili – administration centrale uniquement.

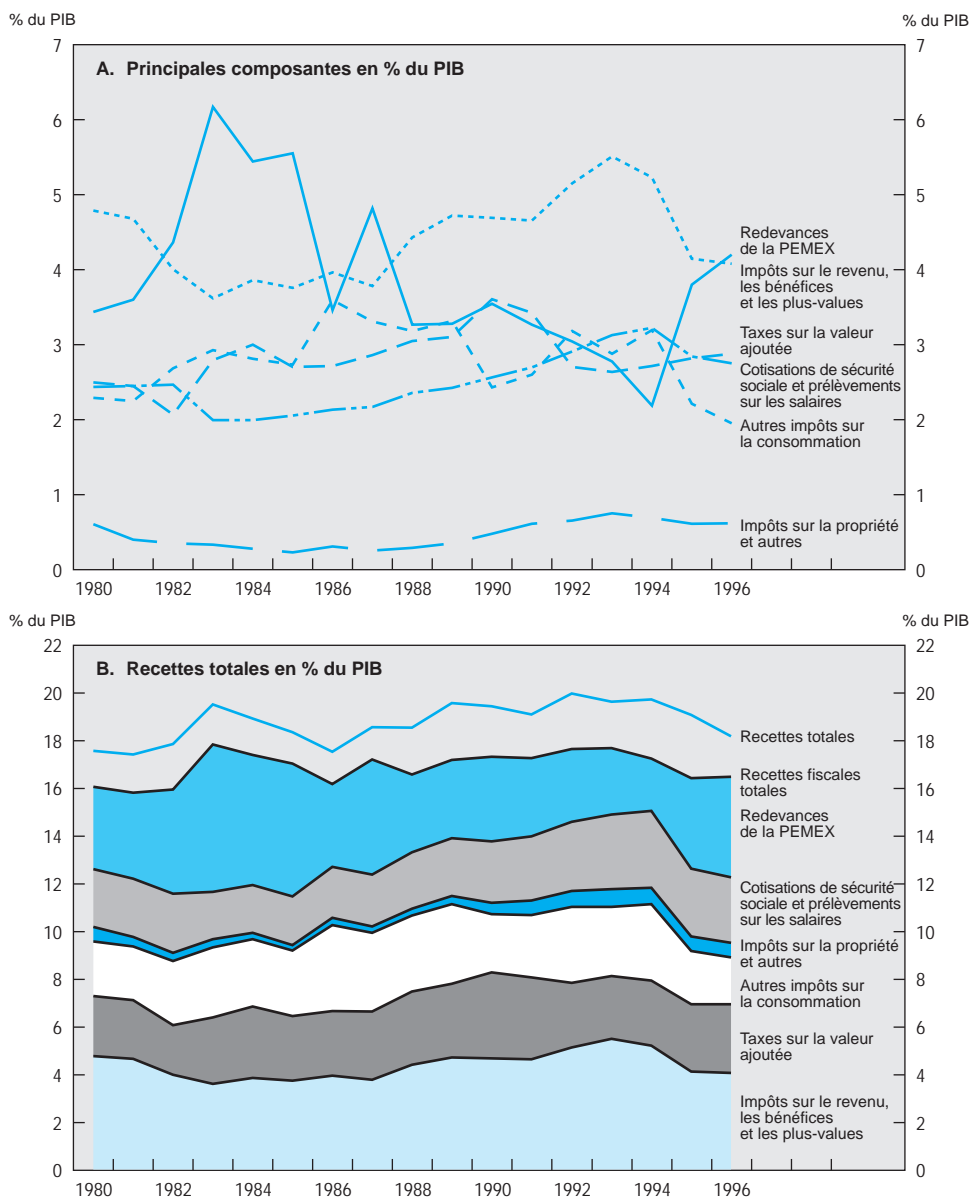
Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques* ; FMI, *Government Finance Statistics*.

comparables d'un pays à l'autre⁵⁸. Ainsi, le Mexique a recours à des crédits d'impôt plutôt qu'à des transferts sociaux pour dédommager les salariés à faible revenu du secteur formel, ce qui implique – toutes choses égales d'ailleurs – que les niveaux d'imposition et de dépenses y sont plus faibles que dans les pays ayant recours à des transferts (même si l'on doit se garder de surestimer cet effet, qui représente moins d'un demi-point de PIB). Il est cependant frappant que les recettes fiscales du Mexique rapportées au PIB soient inférieures de près de 10 points à celles de la Turquie, qui occupe la seconde place dans la zone de l'OCDE avec un ratio de 25 pour cent du PIB. Si l'on exclut les redevances versées par la PEMEX, l'écart est encore plus important. Rien n'indique en outre que le Mexique soit en train de rattraper son retard – bien au contraire, les recettes exprimées en pourcentage du PIB ont baissé ces dernières années, et l'écart entre le Mexique et les autres pays de l'OCDE s'est creusé légèrement depuis 1980. Comparativement aux autres pays d'Amérique latine, les recettes fiscales du Mexique (redevances de la PEMEX exclues) rapportées au PIB sont inférieures à celles de l'Argentine, du Chili, et plus particulièrement du Brésil.

Toutes les principales sous-composantes des recettes fiscales totales, exclusion faite des redevances de la PEMEX⁵⁹, ont suivi une tendance lentement croissante en pourcentage du PIB à partir du début des années 80 et jusqu'en 1994 (graphique 23). La crise économique de 1995 a ensuite provoqué une chute brutale du produit des impôts sur le revenu, des cotisations de sécurité sociale et des autres impôts sur la consommation. Les recettes de la TVA sont restées pratiquement inchangées, le relèvement du taux normal de TVA de 10 à 15 pour cent au cours de cette même année ayant compensé l'incidence de la forte baisse de la consommation du secteur privé et des importations en termes réels. Toute comparaison avec la composition des recettes fiscales collectées dans les autres pays de l'OCDE doit être faite avec prudence, étant donné les particularités de l'économie mexicaine, notamment la faiblesse et la répartition inégale du revenu, l'importance du pétrole en tant que source de recettes, l'existence du secteur informel ainsi que les graves crises économiques des deux dernières décennies. Cette réserve étant faite, la composition des recettes fiscales (non compris les redevances de la PEMEX) a évolué à de nombreux égards de la même façon que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. La part des cotisations de sécurité sociale et des taxes générales sur les ventes s'est élargie, tandis que celle des droits à l'importation se réduisait – en partie du fait du processus de libéralisation des échanges engagé en 1986-87 et dont le point culminant a été la signature de l'ALENA⁶⁰. La structure des recettes fiscales présente de fortes différences d'un pays de l'OCDE à l'autre, mais la situation actuelle du Mexique à cet égard, hors PEMEX, n'a rien de vraiment inhabituel (graphique 24).

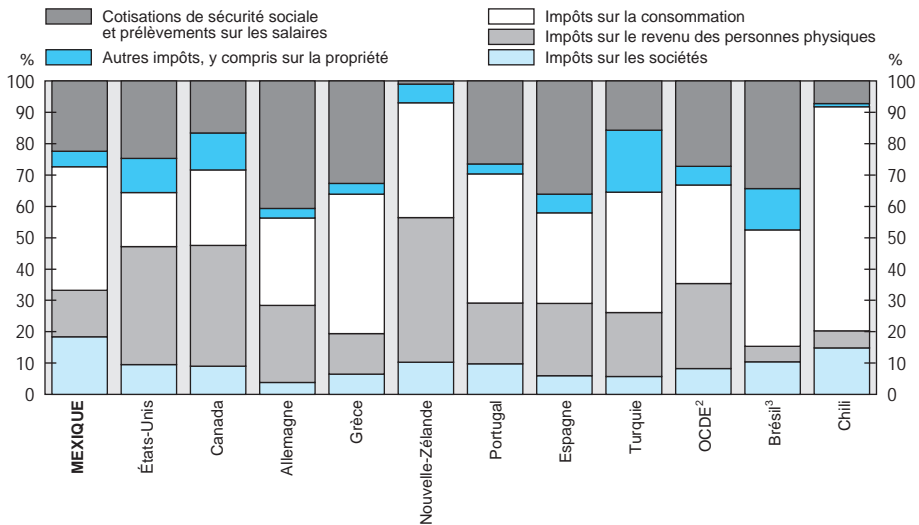
La comparaison internationale de la part de la fiscalité des revenus des personnes physiques et des sociétés est faussée par des pratiques comptables divergentes. En particulier, le Mexique inclut dans l'impôt sur les sociétés les

Graphique 23. La structure de la fiscalité au Mexique¹, 1980-1996



1. Administrations publiques.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*.

Graphique 24. La structure de la fiscalité dans certains pays¹, 1996

1. Administrations publiques. Les contributions des monopoles fiscaux ne sont pas prises en compte (les redevances de la PEMEX sont ainsi exclues dans le cas du Mexique).
2. Moyenne non pondérée.
3. Les chiffres du Brésil sont ceux de 1995.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques* ; FMI, *Government Finance Statistics*.

paiements reçus des travailleurs indépendants et certaines retenues à la source (par exemple sur les paiements à des résidents et pour les revenus d'intérêt sur les dépôts bancaires) qui sont assimilés à des impôts sur le revenu des personnes physiques dans la plupart des autres pays. Cela implique une tendance à notifier une part de l'impôt sur les sociétés plus élevée au Mexique qu'ailleurs. De fait, sur une base comparable, la part des impôts sur le revenu des sociétés est *grosso modo* égale, ou même inférieure, à la moyenne de l'OCDE⁶¹. Un autre trait saillant est que la part du revenu du capital dans le PIB est beaucoup plus élevée au Mexique que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, de sorte que l'impôt effectif sur le capital est très faible (voir ci-après). La part des recettes notifiée de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des prélèvements assis sur les salaires est inférieure à la part moyenne dans la zone de l'OCDE, mais comparable à celles de la Grèce, de la Turquie et du Brésil. Ce résultat est toutefois affecté par les différences de définition.

Si l'on fait abstraction des régimes préférentiels d'imposition du revenu des personnes physiques et des sociétés ainsi que du système de la TVA, les taux et les caractéristiques statutaires du régime général d'imposition du

Encadré 4. La contribution de la PEMEX et de ses filiales au budget de l'État fédéral

La PEMEX et ses filiales contribuent effectivement au budget de l'État fédéral par l'intermédiaire de trois mécanismes :

- une taxe (ou redevance) sur les hydrocarbures égale à 60.8 pour cent de ses recettes brutes (TVA non comprise);
- les paiements normaux de TVA et de droits de douane;
- un « droit sur les profits exceptionnels » réalisés sur les exportations pétrolières (en 1998, ce droit devait représenter 39.2 pour cent de la fraction du prix du pétrole dépassant 15.5 dollars le baril);

Aux termes de l'article 4 de la loi fiscale fédérale pour 1998, la taxe sur les hydrocarbures acquittée par la PEMEX est officiellement constituée de cotisations de trois sources différentes : une redevance sur l'extraction de pétrole (qui comprend une redevance ordinaire, une redevance extraordinaire et une redevance supplémentaire), l'impôt normal sur le revenu de 34 pour cent, et des droits d'accises (taxe spéciale sur les produits et les services, IEPS). Les variations des droits d'accises étant déterminées de manière endogène par le prix du pétrole sur le marché et son prix réglementé à la pompe (annexe III), les redevances tirées de l'extraction du pétrole sont calculées par différence pour faire en sorte que la contribution globale de la PEMEX représente l'équivalent de 60.8 pour cent des recettes brutes.

La redevance sur l'extraction de pétrole acquittée par la PEMEX a fortement varié depuis 1980 (voir graphique 23), représentant entre 10 et 30 pour cent des recettes fédérales totales. Ces toutes dernières années, c'est-à-dire de 1993 à 1998, sa contribution a varié entre 10 et 25 pour cent des recettes totales (2 à 4.5 pour cent du PIB). Compte tenu de la taxe spéciale sur l'essence, les paiements de la PEMEX ont été plus stables; ils ont représenté chaque année 25-30 pour cent des recettes totales (4-5 pour cent du PIB) sur la période 1993-97. Les paiements nets de TVA de la PEMEX ont représenté l'équivalent de 0.3-0.6 pour cent du PIB pendant la même période.

Mexique soutiennent favorablement la comparaison avec ceux de la plupart des autres pays de l'OCDE (annexe III). L'intégration des régimes d'imposition du revenu des personnes physiques et des sociétés implique l'égalité de traitement des différentes méthodes de financement des entreprises, qu'elles aient recours à l'émission de fonds propres ou à l'utilisation des bénéfices non distribués, tandis que l'indexation sur l'inflation réduit au minimum les distorsions fiscales dues à des taux d'inflation élevés et instables (encadré 5). Le taux marginal légal maximal d'imposition du revenu salarié est l'un des plus bas de la zone de l'OCDE. Le taux marginal de l'impôt sur les sociétés est proche de la médiane des pays de l'OCDE, mais sensiblement plus élevé que dans certains pays d'Amérique latine, notamment le Brésil et le Chili. La taxe spéciale sur l'actif net des entreprises constitue un important mécanisme de contrôle sans créer de contre-incitations notables à l'investissement.

Encadré 5. **Indexation sur l'inflation**

Un taux élevé d'inflation peut avoir plusieurs conséquences négatives pour les régimes fiscaux non indexés : dérive fiscale (même si ce phénomène accroît les recettes, on le considère normalement comme un moyen opaque et pas nécessairement efficace de financer les dépenses publiques); forte imposition de l'investissement lorsque les règles d'amortissement ne prennent pas en compte les effets de l'inflation (ce qui incite à investir en actifs de faible durée de vie); distorsion des décisions d'épargne et d'investissement lorsque seuls les paiements d'intérêts nominaux sont imposés ou déductibles; surévaluation des gains en capital, qui pourrait conduire à des effets de «nasse» et réduire par là même l'investissement; enfin, érosion du produit de droits d'accises spécifiques. De plus, un taux élevé d'inflation va souvent de pair avec une forte instabilité, ce qui renforce les incertitudes fiscales et conduit à une affectation inefficace des ressources si le système n'est pas indexé. Ces coûts de la non-indexation doivent être mis en balance avec les difficultés et les complexités administratives qu'implique la prise en compte de l'inflation, raison pour laquelle bon nombre de pays de l'OCDE à faible taux d'inflation ont choisi de ne pas indexer leurs systèmes fiscaux.

Dans le cas du Mexique, l'ajustement semestriel des tranches d'imposition, des subventions et des crédits prévu par le système d'imposition du revenu des personnes physiques limite effectivement la dérive fiscale. Grâce à l'indexation intégrale des actifs et des engagements, seuls les revenus réels d'intérêts sont pris en compte dans le revenu imposable, et l'indexation des gains et pertes en devises accumulés et réalisés assure la neutralité du système en ce qui concerne l'expatriation ou le rapatriement du capital. Les achats de biens et de services par les entreprises sont immédiatement débités afin d'éliminer tout effet de l'inflation sur le calcul du revenu imposable qui pourrait résulter du traitement des stocks.

La progressivité du système d'imposition du revenu des personnes physiques est assurée par le barème d'imposition proprement dit, ainsi que par la progressivité du crédit d'impôt au titre des salaires et de la subvention fiscale. Les divers allègements d'impôt jouent en revanche en sens inverse. Le crédit d'impôt, qui est remboursé en espèces aux titulaires de faibles revenus dont la charge fiscale est négative, a été créé en 1994 (avec effet rétroactif en octobre 1993) et prolongé en 1995 pour atténuer les conséquences négatives, sur le plan distributif, du relèvement du taux de la TVA, porté de 10 à 15 pour cent⁶². A la différence du système en vigueur dans quelques autres pays, par exemple le Canada, le crédit d'impôt est indépendant de la situation de famille et du nombre d'enfants, ce qui tend à réduire son effet sur la progressivité, les familles à faible revenu étant généralement des familles nombreuses. La subvention fiscale a été introduite pour atténuer les problèmes d'inégalité horizontale dus à la non-imposition des avantages accessoires⁶³. En combinant les taux statutaires, le crédit d'impôt et la subvention fiscale, on obtient le taux d'imposition effectif

Tableau 15. **Progressivité de l'impôt et distribution des salariés¹**

Revenu exprimé en multiple du salaire minimum	Taux d'imposition effectif théorique ²	Nombre de travailleurs (milliers)	Nombre de travailleurs (pourcentage du total)	Nombre cumulé de travailleurs (pourcentage du total)
1	-22.3	1 980.7	18.7	18.7
2	-7.4	3 740.3	35.2	53.9
3	-1.7	1 785.2	16.8	70.7
4	3.4	920.2	8.7	79.3
5	6.4	590.5	5.6	84.9
7	11.0	597.3	5.6	90.5
10	15.6	407.4	3.8	94.4
15	19.3	274.6	2.6	96.9
19	21.3	111.0	1.0	98.0
20	21.7	18.5	0.2	98.2
24	23.1	62.4	0.6	98.7
25+	23.4	133.3	1.3	100.0
Total	..	10 621.4	100.0	-

1. Sur la base des données de l'IMSS considérées comme représentatives du nombre de travailleurs dans chaque tranche d'imposition.

2. Les taux d'imposition effectifs théoriques combinent, pour chaque catégorie de revenus, le taux légal, le crédit d'impôt et la subvention fiscale, et mesurent ainsi le montant de l'impôt qui devrait être acquitté si la loi fiscale était parfaitement respectée. Les avantages accessoires sont censés représenter un tiers de la rémunération totale.

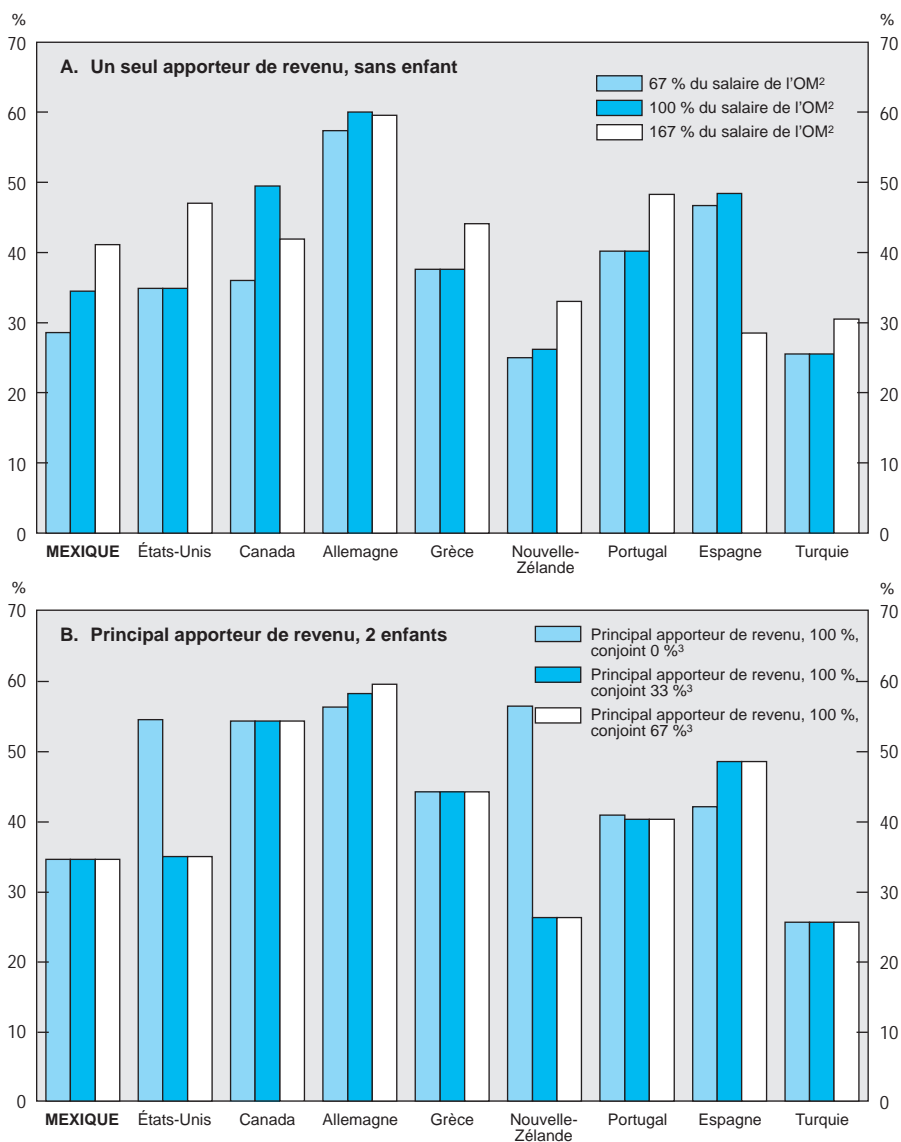
Source : Ministère des Finances.

théorique pour chaque catégorie de revenu des salariés du secteur formel (c'est-à-dire le montant de l'impôt qui devrait être payé si la loi fiscale était parfaitement respectée). Le système fiscal est progressif pour l'ensemble des catégories de revenu (tableau 15). La progressivité est particulièrement forte aux tranches de revenu les plus basses, tandis que le barème des taux s'aplatit quelque peu au-delà de dix fois le salaire minimum, le taux marginal effectif supérieur s'établissant à un peu moins de 25 pour cent. Les taux d'imposition effectifs théoriques mettent en lumière une autre caractéristique notable du système, à savoir l'extrême étroitesse de son assiette. De fait, en décembre 1997, les salariés du secteur formel dont les gains représentaient moins de 3.2 fois le salaire minimum⁶⁴ – soit environ 70 pour cent de l'ensemble des travailleurs salariés – auraient théoriquement payé un impôt négatif sur le revenu en ce sens qu'ils auraient reçu des paiements en espèces des autorités fiscales. On notera cependant que les taux effectifs ne reflètent pas les montants d'impôt effectivement acquittés par les différents groupes de revenus et qu'ils ne s'appliquent pas aux travailleurs indépendants et aux individus appartenant au secteur informel. L'évasion et la fraude fiscales sapent la capacité du système à générer des recettes, et la progressivité réelle du système peut être sensiblement différente de sa progressivité théorique.

Mesurées par les coins fiscaux marginaux statutaires, les distorsions du marché du travail sont généralement plus faibles au Mexique que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, y compris les États-Unis et le Canada, pour la plupart des types de familles (graphique 25). Parmi les pays étudiés, seules la Nouvelle-Zélande et la Turquie ont généralement des coins fiscaux marginaux inférieurs à ceux du Mexique⁶⁵. Des taux marginaux plus élevés affectent à la fois l'offre et la demande de main-d'œuvre en élargissant l'écart entre ce que les travailleurs reçoivent à la suite d'augmentations de salaires et ce que les entreprises leur versent effectivement, et les travaux économétriques donnent à penser que l'emploi se contracte en conséquence, ce qui réduit la production potentielle. L'ampleur de la baisse de l'emploi dépend des institutions du marché du travail et du cadre de négociation des salaires. Dans les pays où les salaires réels sont flexibles, comme le Mexique, les impôts sont généralement répercutés sur les travailleurs, ce qui réduit le salaire net, la demande de main-d'œuvre restant en revanche relativement peu affectée. Les élasticités de l'offre de main-d'œuvre pourraient être cependant un peu plus fortes au Mexique que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, du moins en ce qui concerne les salariés dont les revenus sont supérieurs à trois fois le salaire minimum, c'est-à-dire ceux qui acquittent des impôts positifs, et les travailleurs indépendants pour lesquels l'emploi dans le secteur informel apparaît être un étroit substitut à une activité dans le secteur formel⁶⁶.

Les incitations à épargner et investir ne semblent pas particulièrement faussées au Mexique comparativement à la plupart des autres pays de l'OCDE. En particulier, lorsque l'on considère les taux effectifs marginaux statutaires d'imposition de l'investissement en différents actifs matériels et des différentes sources de financement, le Mexique est l'un des pays de l'OCDE où le système fiscal est le plus neutre⁶⁷. Les taux de rendement requis avant impôt de différents investissements, compte tenu à la fois de la fiscalité des personnes physiques et de la fiscalité des sociétés, sont donc relativement uniformes pour les différentes catégories d'actifs et sources de financement (tableau 16). Cette neutralité relative reflète principalement l'intégration de la fiscalité des personnes physiques et des sociétés⁶⁸ et l'indexation sur l'inflation. Mesure synthétique de la neutralité, l'écart type de ces rendements (de l'ordre de 0.3) est plus faible au Mexique que partout ailleurs dans l'OCDE, sauf en Nouvelle-Zélande. De plus, le niveau requis de rendement avant impôt de chaque instrument au Mexique n'est guère éloigné de la moyenne de l'OCDE, ce qui indique qu'il n'existe pas de contre-incitations fiscales excessives pour chacun de ces investissements et sources de financement. Le revenu dégagé par l'épargne privée bénéficie d'un traitement de faveur sous forme d'un taux d'imposition de 17 à 20 pour cent seulement pour tous les niveaux de revenu, et seulement sur les 10 premiers points des taux d'intérêt nominaux. Une certaine absence de neutralité entre les instruments d'épargne résulte de l'exemption fiscale des revenus

Graphique 25. Coins fiscaux marginaux par type de famille et niveau de salaire, 1996¹



1. Taux marginaux d'imposition, avec prise en compte des cotisations de sécurité sociale et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

2. OM : ouvrier moyen dans le secteur manufacturier.

3. Proportion du salaire de l'OM.

Source : OCDE, *La situation des salariés au regard de l'impôt et les transferts sociaux*.

Tableau 16. **Taux de rendement requis avant impôt, 1996¹**

	Sources de financement ²			Actifs physiques ³			Moyenne globale pondérée ⁴	Écart type
	Bénéfices non distribués	Nouvelles émissions de capital	Endettement	Machines	Bâtiment	Stocks		
Mexique⁵	4.0	4.0	4.0	4.1	4.2	3.3	4.0	0.3
États-Unis	3.9	7.6	3.1	3.5	4.8	4.1	4.0	1.6
Canada	6.7	7.3	3.8	4.6	6.4	7.4	5.7	1.5
Allemagne	3.2	2.4	2.7	2.6	3.3	3.3	3.0	0.4
Grèce	6.7	6.7	2.2	4.6	3.5	8.4	5.2	2.3
Portugal	5.7	5.3	3.1	4.7	4.7	4.9	4.7	0.9
Espagne	3.9	3.4	2.7	2.8	4.0	4.0	3.4	0.6
Nouvelle-Zélande	4.5	4.5	4.5	4.4	4.3	5.0	4.5	0.2
Moyenne	4.8	5.1	3.3	3.9	4.4	5.1	4.3	1.0

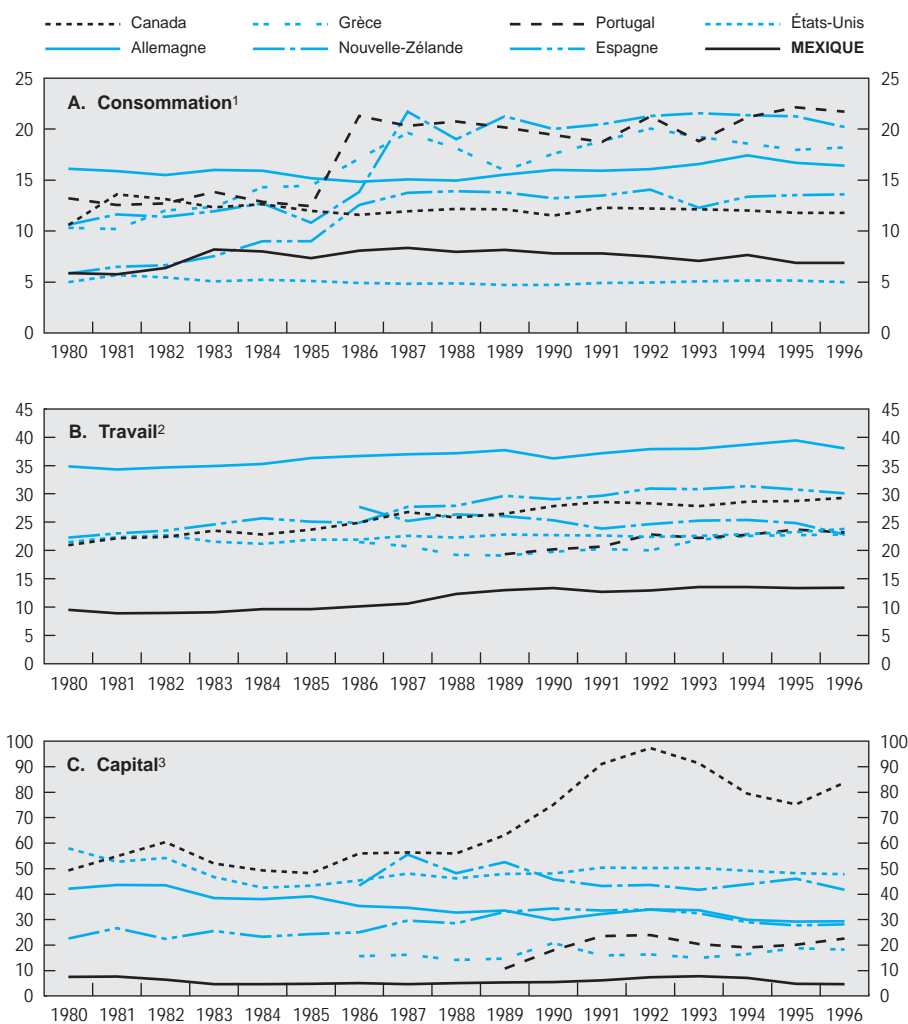
1. Taux de rendement réel avant impôt que doit offrir un investissement pour assurer à un particulier le même rendement réel après impôt qu'un dépôt bancaire rémunéré au taux d'intérêt réel de 5 pour cent avant impôt.
2. La moyenne pondérée utilise les coefficients suivants : machines 50 %, bâtiments 28 %, stocks 22 %.
3. La moyenne pondérée utilise les coefficients suivants : bénéfices non distribués 55 %, nouvelles émissions de capital 10 %, endettement 35 %.
4. La moyenne pondérée utilise les coefficients indiqués aux notes (2) et (3).
5. A supposer l'indexation intégrale sur l'inflation et la déduction immédiate des stocks. Le taux d'intérêt réel est censé être égal à 5 pour cent, ce qui implique une taxe de 34 pour cent sur les revenus d'intérêts en termes réels. On ne tient pas compte de la possibilité de déduction immédiate de certains types d'investissement (représentant en pratique environ 15 pour cent de l'investissement total).

Source : Gordon, Kathryn and Tchilinguirian, Harry (1998). « Marginal effective tax rates on physical, human, and R&D capital », *OCDE, Document de travail du Département des affaires économiques n° 199* et calculs du Secrétariat de l'OCDE.

d'intérêts procurés par différents instruments financiers, notamment les titres publics et les instruments dont l'échéance est supérieure à un an, ainsi que de la déductibilité fiscale de l'épargne constituée en vue de la retraite à concurrence d'un certain montant.

Les taux effectifs moyens d'imposition de la consommation, du revenu du travail et du revenu du capital sont un peu plus faibles au Mexique que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 26). L'imposition du revenu du capital est particulièrement modérée, mais les chiffres montrent qu'en général la faiblesse du coefficient global de pression fiscale au Mexique tient à la faiblesse relative des impôts effectivement acquittés sur les trois bases d'imposition. L'intérêt d'utiliser les taux réels moyens de préférence aux taux légaux réside dans le fait que les premiers prennent en compte les effets des régimes préférentiels et autres abattements fiscaux ainsi que le respect des obligations fiscales, qui n'apparaissent pas dans les taux légaux effectifs. En revanche, on ne peut utiliser les taux réels moyens d'imposition pour comparer les distorsions fiscales générales au plan international dans la mesure où la faiblesse des taux peut

Graphique 26. Taux effectifs moyens d'imposition



1. Impôts généraux sur les biens et services, plus droits d'accise, divisés par la consommation privée et la consommation publique (hors salaires) moins ces impôts.
2. Impôt sur le revenu des personnes physiques acquitté au titre des salaires (y compris l'impôt sur le revenu du travail indépendant) plus prélèvements sur les salaires et cotisations de sécurité sociale, divisé par les salaires (y compris les salaires imputés des travailleurs indépendants) et les cotisations patronales à la sécurité sociale et aux régimes privés de retraite.
3. Impôt sur le revenu des personnes physiques acquitté au titre du travail indépendant et du revenu de la propriété perçu par les ménages, moins les salaires imputés et l'impôt sur les sociétés ainsi que l'impôt sur la propriété, divisé par l'excédent d'exploitation de l'économie moins les salaires des travailleurs indépendants.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, *Comptes nationaux* et calculs du Secrétariat.

Encadré 6. Mesure des taux effectifs d'imposition

Les estimations des taux effectifs d'imposition applicables au revenu du capital, au revenu du travail et à la consommation sont fondées sur une version modifiée de la méthode mise au point par Mendoza *et al.*, et également utilisée par la Commission européenne. Les trois taux d'imposition sont calculés ad valorem, la quasi-totalité des formes de recettes fiscales perçues au niveau des administrations publiques étant réparties entre ces trois catégories d'impôts. Chaque mesure des recettes fiscales est alors exprimée en pourcentage de l'assiette correspondante, c'est-à-dire la consommation, les salaires et l'excédent global d'exploitation de l'économie. Cette méthode vise à tenir compte de l'effet net des réglementations fiscales et incorpore en outre les effets des impôts qui ne donnent pas lieu à des déclarations individuelles. L'une des principales lacunes de cette méthode est que toutes les sources de revenu des ménages sont supposées être imposées au même taux (les estimations se révèlent très sensibles à la moindre modification de cette hypothèse : si l'on suppose par exemple que les ménages mexicains acquittent un impôt zéro sur le revenu du capital, l'impôt effectif sur le travail s'en trouve accru de 1 à 1.5 point de pourcentage et celui du capital est abaissé dans la même proportion). Autre question pertinente : faut-il retenir l'excédent brut d'exploitation ou l'excédent net (c'est-à-dire déduction faite de la consommation de capital) pour le calcul de l'imposition du capital ? C'est théoriquement l'excédent net qu'il conviendrait d'utiliser, mais la difficulté de mesurer avec une précision suffisante la consommation de capital peut conduire à préférer l'excédent brut dans certains cas. La méthode examinée ici utilise cependant l'excédent net, ce qui implique que les taux effectifs d'imposition du capital sont élevés, et probablement surestimés pour certains pays, comme le Canada. Enfin, les chiffres ne tiennent pas compte des assiettes d'imposition non mesurées par les comptes nationaux – telles que les loyers imputés pour les logements occupés par leur propriétaire, le travail à domicile, etc. Un problème concerne le secteur informel, ou l'économie « non déclarée ». Le revenu de ce secteur est dans une certaine mesure inclus dans les chiffres de la comptabilité nationale, et donc dans les bases de revenus utilisées dans les calculs, mais il ne génère pas de recettes au titre de l'impôt sur le revenu. Ceci implique que les taux effectifs d'imposition du revenu du secteur formel sont dans une certaine mesure sous-estimés, suivant la taille de l'économie non déclarée et la part de cette activité qui est incluse dans les statistiques officielles du PIB. La méthode utilisée ici (décrite plus en détail dans Carey *et al.*, à paraître) traite explicitement les salaires imputés des travailleurs indépendants comme un revenu du travail, tandis que la méthode Mendoza *et al.*, intègre au capital la totalité de l'excédent d'exploitation des entreprises non constituées en sociétés. Les estimations utilisent les chiffres de recettes collectés par l'OCDE ainsi que les données de la comptabilité nationale. Ces dernières étant incomplètes dans le cas du Mexique, on a utilisé des hypothèses concernant le revenu des travailleurs indépendants et le revenu de la propriété des ménages à partir de l'Enquête de 1994 auprès des ménages.

résulter essentiellement du traitement préférentiel de certains groupes de contribuables et de l'application aux autres groupes d'un niveau élevé d'imposition. De plus, les niveaux moyens d'imposition ne donnent pas nécessairement une juste idée des incitations créées par le système fiscal, lesquelles sont

essentiellement déterminées par les taux marginaux applicables aux contribuables individuels. Enfin, outre les problèmes méthodologiques examinés à l'encadré 6, l'un des principaux problèmes posés par l'analyse des effets de la fiscalité tient à la difficulté de déterminer qui supporte en fin de compte l'incidence de l'impôt – dans la mesure où les impôts prélevés sur une base donnée peuvent en fait être répercutés tout au long de la chaîne de production et de distribution⁶⁹.

Principales questions liées au renforcement du système fiscal

La structure de la fiscalité mexicaine en général telle qu'elle ressort des taux et dispositifs statutaires paraît globalement satisfaisante, mais le système ne semble cependant pas suffisamment solide pour faire face aux besoins futurs de financement, et il est un certain nombre de domaines dans lesquels des améliorations se traduiraient par des gains d'équité et d'efficacité. Le principal problème est d'accroître les recettes fiscales potentielles, essentiellement en élargissant l'assiette d'imposition et en améliorant le recouvrement de l'impôt, tout en maintenant plus ou moins les taux à leurs faibles niveaux actuels. On renforcerait ainsi sensiblement les recettes sans aggraver véritablement les distorsions, et on atténuerait simultanément les problèmes d'inéquité horizontale en même temps que l'on réduirait l'instabilité budgétaire. Les principales préoccupations concernent les régimes préférentiels et les carences connexes de l'administration fiscale. Les régimes préférentiels outre qu'ils engendrent une dilution des recettes et compliquent l'administration de l'impôt, suscitent d'importantes échappatoires et facilitent la fraude. Ce phénomène nuit à l'efficacité de l'administration fiscale et cause de sérieux problèmes d'inéquité horizontale (certaines paient des impôts, d'autres pas). D'autre part, les carences spécifiques de l'administration fiscale peuvent aggraver les effets négatifs de ces régimes sur les recettes dans la mesure où le manque de surveillance et de contrôle du respect des règles incite les contribuables à déclarer que leur activité ou leurs transactions relèvent de ces régimes alors que ce n'est pas le cas. Le manque de personnel au niveau infranational pourrait être un sérieux obstacle à une plus large délégation aux États et aux municipalités des responsabilités de dépenses et du pouvoir de lever l'impôt. Enfin, les aspects concernant le secteur informel, la distribution du revenu et l'incidence de l'instabilité des prix du pétrole sur le budget sont également à prendre en considération dans la réforme du système fiscal.

Élargissement de la base d'imposition : régimes préférentiels et secteur informel

Les régimes préférentiels (ou les dépenses fiscales au sens large) sont largement responsables de la faiblesse des recettes fiscales. Non seulement ils

se traduisent directement par de faibles rentrées fiscales, mais ils ouvrent aussi de multiples possibilités de fraude et d'évasion. De plus, les régimes préférentiels peuvent fortement nuire à la neutralité de l'impôt du point de vue des incitations aux différentes activités économiques. Les exemptions prévues par le régime de la TVA et l'application de cette taxe au taux zéro à un certain nombre de biens et de services, comme on le verra à l'annexe III, ont entraîné une nette réduction de la base de la consommation imposée⁷⁰ et ont également réduit le champ d'application de la TVA, certaines transactions se voyant attribuer à tort le taux zéro. De plus, le mécanisme de crédits remboursables de TVA renforce les incitations à la fraude et complique encore l'administration de cette taxe⁷¹. Selon des estimations des autorités, le rendement de la TVA au Mexique ne serait que de l'ordre de 63 pour cent – c'est-à-dire que sur 100 pesos normalement dus, on n'en collecte que 63 (tableau 17). Ce taux est inférieur à ceux relevés dans d'autres pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données comparables, notamment le Canada et le Portugal, ainsi que dans certains pays d'Amérique latine. L'étroitesse de la base d'imposition et le faible rendement induit de l'impôt font que le Mexique se place au dernier rang des pays de l'OCDE pour ce

Tableau 17. Indicateurs de rendement et de la productivité de la TVA

	Pourcentage		
	Rendement de la TVA ¹ (1993)	Productivité de la TVA ² (1996)	Taux effectif de la TVA ³ en pourcentage du taux normal (1996)
Mexique	63	19	29
Canada	77	37	62
Allemagne	..	45	77
Grèce	..	51	61
Portugal	86	47	79
Espagne	..	34	59
Nouvelle-Zélande	95	68	123 ⁴
Turquie	..	40	61
Argentine	69	10	..
Chili	77	51	..

1. Le rendement de la TVA est le montant de la TVA effectivement acquité en pourcentage de la TVA qui serait théoriquement collectée si la législation fiscale en vigueur était parfaitement respectée.

2. La productivité de la TVA est le montant du produit de la TVA en pourcentage du PIB divisé par le taux normal de la TVA.

3. Le taux effectif de la TVA est le montant du produit de la TVA divisé par la base de calcul de la taxe (c'est-à-dire la consommation).

4. La taxe générale sur les ventes est perçue au taux normal sur 60 pour cent de la valeur de l'offre de séjours de longue durée dans des logements à usage locatif, ce qui peut partiellement expliquer que le chiffre soit supérieur à 100.

Source : Ministère des Finances; OCDE, *Statistiques de recettes publiques; Comptes nationaux*; FMI, *Government Finance Statistics*; OCDE, *Étude économique de la Turquie* (1997); et calculs du Secrétariat de l'OCDE.

qui est de la productivité de la TVA⁷². Il en va de même si l'on considère le taux effectif de la TVA⁷³ en pourcentage du taux normal – ce qui permet là encore de constater que seule une petite fraction de la base potentielle est effectivement imposée.

Le traitement préférentiel prévu dans le cadre de l'imposition du revenu des sociétés concerne essentiellement le régime simplifié applicable à certains secteurs et le régime des petits contribuables (voir annexe III). En outre, jusqu'à ce que le train de mesures fiscales de 1999 durcisse les règles de consolidation et supprime le mécanisme de déduction immédiate pour certaines catégories d'investissement, ces deux éléments constituaient des régimes préférentiels importants et engendraient des pertes fiscales considérables⁷⁴. Les secteurs bénéficiant du régime simplifié – à savoir l'agriculture, la pêche et les transports terrestres, qui représentent conjointement quelque 10 pour cent du PIB et 25 pour cent de l'emploi total, n'acquittent que peu ou pas d'impôt sur le revenu des entreprises, celui-ci étant calculé sur la base des flux de trésorerie, et seulement sur les ressources retirées de l'entreprise. Ils sont donc en fait uniquement assujettis à la taxe sur les actifs⁷⁵. Une grande partie des contribuables de ces secteurs sont de petites entreprises familiales qui seraient de toute façon faiblement imposées (dans le cadre du régime applicable aux petits contribuables), mais on compte aussi des sociétés de plus grande taille qui évitent l'impôt sur le revenu grâce au régime simplifié. Le traitement particulier des grandes et moyennes entreprises des secteurs de l'agriculture et des transports terrestres ne paraît guère se justifier d'un point de vue économique. En revanche, le régime applicable aux petits contribuables aide utilement les travailleurs indépendants et les microentreprises, qui seraient sans cela incités à opérer dans le secteur informel à accéder plus facilement au secteur économique formel – grâce à la plus grande simplicité des réglementations et des obligations.

Enfin, la non-imposition des avantages accessoires prévue par le système d'imposition du revenu des personnes physiques a pour effet de faire échapper à l'impôt environ le tiers ou le quart du revenu total du travail dans le secteur formel. De plus, ce principe a rendu nécessaire l'introduction d'un abattement d'impôt – la subvention fiscale – pour les contribuables dont la rémunération n'est constituée que pour une très faible part d'avantages accessoires, afin d'atténuer les conséquences négatives de cette mesure sur l'équité horizontale. Cela signifie à son tour que les rentrées fiscales et la base contributive sont encore réduites, et cela renforce la complexité du système fiscal. Les avantages accessoires sont pris en compte dans le système d'imposition du revenu de la plupart des pays de l'OCDE⁷⁶, mais le traitement fiscal des différents types d'avantages accessoires varie fortement d'un pays à l'autre. La Nouvelle-Zélande et l'Australie sont les seuls pays où les avantages accessoires font l'objet d'une imposition distincte.

En résumé, le Mexique applique des régimes préférentiels à un large éventail d'activités économiques et de revenus – pratique qui limite fortement les recettes fiscales, entraîne des inégalités entre les activités du point de vue des incitations et complique fortement l'administration de l'impôt. Un calcul rapide donne à penser que leur suppression pure et simple pourrait entraîner jusqu'à 3 pour cent de PIB de recettes fiscales supplémentaires⁷⁷. Cette estimation ne tient pas compte des effets positifs additionnels sur les recettes découlant d'une amélioration de la discipline fiscale en cas de suppression des régimes préférentiels. Elle ne prend pas non plus en considération la dilution potentielle des recettes du fait d'un phénomène de substitution entre activités formelles et informelles, d'une aggravation de l'évasion fiscale ou de la possibilité d'une substitution accrue entre la consommation et l'épargne, ainsi qu'entre le loisir et le travail. Mais au total, ces effets indirects seraient vraisemblablement faibles au regard de l'augmentation considérable des recettes qu'entraînerait à coup sûr la suppression des régimes préférentiels.

Le secteur informel pourrait être une autre cible des efforts d'élargissement de l'assiette d'imposition. Les individus et les entreprises de ce secteur n'acquittent pas d'impôt sur le revenu, et les ventes au détail des intermédiaires du secteur informel échappent dans une certaine mesure aux taxes sur la consommation (mais souvent seulement au stade de la transaction finale). Néanmoins, il est possible que le secteur informel n'ait pas une incidence directe très importante sur les recettes fiscales dans la mesure où il est pour l'essentiel constitué de microentreprises et de travailleurs peu qualifiés à faible revenu. Selon certaines estimations, 90 pour cent des travailleurs du secteur informel gagnent moins de trois fois le salaire minimum, et ils bénéficieraient donc d'un impôt négatif s'ils étaient inscrits comme salariés dans le secteur formel⁷⁸. De plus, l'essentiel de l'activité des entreprises serait assujéti au régime applicable aux petits contribuables. Il n'est donc pas certain que l'incorporation d'une plus large partie du secteur informel dans le secteur formel se traduise par un net gonflement des recettes fiscales – et elle pourrait même en fait les réduire, du moins à court terme, en raison des crédits d'impôt. Néanmoins, la non-imposition des individus et des entreprises à revenu relativement élevé du secteur informel, ainsi que l'ampleur et la visibilité des activités informelles ont des effets négatifs. Elles contribuent à des inégalités horizontales, affaiblissent la discipline fiscale et font qu'il est politiquement plus difficile d'alourdir la charge fiscale de ceux qui acquittent déjà des impôts⁷⁹. L'intégration de l'économie informelle est compliquée par le fait qu'une forte proportion de la population active est constituée de travailleurs indépendants⁸⁰, et que le travail indépendant dans le secteur formel est souvent associé ou se substitue étroitement à une activité informelle. On retrouve le même problème en ce qui concerne le nombre élevé – et croissant – de petites et de microentreprises⁸¹.

Deux autres méthodes pourraient être également envisagées pour accroître les recettes fiscales potentielles : relever les droits d'accises et alourdir l'imposition de la propriété. A ces deux égards, le Mexique est en retrait sur la plupart des autres pays de l'OCDE ainsi que sur certains de ses voisins d'Amérique latine (tableau 18). En ce qui concerne les accises, la décision récente de relever les taux des droits sur l'essence et le diesel doit être considérée en tenant compte de ce que les prix des combustibles sont très faibles au Mexique par rapport à la moyenne internationale, mais pas plus faibles qu'aux États-Unis et au Canada. Le Mexique ne prélève pas de taxes sur le patrimoine des individus pas plus que sur les successions et les donations, à la différence de la plupart des autres pays de l'OCDE qui considèrent que le patrimoine hérité constitue une base légitime pour une imposition à visée redistributive. Ces impôts impliquent une double imposition du capital et peuvent donc avoir un effet négatif sur l'investissement, effet sans doute faible dans la plupart des pays. De surcroît, ils sont souvent difficiles à mettre en œuvre, et en général, ils ne produisent pas de recettes substantielles dans les pays où ils sont en vigueur. La fiscalité des biens immobiliers relève de la compétence des municipalités, l'impôt étant calculé sur la base de la valeur du bien. Les pratiques discutables d'évaluation et le laxisme de l'administration fiscale locale ainsi que le manque

Tableau 18. **Produit de l'impôt sur le patrimoine et des accises, 1996 ; prix de l'essence, 1998**

	Impôt sur le patrimoine en pourcentage du PIB (1996)	Accises en pourcentage du PIB (1996)	Prix de l'essence sans plomb y compris les taxes en \$US/litre (2 ^e trimestre 1998)
Mexique	0.3	1.2	0.40
États-Unis	3.1	1.5	0.33
Canada	3.8	2.0	0.35
Allemagne	1.1	2.8	0.91
Grèce	1.4	6.1	0.70
Nouvelle-Zélande	2.0	2.0	0.44
Portugal	0.9	5.1	0.90
Espagne	1.9	2.7	0.75
Turquie	0.5	0.3	0.73
Argentine ¹	1.4	1.0	..
Brésil ²	0.4	..	..
Chili	0.1	2.0	..

1. Les chiffres de l'Argentine se réfèrent à 1992.

2. Les chiffres du Brésil se réfèrent à 1993.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*; FMI, *Government Finance Statistics*; AIE, *Energy prices and taxes*, 2^e trimestre 1998.

d'efficacité du contrôle du recouvrement semblent être les principaux facteurs empêchant une augmentation du produit de cet impôt.

Administration fiscale

Ces dernières années d'importants efforts ont été déployés pour renforcer l'efficacité de l'administration fiscale, mais des améliorations sont encore possibles dans plusieurs domaines. L'un des principaux facteurs de complexité est l'existence d'un grand nombre de régimes préférentiels et d'échappatoires mais aussi, dans une certaine mesure, la présence d'un secteur informel très développé. Les tentatives faites ces dernières années pour améliorer l'administration ont couvert un large éventail de mesures. Le contrôle de l'impôt sur le revenu des sociétés a été durci avec l'impôt sur l'actif, institué en 1989 (et ajusté à plusieurs reprises pour réduire ses effets négatifs sur les décisions d'investissement). L'administration de l'impôt sur les petites entreprises a été facilitée par l'instauration d'un régime spécial pour les petits contribuables, qui devrait aussi favoriser l'intégration des entreprises informelles dans l'économie formelle. De plus, la réforme du système de retraite et de santé devrait créer des incitations au respect des obligations fiscales. Diverses mesures administratives ont été prises pour assurer un contrôle plus général, pour préciser et améliorer le cadre juridique, notamment en ce qui concerne les sanctions et pénalités en cas de fraude (avec désormais la possibilité de peines de prison), et enfin (en 1997) pour moderniser l'administration elle-même en créant un organisme administratif autonome rattaché au ministère des Finances⁸², et pour offrir un « plan de carrière » aux agents de l'administration fiscale. L'encadré 7 résume les mesures appliquées ces dernières années pour améliorer le recouvrement et le contrôle. La stratégie de réforme inclut principalement un contrôle plus strict des très gros contribuables, des vérifications plus nombreuses – et mieux ciblées – et une surveillance plus étroite des importations, qui constituent en général une « zone grise » en matière de fiscalité⁸³. En ce qui concerne les déclarations, les personnes morales relevant du régime général sont tenues de soumettre des informations détaillées aux autorités fiscales, et ce de manière régulière. Les contribuables individuels dont le revenu provient de plusieurs sources (et au-delà d'un certain montant) sont obligés de remplir une déclaration annuelle. Le revenu salarial fait l'objet d'une retenue mensuelle à la source, et les impôts sur les sociétés sont acquittés sous forme de versements provisionnels mensuels (ou trimestriels pour les petites entreprises). Les taxes sur les paiements d'intérêts sont retenues à la source.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer tous les résultats des initiatives administratives des dernières années, certains indicateurs dénotent une amélioration de l'efficacité. La présence fiscale, c'est-à-dire le nombre de vérifications par contribuable (entreprises et travailleurs indépendants), a augmenté

Encadré 7. Initiatives récentes visant à améliorer l'administration et le contrôle fiscaux

Plusieurs mesures ont été prises ces dernières années pour moderniser et simplifier l'administration fiscale, notamment :

- la création du service d'administration fiscale (SAT) le 1^{er} juillet 1997, institution décentralisée autonome sur le double plan budgétaire et administratif, chargée de gérer la politique fiscale et douanière définie par le ministère des Finances et de mettre au point des normes pour l'accomplissement de sa mission;
- la mise en place d'un plan de carrière pour les employés du fisc;
- la modification du régime des entreprises consolidées;
- des modifications des définitions et des sanctions en cas de fraude fiscale, avec notamment la réduction des incertitudes juridiques des contribuables;
- l'adoption de nouvelles mesures contre le recours aux paradis fiscaux;
- la réduction des demandes de renseignement dans les formulaires de déclaration est l'allègement des obligations en matière de conservation des enregistrements comptables (durée ramenée de 10 à 5 ans);
- la déclaration et le paiement électroniques (par exemple via Internet).

Les principales mesures prises pour améliorer la surveillance et le respect des obligations fiscales ont été :

- la création d'un régime spécial pour les petites entreprises;
- le durcissement des règles relatives aux prix de transfert;
- le raccourcissement du délai requis avant d'engager un processus de surveillance grâce à la mise à jour permanente des registres de l'administration fiscale fédérale, ce qui permettra d'identifier plus rapidement les contribuables ayant omis de faire leur déclaration;
- le renforcement de l'incitation des États à procéder à des vérifications comptables plus efficaces, en les autorisant à conserver un supplément de recettes;
- la surveillance des modifications du comportement des contribuables et des variations de leurs contributions au fil des ans;
- l'identification et l'enregistrement dans une base de données spéciale des 8 000 plus gros contribuables, qui versent quelque 60 pour cent de l'ensemble des recettes fiscales. Le but est d'établir une étroite relation avec ces contribuables afin de réduire autant que possible les ressources consacrées au traitement de leurs dossiers, et de libérer ainsi du personnel qui pourra consacrer plus de temps aux autres contribuables;
- un meilleur contrôle de la facturation des petites et moyennes entreprises. Au cours des neuf premiers mois de 1998, près de 100 000 petites et moyennes entreprises ont fait l'objet d'une vérification (sur quelque cinq millions au total), contre 6 000 seulement sur l'ensemble de l'année 1997. Des sanctions ont été prises à l'encontre de près de 70 000 entreprises, et environ 6 000 d'entre elles ont été momentanément fermées. Les entreprises de l'échantillon ont été principalement choisies dans des secteurs «à problèmes», tels que le corps médical, la restauration, la bijouterie, la construction, la vente au détail de matériaux, les débits de vins et spiritueux, les grands magasins et les centres commerciaux;

(voir page suivante)

(suite)

- un contrôle plus étroit de la fraude à la TVA et du secteur informel par un meilleur recensement des importations. La sous-évaluation et la non-déclaration des importations sont à l'origine d'une importante fraude à la TVA. La sous-évaluation des importations pose non seulement un problème au niveau du recouvrement de l'impôt mais elle se traduit aussi par une concurrence déloyale à l'égard des entreprises mexicaines privées appartenant au secteur formel. Une base de données a été établie dans laquelle figureront les importateurs et les exportateurs identifiés par des codes tarifaires. Cette base de données contient des informations sur les volumes et les prix unitaires, ce qui permet d'identifier plus facilement les prix unitaires « anormalement » faibles. Les échanges d'informations avec les douanes des États-Unis, le « Internal Revenue Service » des États-Unis et les autorités canadiennes se développent, mais sont encore loin d'être totalement efficaces.

considérablement depuis 1996 et se situe aujourd'hui juste au-dessous du niveau d'un pays comme l'Espagne. En outre, la structure de contrôle a évolué au profit des vérifications spécifiques, qui se sont révélées relativement efficaces en termes de recettes recouvrées par contrôleur. Mais même si la réforme de l'administration semble aller dans la bonne direction, il reste encore des actions à entreprendre : intégrer les registres du système de sécurité sociale avec ceux des autorités fiscales ; améliorer les déclarations et le contrôle des importations (par exemple en développant encore la coopération déjà étroite avec les autorités douanières et fiscales des États-Unis et du Canada) ; améliorer les obligations de déclaration des tiers et le traitement des données fiscales, par exemple grâce aux formulaires individuels simplifiés, au traitement électronique, etc. ; améliorer les compétences des agents locaux du fisc ; et renforcer la mise en œuvre et le cadre juridique du recouvrement de l'impôt, notamment du point de vue de la certitude juridique pour le contribuable. A plus long terme, il serait bon d'intégrer les registres municipaux des vendeurs ambulants et les registres d'évaluation foncière avec les registres fiscaux centraux.

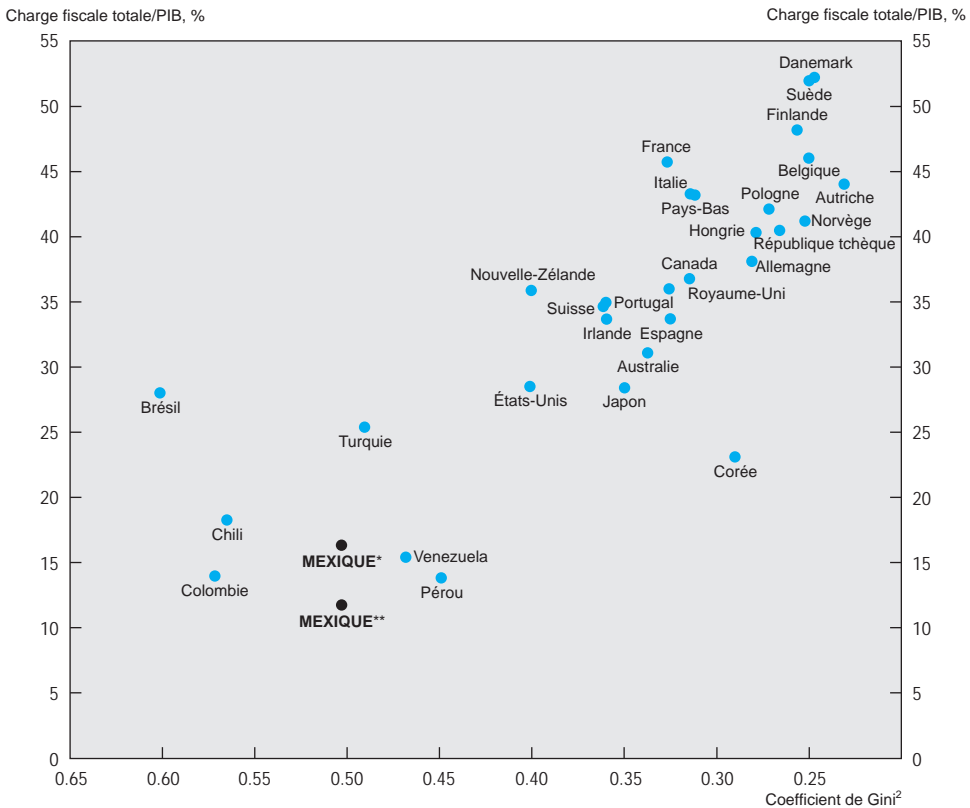
Le système fiscal et la répartition du revenu⁸⁴

Même si les objectifs de redistribution peuvent être atteints dans une certaine mesure grâce à la progressivité du système fiscal, il est largement admis que ces objectifs sont traités plus efficacement par le biais des dépenses. Parmi les principales questions auxquelles le Mexique devra s'attaquer en matière de répartition du revenu et de fiscalité figurent en premier lieu le degré de progressivité nécessaire pour lever des recettes suffisantes pour permettre un accroissement des dépenses publiques – tout en améliorant la distribution. S'agissant de

problèmes connexes, on peut citer les effets sur les incitations, la façon dont la progressivité devrait évoluer le long du barème des revenus et la possibilité d'atteindre les objectifs redistributifs par le biais de la progressivité. Il est particulièrement important à cet égard de déterminer comment des modifications des taux marginaux statutaires applicables aux groupes de revenus les plus riches affecteraient la fraude et l'évasion fiscales, et influenceraient par là même la progressivité effective du système (c'est-à-dire les impôts versés par les différents déciles de revenu)⁸⁵. La forte disparité des revenus au Mexique limite sensiblement la base d'imposition du revenu des personnes physiques. Premièrement, 70 pour cent des salariés du secteur formel échappent totalement à l'impôt sur le revenu mais bénéficient de paiements fiscaux négatifs par le biais du crédit d'impôt. Sur 15 millions de contribuables individuels immatriculés au Mexique, quatre à cinq millions seulement acquittent l'impôt sur le revenu – chiffre à apprécier au regard des besoins d'une population de 90 millions d'habitants. Deuxièmement, bien que les taux applicables aux particuliers à revenus élevés soient encore relativement bas au Mexique, il n'existe guère de possibilité d'accroître sensiblement les taux effectifs correspondants dans la mesure où ces groupes ont en général facilement accès à des dispositifs leur permettant de déplacer leurs revenus vers des régimes intérieurs ou étrangers soumis à une faible fiscalité. Il existe donc au Mexique, comme dans d'autres pays, une relation nette entre la répartition du revenu et les recettes fiscales, selon laquelle les plus fortes inégalités de revenu (après impôt), mesurées par le coefficient de Gini, sont associées avec les recettes fiscales les plus faibles en proportion du PIB (graphique 27).

Le système fiscal influence la répartition du revenu, essentiellement par le biais de sa progressivité globale, mais aussi, indirectement, par les effets qu'il exerce sur les salaires relatifs et sur l'emploi⁸⁶. La progressivité statutaire du système fiscal du Mexique place ce pays à peu près à mi-chemin des autres pays de l'OCDE (graphique 28), lorsqu'on mesure la différence entre le taux légal supérieur et le taux moyen d'imposition de l'ouvrier moyen⁸⁷. Néanmoins, comme le montre clairement le graphique 29, la progressivité des taux effectifs théoriques (obtenus, comme on l'a vu, en combinant les taux légaux, le crédit d'impôt et la subvention fiscale) est bien plus prononcée au bas de l'échelle des revenus que dans les tranches supérieures, en particulier les revenus équivalant à plus de dix fois le salaire minimum. De surcroît, la progressivité s'est très fortement renforcée depuis 1993 pour les revenus égaux à deux à quatre fois le salaire minimum, en raison d'une réduction des taux effectifs d'imposition de ces groupes de revenus proportionnellement plus forte que celle des taux applicables aux revenus supérieurs à dix fois le salaire minimum. Cette évolution est à mettre en parallèle avec la baisse des salaires réels d'environ 18 pour cent observée depuis 1994, ce qui donne à penser que les problèmes de pauvreté aux niveaux inférieurs de revenu n'ont fait que s'aggraver⁸⁸. Il est probable que la

Graphique 27. Recettes fiscales et répartition du revenu après l'impôt, 1996¹



1. Administrations publiques, y compris les cotisations de sécurité sociale, 1996 ou l'année la plus proche pour laquelle on dispose de données.

2. Le coefficient de Gini mesure les inégalités de revenu : plus il est élevé, plus la distribution des revenus est large.

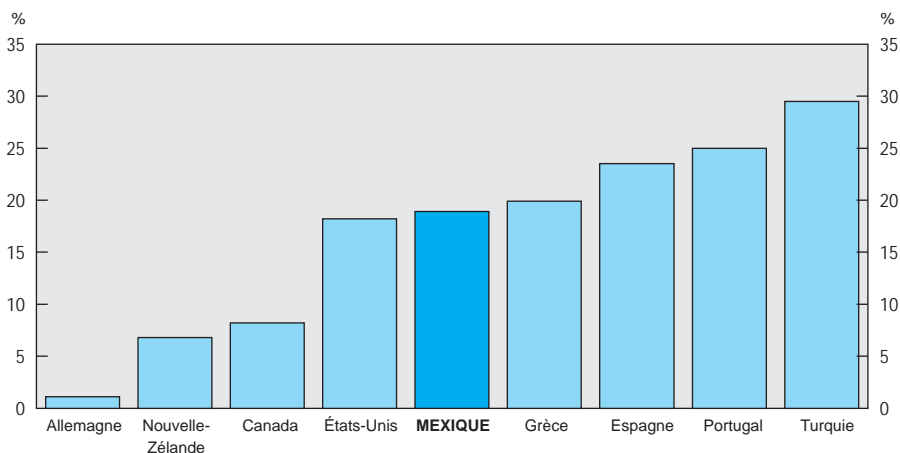
* Mexique, y compris les redevances de la PEMEX.

** Mexique, non compris les redevances de la PEMEX.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques* ; FMI, *Annuaire statistique des finances publiques*, numéros de 1995 et 1996.

progressivité accrue de l'impôt aux niveaux inférieurs de revenu a renforcé les problèmes de sous-déclaration⁸⁹. On pourrait par exemple atténuer la progressivité aux niveaux inférieurs de revenu en élevant le seuil au-delà duquel le crédit d'impôt est retiré et en élargissant les tranches du système d'imposition du revenu, encore qu'il en résulterait probablement un important manque à gagner

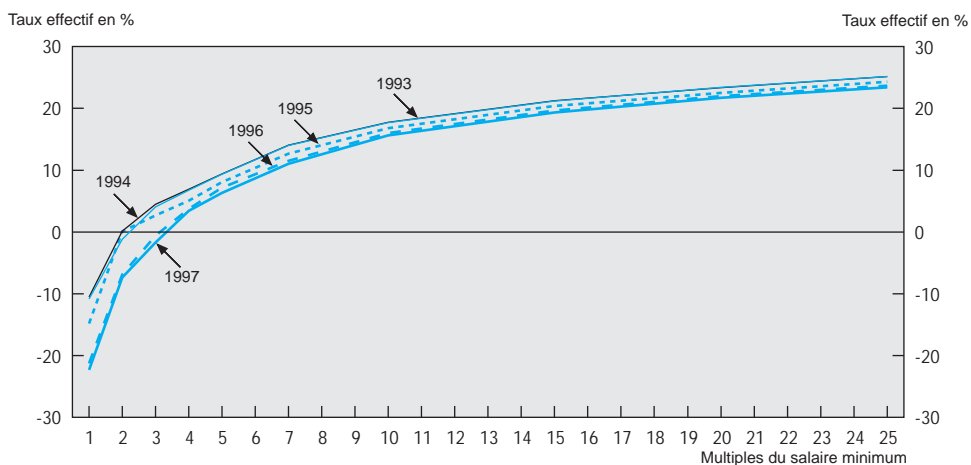
Graphique 28. **Progressivité globale des systèmes d'imposition dans certains pays¹, 1996**



1. La progressivité est mesurée par la différence entre le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu (y compris les cotisations de sécurité sociale) et le taux moyen légal d'imposition de l'ouvrier moyen.

Source : OCDE, *Base de données fiscales, La situation des salariés au regard de l'impôt et des transferts sociaux, Équations fiscales* et calculs du Secrétariat.

Graphique 29. **Taux effectifs d'imposition à différents niveaux de revenu¹**



1. Taux légal d'imposition prenant en compte les effets combinés du barème de l'impôt sur le revenu, de la subvention fiscale, du crédit d'impôt, en supposant que les avantages extra-salariaux représentent le tiers de la rémunération totale à tous les niveaux de revenu.

Source : Ministère des Finances.

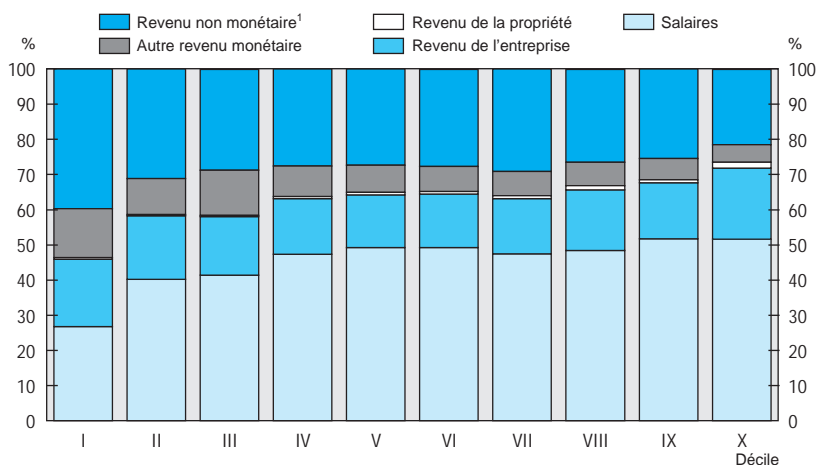
sur les recettes. Pour les niveaux supérieurs de revenu, la progressivité pourrait être accrue grâce à un relèvement des taux⁹⁰ ou en remplaçant les abattements fiscaux (lesquels sont déduits au taux le plus élevé) par des crédits d'impôt. Cette dernière solution a toutefois peu de chances d'être très efficace, car le Mexique n'autorise que des déductions assez limitées au niveau individuel. Afin d'instaurer une plus grande progressivité effective pour les contribuables à hauts revenus, il faudrait aussi améliorer la mise en application et rendre ainsi plus effective la majoration récente des taux légaux maximums. Un autre facteur à prendre en compte du point de vue de la fiscalité et de la progressivité est la façon dont se répartit le revenu entre revenu monétaire et non monétaire. Dans le cas du Mexique, ce facteur semble contribuer à renforcer la progressivité effective (encadré 8) même s'il ne faut vraisemblablement pas en surestimer les effets.

L'imposition de la consommation est un autre mécanisme de redistribution. Nombre de pays de l'OCDE appliquent traditionnellement des taux bas ou des exemptions aux biens de première nécessité comme les produits alimentaires et les médicaments afin d'introduire une certaine progressivité dans le système de la TVA. Ceci implique habituellement une importante perte sèche dans la mesure où les personnes à revenus élevés sont celles qui bénéficient le plus de ces mesures en termes absolus étant donné qu'elles consomment un volume plus important de toutes les catégories de biens et de services. Dans le cas du Mexique, la subvention implicite totale du fait de l'application d'un taux zéro aux produits alimentaires peut être estimée à quelque 1.8 pour cent de PIB⁹¹. Si l'on observe la ventilation par décile de revenu, on constate que le décile le plus élevé bénéficie de près de 30 pour cent de cette subvention, tandis que les trois déciles inférieurs n'en obtiennent globalement que 12 pour cent (graphique 31). Mesurée en pourcentage du revenu des ménages, la subvention implicite représente près de 4 pour cent pour le décile supérieur et 5 pour cent pour le décile inférieur. Si l'on supprimait totalement le taux zéro applicable aux produits alimentaires, toutes choses égales d'ailleurs, les recettes fiscales totales augmenteraient d'un montant équivalent à la valeur de la subvention, soit 1.8 pour cent du PIB, ou près de 15 pour cent⁹². Une option politiquement plus viable consisterait probablement à maintenir le taux zéro sur les biens de première nécessité, comme le lait, le pain, les tortillas et les œufs. En appliquant le taux zéro uniquement à ces produits, la subvention implicite ne représenterait que 0.4 pour cent du PIB. De plus, si l'on voulait dédommager par exemple les quatre premiers déciles de revenu de la perte de subvention sur le reste de leur consommation alimentaire (par le biais de transferts directs de revenu ou d'un élargissement du crédit d'impôt), cette mesure ne représenterait que quelque 0.25 pour cent du PIB⁹³, ce qui se solderait par un gain budgétaire total de plus de 1 pour cent du PIB. Quant à savoir si la compensation devrait être accordée en maintenant le taux zéro sur quelques biens de première nécessité ou en

Encadré 8. Caractéristiques du revenu à différents niveaux de revenu

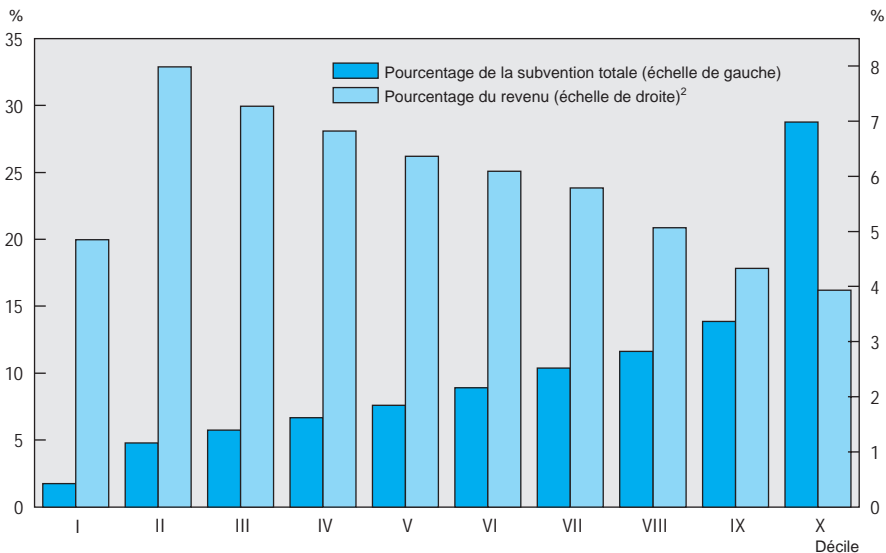
Lorsque l'on examine la répartition du revenu après impôt au Mexique, on constate que la part des revenus salariaux augmente avec le revenu global, tandis que la part du revenu non monétaire est particulièrement forte aux déciles inférieurs de revenu (graphique 30). Bien que la part du revenu de la propriété augmente avec le revenu, elle est encore relativement faible par rapport au revenu total au décile supérieur de revenu – de l'ordre de 2.2 pour cent seulement du revenu total. Les revenus non monétaires correspondent dans une large mesure à de l'autoconsommation (par exemple de fruits et légumes du jardin) aux déciles inférieurs de revenu, alors qu'à la limite supérieure du barème de revenus, ils correspondent presque exclusivement aux loyers imputés des logements occupés par leur propriétaire. La progressivité du régime d'imposition des personnes physiques est ainsi renforcée par les pourcentages différents de revenu monétaire et de revenu non monétaire, et les impôts sur la consommation sont rendus plus progressifs (toutes choses égales d'ailleurs, c'est-à-dire même sans prendre en compte l'incidence de la base imposable à laquelle s'applique le taux zéro), du fait de la distribution de l'autoconsommation.

Graphique 30. Sources de revenu par décile, 1994



1. Y compris la consommation de la production pour compte propre, les loyers imputés des logements occupés par leur propriétaire, etc.

Source : INEGI, *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 1994*, Mexique, 1995.

Graphique 31. Distribution de la subvention implicite de la TVA, 1996¹

1. La subvention implicite de la TVA à chaque décile de revenu est obtenue en multipliant les dépenses totales au titre de l'alimentation par le taux normal de TVA (15 pour cent). La consommation de produits alimentaires est dérivée des dépenses totales des ménages telles qu'elles ressortent de l'enquête 1996 et du poids relatif de la consommation de produits alimentaires et des autres formes de consommation par décile de revenu tel qu'il ressort de l'enquête 1994. L'estimation de la subvention ne prend pas en compte les effets de substitution entre la consommation et l'épargne ou entre les différentes composantes du panier du consommateur lorsque les prix se modifient.
2. Le revenu par décile est dérivé de l'enquête sur les ménages de l'INEGI de 1996.

Source : INEGI, *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 1994 et 1996*, Mexique, et calculs du Secrétariat de l'OCDE.

recourant à des programmes de dépenses, il s'agit là d'une question politique étroitement liée aux objectifs généraux en matière de redistribution. Toutefois, il ne faudrait pas oublier pour autant les gains budgétaires considérables qui découleraient dans tous les cas d'une suppression ou d'une forte réduction du taux zéro et des exonérations dans le régime de la TVA.

Si l'on devait supprimer totalement le taux zéro et l'exonération de certains biens et services, ou du moins si on les concentrerait sur quelques biens de première nécessité, la question se poserait alors de la compensation à offrir dans la pratique aux groupes inférieurs de revenu. On pourrait par exemple envisager d'augmenter le crédit d'impôt dont bénéficient ces groupes d'un montant calculé sur la base des indices du coût de la vie pour des familles de référence à faible revenu. Néanmoins, une telle compensation ne bénéficierait

Encadré 9. Imposer davantage les nantis

Étant donné la profonde inégalité de la répartition du revenu et la faiblesse des recettes potentielles du Mexique, le fait d'imposer plus lourdement les individus ayant les revenus les plus élevés présente des avantages, même si cela soulève un certain nombre de questions faisant intervenir à la fois des jugements de valeur et des considérations économiques¹. On pourrait par exemple relever les taux de l'impôt sur le revenu des contribuables dont les revenus sont les plus élevés. Les effets recettes d'une telle mesure sont souvent incertains étant donné l'accroissement des incitations à l'évasion et à la fraude dans les catégories à revenus élevés – en particulier pour les pays où les taux marginaux maximums sont déjà élevés. Cette incertitude même souligne l'importance d'une application énergique des obligations fiscales parallèlement à toute augmentation des taux marginaux supérieurs. On ne peut également négliger le risque qu'un alourdissement de la fiscalité pousse les contribuables concernés à réduire leurs activités « entrepreneuriales » et autres activités productives sur le plan social². Une autre question pertinente, surtout pour les pays confrontés à un besoin structurel d'accroître l'épargne publique, est celle de l'effet d'un relèvement de l'impôt applicable aux revenus les plus élevés sur l'épargne privée totale. On présume souvent que le taux d'épargne augmente avec le revenu ce qui implique un arbitrage entre distribution du revenu et épargne privée. Cependant, cette hypothèse pourrait être remise en question sur le plan empirique comme sur le plan théorique : dans le cadre du cycle de vie, par exemple, on obtiendrait un effet positif sur l'épargne en redistribuant du revenu des personnes âgées aux jeunes grâce à un système fiscal plus progressif (Slemrod, 1998).

Dans son programme fiscal 1999, le Mexique vient d'opter pour un relèvement des taux légaux applicable aux individus ayant les plus gros revenus. Toutefois, le nouveau taux marginal maximum pour les personnes physiques – à 40 pour cent sur les revenus salariés et les revenus de dividendes – est encore parmi les plus bas de la zone de l'OCDE et reste considérablement inférieur aux taux correspondants en vigueur aux États-Unis et au Canada (à l'inclusion des impôts des États provinciaux). Mais si l'on relève des taux il est d'autant plus important de durcir encore la mise en application pour assurer le respect des obligations fiscales. Parmi les autres méthodes pouvant être envisagées pour imposer plus lourdement les contribuables riches figurent la suppression de certaines des exemptions prévues dans le cadre de l'imposition du revenu du capital, ainsi que l'introduction d'impôts sur les successions et sur les donations (encore que cela entraînerait une certaine double imposition du capital). On pourrait aussi concevoir d'imposer les (gros) patrimoines immobiliers. Il est moins facile d'échapper aux impôts fonciers qu'aux taxes sur les actifs financiers, et, à condition de placer le seuil à un niveau suffisamment élevé, il serait possible d'obtenir une certaine progressivité. Enfin, les très nombreuses exemptions prévues par le système de la TVA et l'application du taux zéro à un certain nombre de produits impliquent que les ménages appartenant aux déciles supérieurs de revenu bénéficient d'une subvention représentant en moyenne 4 pour cent de leur revenu disponible. En réduisant au minimum le traitement préférentiel de la consommation, on pourrait imposer les ménages les plus riches à des taux effectifs plus élevés.

1. Les modèles théoriques simples de la fiscalité optimale du revenu ne concluent pas nécessairement à l'intérêt de barèmes d'imposition fortement progressifs même si la

(voir page suivante)

(suite)

collectivité accorde un poids relativement élevé au bien-être de ses membres les plus démunis. Cette conclusion dépend cependant essentiellement de la sensibilité de l'offre de main-d'œuvre au taux de salaire après impôt. Dans le cas d'une faible élasticité, la redistribution du revenu par le biais du système fiscal pourrait intervenir à un faible coût marginal, ce qui suppose des barèmes d'imposition fortement progressifs (Slemrod, 1998).

2. Aux États-Unis, où la fraction de 1 pour cent des contribuables individuels ayant le revenu le plus élevé assure près de 30 pour cent des recettes fédérales totales au titre de l'impôt sur le revenu, rien ne montre véritablement sur le plan économétrique que les importantes fluctuations de la fiscalité des riches intervenues sur la période 1950-1997 aient eu des effets macroéconomiques mesurables (Slemrod, 1998). Les constatations faites à partir du Tax Reform Act de 1986 suggèrent une nette sensibilité du calendrier des décisions économiques (par exemple en ce qui concerne la réalisation des plus-values) ainsi que des réponses financières et comptables (par exemple les modifications de statut des sociétés), alors que les réactions des activités réelles des entreprises et des individus vis-à-vis notamment de l'offre de main-d'œuvre et de l'investissement, sont plus partagées. Les résultats de la hausse du taux marginal aux États-Unis en 1993 (OBRA 93) montrent également que la réponse aux modifications fiscales dépend dans une large mesure de variations à court terme du calendrier de compensation plutôt que d'une réduction permanente du revenu imposable. La perte sèche due à cette majoration d'impôt, mesurée sur la base des élasticités à court terme, a donc été probablement considérable (le double des recettes induites, selon Feldstein *et al.*, 1996), mais si l'on tient compte des modifications de calendrier, par exemple des dates d'exercice des options de souscription, on obtient une estimation beaucoup plus basse. Correction faite de ces effets temporaires, Goolsbee (1997) estime la perte sèche à 15-25 pour cent des recettes induites.

qu'aux salariés qui travaillent dans le secteur formel et qui ne représentent qu'une minorité de la population. Un autre problème potentiel tient au fait que les paiements au titre du crédit d'impôt sont administrés par les employeurs, lesquels pourraient être tentés de compenser des crédits plus importants par des salaires plus bas. La fraude pourrait également poser un problème potentiel. Une meilleure formule serait de faire des transferts directs sur les comptes individuels d'épargne constitués en vue de la retraite (AFOREs) pour les travailleurs couverts par le système de sécurité sociale. Se poserait cependant alors la question de la non-couverture des individus n'appartenant pas au secteur formel. Les familles les plus pauvres pourraient être dédommagées par un élargissement du programme ciblé de lutte contre la pauvreté (PROGRESA) à un nombre de familles beaucoup plus important. Il serait probablement plus difficile d'atteindre ceux qui sont pauvres, mais qui ne le sont pas assez pour être couverts par PROGRESA, et qui ne travaillent pas dans le secteur formel. Il faudrait créer à leur intention un mécanisme spécial de compensation et choisir des critères spécifiques d'éligibilité (par exemple un revenu inférieur à trois fois le salaire minimum). Un certain nombre de problèmes n'en demeurent pas moins au-delà des

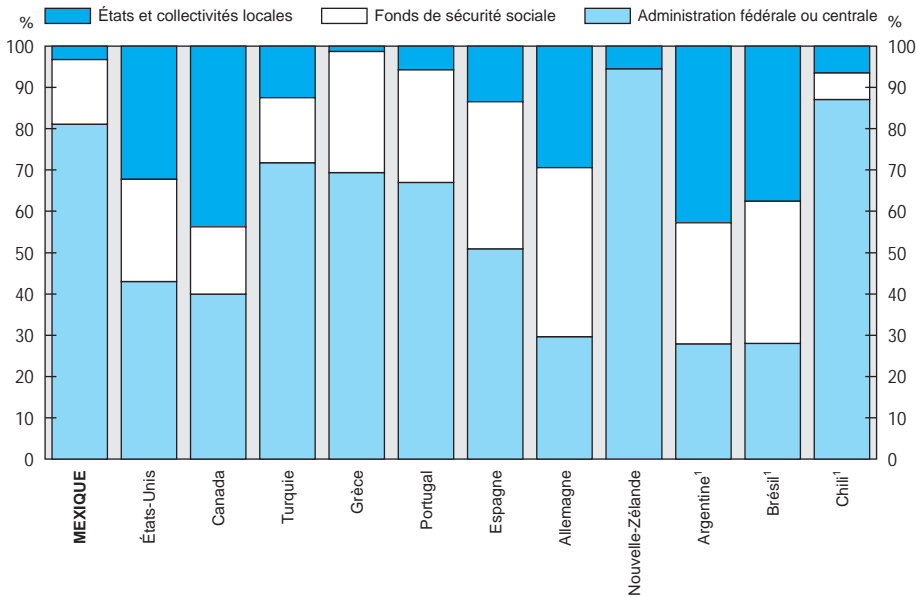
difficultés politiques qu'impliquerait une refonte du système de la TVA. Premièrement, le système de compensation entraînera nécessairement une hausse des taux marginaux effectifs d'imposition de ceux qui ne sont pas couverts (même si l'élimination progressive de la compensation pourrait atténuer ce problème). Deuxièmement, il n'existe actuellement aucun mécanisme permettant de veiller à ce que les personnes couvertes par le programme PROGRESA n'aient pas dans le même temps un compte AFORE, et soient de ce fait dédommagées deux fois – encore que le risque d'un tel chevauchement soit probablement faible⁹⁴. Un risque plus sérieux serait que certaines personnes aient plusieurs comptes AFORE, ce qui est actuellement le cas du fait des lacunes du système d'immatriculation. Enfin, une partie des recettes supplémentaires générées par la TVA devraient être partagées avec les États, de sorte que le gain budgétaire marginal du gouvernement fédéral serait un peu plus faible.

Fédéralisme budgétaire⁹⁵

Les niveaux infranationaux d'administration (États et municipalités) ne collectent qu'une faible partie des recettes fiscales totales, de l'ordre de 5 pour cent ces dernières années. Ce pourcentage est plus faible que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, ainsi qu'en Argentine et au Brésil, mais n'est guère éloigné des chiffres relevés par exemple en Grèce, au Portugal et au Chili (graphique 32)⁹⁶. Du côté des dépenses cependant, le rôle des niveaux infranationaux d'administration est plus important, quelque 20 à 25 pour cent des dépenses étant gérés par les États et les municipalités. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral a entrepris de renforcer l'autonomie budgétaire des niveaux infranationaux d'administration en leur confiant de nouvelles responsabilités en matière de dépenses et de fiscalité, d'accroître les transferts et d'améliorer la coopération administrative entre l'État fédéral et les niveaux inférieurs d'administration. Ces toutes dernières années, les responsabilités des niveaux infranationaux d'administration en matière de dépenses ont été notamment élargies dans les domaines de l'éducation et des soins de santé.

Un problème essentiel est de savoir comment assurer l'efficacité des dépenses des collectivités locales et les responsabiliser à cet égard, sachant qu'elles ne supportent qu'une faible partie de la charge du financement. En particulier, si le financement marginal des dépenses est égal à zéro (ou proche de zéro) pour les collectivités locales, des problèmes d'aléa moral risquent de se poser. Bien qu'elle puisse donc être bénéfique du point de vue de l'efficacité de l'affectation des dépenses publiques (en rapprochant la décision de dépenses des besoins des citoyens), une décentralisation accrue s'accompagne de risques très importants : perte possible de contrôle macroéconomique et budgétaire pour l'administration centrale; capacité administrative insuffisante au niveau local; alourdissement du coût global de la gestion de l'impôt et des mesures à

Graphique 32. Recettes fiscales des différents niveaux d'administration dans certains pays, 1996



1. Les chiffres de l'Argentine portent sur 1992, ceux du Brésil et du Chili sur 1995.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques* ; FMI, *Government Finance Statistics*.

prendre pour faire respecter les obligations fiscales ; concurrence excessive en matière d'impôts et de dépenses entre les différentes régions ; et concessions aux groupes de pression politiques locaux. L'un des principaux enjeux que devront relever les autorités mexicaines au cours des prochaines années sera donc de mettre en place des mécanismes permettant de réaliser une décentralisation plus poussée tout en limitant l'ampleur des problèmes de ce genre. Ceci suppose peut-être que l'on cible soigneusement les subventions en fonction des besoins objectifs de dépenses (sur la base d'un coût minimum défini au plan national par élève, par patient, etc.), que l'on améliore les systèmes d'information et de comptabilité et que l'on renforce les incitations des collectivités locales en resserrant les liens entre les décisions de dépenses et les décisions de financement.

Au Mexique, le financement des niveaux infranationaux d'administration intervient principalement par le biais d'un mécanisme de péréquation, dans le cadre duquel le gouvernement fédéral transfère quelque 25 pour cent de ses recettes dites « partageables » aux États et aux municipalités. La plupart des

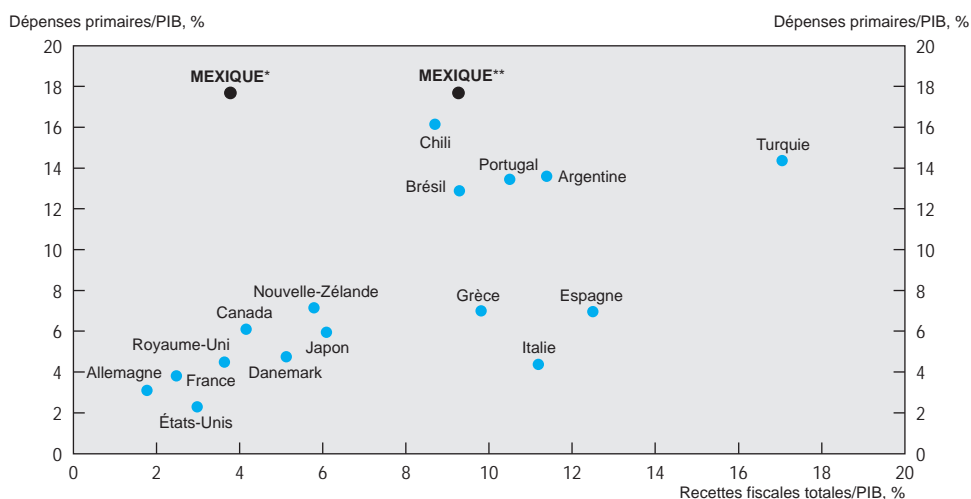
transferts revêtent la forme de subventions inconditionnelles. Les recettes « partageables » sont constituées par le produit de la plupart des impôts fédéraux exception faite des redevances supplémentaires et extraordinaires liées à l'extraction de pétrole⁹⁷, par la taxe fédérale sur les automobiles neuves et la taxe sur l'utilisation de véhicules qui sont directement perçues par les États, et par un pourcentage des accises sur le tabac et l'alcool. La part des transferts totaux allant à chaque État est essentiellement déterminée par ses recettes potentielles (sorte de compensation de la fédération pour les recettes « abandonnées » par l'État) et sa population. Un troisième élément, qui représente moins de 10 pour cent des recettes totales partageables, est utilisé aux fins de péréquation, les États les plus pauvres recevant des recettes plus importantes.

Aux termes de la Constitution, les États mexicains disposent d'une assez large autonomie en matière d'imposition mais ils sont dans la pratique étroitement limités par la Loi de coordination budgétaire qui régleme le partage des responsabilités fiscales entre les différents niveaux d'administration. A l'heure actuelle, les États perçoivent un petit nombre de taxes mineures, notamment une taxe sur les salaires versés, une taxe sur les transferts de propriété, une taxe sur les véhicules d'occasion, une taxe sur l'hébergement hôtelier et une taxe sur les loteries. Ils peuvent en outre toucher des redevances sur certains services publics. Les États sont également autorisés à conserver toute recette supplémentaire collectée à la suite de vérifications concernant l'impôt sur le revenu, la taxe sur les actifs et la TVA⁹⁸. Les municipalités ont le droit, aux termes de la Constitution, d'imposer les biens immobiliers locaux et de percevoir des redevances locales. Malgré l'intérêt qu'il y aurait à accroître les recettes procurées par les biens immobiliers, les obstacles administratifs et politiques sont une difficulté majeure à court terme. A plus long terme cependant, une évaluation plus correcte et une administration plus rigoureuse des impôts sur la propriété pourraient faire de cette forme de fiscalité une source plus importante de recettes au niveau local. Outre les avantages que l'on pourrait en attendre du point de vue du renforcement de l'autonomie et du potentiel de recettes des municipalités, une telle mesure aurait probablement pour effet de faire supporter une plus large partie de la charge fiscale par les groupes de revenus les mieux à même d'acquitter l'impôt. A moyen terme, on pourrait envisager la possibilité d'une imposition des revenus ou de la consommation (ventes finales) à l'échelon infranational, encore que des problèmes d'administration et de mobilité puissent nuire à l'efficacité de ces prélèvements. S'agissant de la délégation de plus nombreuses responsabilités fiscales aux niveaux infranationaux d'administration, il est impératif de veiller à ce que les efforts faits par les États et les municipalités pour lever des recettes soient conformes aux objectifs d'ensemble du système fiscal (tels que la recherche d'une neutralité maximale) et à ce que les externalités négatives qui en résulteraient pour les autres régions ou pour le gouvernement fédéral soient aussi faibles que possible.

Instabilité budgétaire

Le budget du Mexique est plus susceptible d'instabilité que ceux de la plupart des autres pays de l'OCDE. Si l'une des principales raisons en a été de tout temps les conditions macroéconomiques, liées notamment aux politiques mises en œuvre par le Mexique, cette instabilité est aussi une caractéristique générale des économies de marché émergentes. Un facteur plus particulier dans le cas du Mexique tient aux fluctuations des cours mondiaux du pétrole, étant donné l'importance du secteur pétrolier pour le budget et l'ensemble de l'économie mexicains. La relation entre les fluctuations des prix du pétrole et le budget est loin d'être négligeable. Ainsi, les récessions économiques ou les crises au Mexique ont été souvent associées avec une dépréciation du peso par rapport au dollar des États-Unis, de sorte que les recettes pétrolières (et donc les redevances versées par la PEMEX) exprimées en pesos augmentaient en même temps que les recettes provenant d'autres sources fiscales s'infléchissaient en baisse. Ceci s'est traduit dans le passé, c'est-à-dire depuis 1980, par une corrélation négative entre les recettes pétrolières et non pétrolières. De fait, les recettes fiscales totales en pourcentage du PIB (y compris les contributions de la PEMEX) ont été plus stables que les recettes fiscales hors contributions de la PEMEX (graphique 33). En règle générale cependant, il n'existe pas de relation directe et immuable entre l'évolution des prix du pétrole et l'économie réelle, et donc entre les recettes pétrolières et non pétrolières (graphique 34)⁹⁹.

Une autre caractéristique notable du budget au Mexique tient à la forte variabilité des dépenses primaires en pourcentage du PIB. La raison en est que l'incidence des chocs de recettes sur le budget a été dans une large mesure absorbée par des ajustements discrétionnaires de dépenses pour atteindre les objectifs fixés en matière de déficit. En conséquence, le caractère procyclique des dépenses publiques a contribué à l'instabilité macroéconomique¹⁰⁰. La forte variabilité des dépenses est un phénomène peu souhaitable du point de vue du lissage des conditions macroéconomiques et du point de vue de son incidence sur l'efficacité des dépenses destinées à des programmes essentiels au développement à long terme du pays – par exemple les infrastructures, l'enseignement de base, les soins de santé et la lutte contre la pauvreté. Il serait donc nécessaire de rechercher une plus grande stabilité des recettes pétrolières et non pétrolières. Pour ces dernières, un élargissement de l'assiette d'imposition et une amélioration de l'administration fiscale, mesures déjà évoquées, contribueraient à une stabilisation – et atténueraient ainsi la dépendance du budget à l'égard des recettes pétrolières, et par là même sa vulnérabilité en cas de chocs exogènes. Ce pourrait être aussi un premier pas vers la mise en place d'un dispositif durable à long terme, propre à atténuer l'incidence des fluctuations des recettes pétrolières sur le budget.

Graphique 33. Coefficient de variation des recettes fiscales totales et des dépenses primaires¹

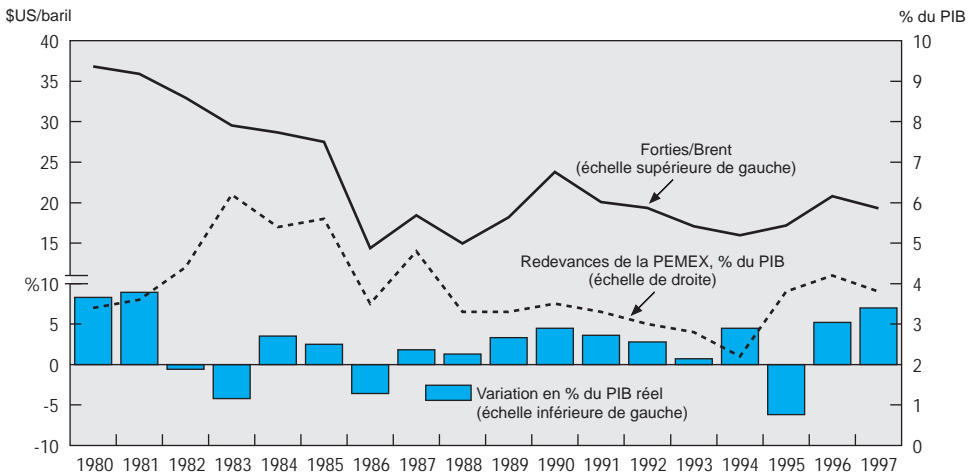
1. Le coefficient de variation est l'écart type divisé par la moyenne des recettes fiscales (cotisations de sécurité sociale comprises) et des dépenses primaires des administrations publiques (administration fédérale uniquement dans le cas du Mexique). La période retenue est 1980-1996 pour tous les pays sauf l'Argentine (1985-1992), le Chili (1985-1994 pour les dépenses primaires, 1985-1996 pour les recettes fiscales – concernant l'administration centrale uniquement), et le Brésil (1983-1993 pour les dépenses primaires et 1983-1995 pour les recettes fiscales).

* Recettes fiscales totales y compris les redevances de la PEMEX.

** Recettes fiscales totales non compris les redevances de la PEMEX.

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

Il existe en principe plusieurs moyens d'isoler totalement ou partiellement le budget des effets directs des fortes fluctuations des prix du pétrole, et donc des variations des redevances versées par la PEMEX. On pourrait par exemple privatiser de larges pans du secteur pétrolier de façon à permettre une forte réduction du risque supporté par le gouvernement. Néanmoins, les privatisations à grande échelle dans le secteur pétrolier ne sont probablement pas une solution à court et moyen terme. Une autre formule pourrait être la création d'un fonds ne relevant pas des finances publiques qui absorberait les effets budgétaires directs des fluctuations à court terme des prix du pétrole. Un tel fonds n'empêcherait pas le secteur public d'être exposé à l'instabilité des prix du pétrole, mais il en étalerait les effets sur des horizons plus éloignés, ce qui les rendrait moins coûteux pour la collectivité¹⁰¹. La Norvège et le Chili sont parmi les pays qui ont opté pour une certaine stabilisation de leurs recettes par la création de fonds destinés à gérer les recettes liées à des produits de base¹⁰².

Graphique 34. Recettes pétrolières, prix du pétrole et croissance du PIB réel¹

1. Le prix de référence du pétrole est une série continue calculée sur la base de Forties (1980-1984) et du Brent (1985-1997). Le prix du pétrole mexicain est inférieur au prix de référence mondial, mais accuse des fluctuations identiques.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques* ; Banco de México ; British Petroleum.

Le principal problème que soulèverait la mise en place d'un fonds de stabilisation du pétrole au Mexique serait la fixation du prix de référence. D'une part, le prix de référence devrait être suffisamment bas pour que le fonds procède en moyenne à l'accumulation d'actifs, ce qui lui permettrait d'être à même de compléter les finances publiques lorsque les prix du pétrole sont momentanément faibles. D'autre part, les recettes totales sont déjà trop faibles pour financer les besoins actuels et futurs de dépenses, de sorte qu'une réduction des contributions pétrolières exigerait une augmentation correspondante de la charge fiscale. A moins d'accroître les recettes potentielles des principaux impôts à large assiette, il ne serait pas possible de fixer le prix de référence à un niveau exagérément bas. Enfin, il faudrait prendre en compte l'évolution future des prix du pétrole, problème évoqué au chapitre II.

Conclusion et futures réformes possibles

La poursuite de la réforme du système fiscal mexicain pour accroître sa capacité à générer des recettes est l'un des principaux éléments qui permettra de relever correctement bon nombre des défis auxquels l'économie se trouvera confrontée, notamment l'amélioration du stock de capital humain et physique,

par le développement des infrastructures sociales et du système de soins de santé. Le système fiscal comporte bon nombre de caractéristiques valables qui contribuent à le rendre généralement neutre et à limiter les distorsions aux incitations. Les taux effectifs moyens d'imposition de la consommation, du travail et du capital semblent faibles comparativement aux autres pays de l'OCDE, et les coins fiscaux marginaux statutaires sur le revenu du travail sont eux aussi relativement limités pour la plupart des niveaux de salaire et des types de familles. Les effets négatifs de l'inflation, forte et instable, sont largement neutralisés par l'indexation, et les impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés sont intégrés pour éviter la double imposition des dividendes et des bénéfices distribués. Ceci contribue à rendre le système fiscal raisonnablement neutre du point de vue de son incidence sur les différents types d'investissement et d'instruments de financement.

Néanmoins, sur le plan pratique, de très nombreuses améliorations pourraient encore être opérées. En particulier, les régimes préférentiels à grande échelle que prévoit l'imposition de la consommation, du revenu des personnes physiques et du revenu des sociétés devraient être ramenés au minimum, et la surveillance et le contrôle administratifs devraient être renforcés. Les améliorations administratives devraient aller au-delà de celles qui découleraient automatiquement d'un système fiscal plus complet. Outre qu'elles accroîtraient les recettes potentielles du système fiscal en tant que tel, ces mesures prises ensemble rendraient le budget moins tributaire des revenus liés au pétrole.

Toute réforme du système fiscal devrait tenir compte de considérations touchant la redistribution du revenu, les besoins de dépenses et la qualité des dépenses, ainsi que les moyens d'intégrer le secteur informel dans l'économie formelle. Il conviendrait également d'envisager la possibilité de déléguer aux collectivités locales de plus larges responsabilités en matière de fiscalité et de dépenses. Bon nombre de ces éléments figurent à l'ordre du jour du gouvernement, tel qu'il a été exposé dans le Plan national de développement 1995-2000 et réaffirmé en 1997 dans le PRONAFIDE, programme à moyen terme de financement du développement. Néanmoins, les modifications apportées ces dernières années au système fiscal n'ont généralement pas réussi à accroître les recettes en pourcentage du PIB. Le budget pour 1999 vise à accroître les recettes du gouvernement fédéral d'environ 1 pour cent du PIB par rapport au résultat de 1998 (voir l'encadré 10). Même s'il y a un progrès substantiel au regard des efforts antérieurs, cela ne suffira pas pour répondre aux besoins de dépenses à plus long terme. Des mesures supplémentaires dans le domaine de la fiscalité semblent donc nécessaires compte tenu des enjeux auxquels le système est confronté.

Les modifications de grande ampleur des structures fiscales existantes – qu'elles soient formelles ou informelles, administratives ou législatives – soulèvent presque inévitablement des difficultés politiques. Néanmoins, les efforts

Encadré 10. Modifications de la fiscalité prévues dans le budget pour 1999

Le taux d'imposition des personnes physiques est porté de 35 à 37.5 pour cent pour les revenus annuels de plus de 1.5 million de pesos et à 40 pour cent pour les revenus annuels supérieurs à 2 millions de pesos. Les impôts sur les paiements d'intérêts sont modifiés en conséquence et l'exemption applicable aux intérêts sur les placements en obligations à long terme est supprimée. Le taux de l'impôt sur le revenu des sociétés est abaissé à 32 pour cent en 1999 et à 30 pour cent en 2000 pour les bénéfices non distribués, tandis que le taux applicable aux dividendes est porté de 34 à 35 pour cent. Le système de déduction immédiate pour les investissements réalisés en dehors des zones métropolitaines de Mexico, Monterrey et Guadalajara, ainsi que pour les petites et moyennes entreprises, est supprimé et les règles concernant la consolidation des comptes des entreprises sont durcies. Une majoration de la taxe sur l'alcool et les boissons, adoptée pour un an en 1998, est maintenue. Les droits de douane à l'importation ont été relevés pour les pays qui n'ont pas conclu d'accord de libre-échange avec le Mexique (la surtaxe est de 3 pour cent pour les biens d'équipement, les biens intermédiaires et les biens de consommation de base, et de 10 pour cent pour les autres biens de consommation).

Le relèvement des taux supérieurs statutaires à 37.5 et 40 pour cent est justifié du point de vue des recettes et de la répartition du revenu, mais l'augmentation de l'évasion et de la fraude dans les tranches supérieures de revenus pourrait dans une certaine mesure atténuer les effets de cette réforme. L'imposition des revenus de placements en obligations à long terme constitue un pas dans la voie de la réduction des distorsions entre le financement sur fonds propres et le financement par l'emprunt.

Les modifications apportées à la fiscalité des sociétés présentent à la fois des avantages et des inconvénients du point de vue de leur neutralité et de leur capacité à générer des recettes. Le resserrement des règles concernant la consolidation des comptes des entreprises est une bonne chose dans la mesure où il assure un traitement plus équitable et réduit les complications et les distorsions (telles que l'incitation à conserver des entreprises économiquement inefficaces pour des raisons purement fiscales) ainsi que les problèmes de segmentation des impôts et d'évasion. La réduction du taux légal applicable aux bénéfices non distribués et la suppression du dispositif d'amortissement immédiat peuvent être considérées comme des mesures destinées à maintenir à peu près au même niveau global le taux effectif de l'impôt sur les sociétés tout en réduisant les dépenses fiscales et les distorsions qu'impliquait le dispositif d'amortissement immédiat*. L'abaissement du taux applicable aux sociétés s'inscrit dans la tendance observée dans d'autres pays de l'OCDE et d'Amérique latine

* Les distorsions provoquées par le dispositif d'amortissement immédiat ont été dues au fait que seules les entreprises devant s'acquitter d'un impôt en bénéficiaient, étant donné que les reports de pertes ne sont pas indexés sur l'inflation. De ce fait, le dispositif était utilisé de façon asymétrique au cours du cycle, défavorisait les nouvelles entreprises et les entreprises des secteurs en forte croissance et accroissait les possibilités d'évasion fiscale par le biais des prix de transfert.

(voir page suivante)

(suite)

à réduire l'imposition du capital. Cependant, étant donné que le capital est relativement peu imposé au Mexique et compte tenu des taux des impôts sur les sociétés, il n'est pas certain que la suppression du dispositif d'amortissement immédiat doive s'accompagner d'une réduction des taux – au contraire, le besoin de recettes supplémentaires incite à penser que le taux de l'impôt sur les sociétés n'aurait pas dû être abaissé. De plus, en introduisant une différence entre le traitement fiscal des dividendes (imposés au taux marginal de 40 pour cent) et celui des bénéfices non distribués (imposés à 30 pour cent), on crée un biais en faveur du financement sur fonds propres. L'influence défavorable de cette réforme sur l'affectation du capital pourrait toutefois être peu importante, étant donné que la part des bénéfices distribués est relativement faible au Mexique et que les petites et moyennes entreprises ont sans doute de toute façon des difficultés à se financer par l'emprunt.

Enfin, le programme fiscal pour 1999 comprend un certain nombre de dispositions destinées à réduire la fraude et à limiter les activités relevant du secteur informel : octroi de pouvoirs supplémentaires à l'autorité fiscale pour incorporer de nouveaux contribuables (et lancer ainsi immédiatement un contrôle fiscal), modification de la structure des droits d'accises sur l'alcool (les droits ne seront plus appliqués qu'au niveau de la production), changement de personne imposable pour certaines opérations au titre de la TVA (pour certaines opérations entre entreprises et particuliers – activités de conseil, par exemple –, l'entreprise acquittera directement la TVA au lieu de la payer au prestataire) et élimination du taux zéro de TVA applicable aux « exportateurs indirects ».

entrepris pour améliorer le système devraient être facilités par le fait que la fiscalité générale est déjà à de nombreux égards correctement conçue. En tout état de cause, les réformes opérées au cours de la dernière décennie ne pourront porter pleinement leurs fruits que si de nouvelles mesures sont prises. Un certain nombre de dispositions particulières, qui s'inscrivent dans la ligne de l'analyse qui précède, sont présentées dans l'encadré 11 ci-dessous. Certaines d'entre elles peuvent être considérées comme des recommandations à moyen terme plutôt que comme des priorités immédiates, et en règle générale, les modifications devront être opérées progressivement et en tenant dûment compte des intérêts des personnes ou des entreprises visées. Bien que ces recommandations ne constituent théoriquement pas un tout indissociable, il serait beaucoup plus efficace et rationnel de les appliquer globalement que de les mettre en œuvre séparément et en ordre dispersé. Si toutes ces initiatives sont mise en œuvre simultanément, elles pourraient accroître les recettes fiscales de quelque 3 pour cent du PIB, ce qui offre au Mexique un point de repère raisonnable à moyen terme.

Outre ces recommandations spécifiques, il est deux autres domaines dans lesquels une action pourrait se justifier, du moins à long terme. Premièrement, pour tenter de gérer l'économie informelle, le gouvernement devrait

Encadré 11. Renforcer les recettes fiscales : résumé des recommandations d'action

Régime de la TVA : l'application généralisée du taux zéro devrait être limitée à un petit nombre de biens de première nécessité, le taux zéro pour l'agriculture et la pêche et les exemptions prévues pour les transports terrestres devraient être supprimés, et le taux préférentiel de 10 pour cent applicable dans la zone frontalière devrait être modifié et aligné sur le taux normal (les gains procurés par un taux uniforme devant nettement dépasser selon toute vraisemblance les pertes à court terme qui pourraient résulter de l'éventuelle incidence négative de cette mesure sur les activités locales mexicaines dans les zones frontalières). La TVA est normalement facile à administrer et à contrôler, les autorités ayant connaissance des deux volets des transactions jusqu'à leur conclusion. De plus, c'est un moyen facile et efficace de tirer au moins certaines recettes fiscales du secteur informel. Le régime actuel affaiblit la neutralité de l'impôt sur la consommation, limite les recettes procurées par les individus travaillant dans le secteur informel et constitue un mécanisme très inefficace de redistribution du revenu. De plus, il complique sérieusement l'administration, en créant de nombreuses possibilités d'évasion et de fraude. Le dédommagement des groupes à faible revenu – il ne s'agit pas là d'un problème administratif et politique négligeable – pourrait être directement assuré par divers mécanismes de transfert (notamment l'utilisation des comptes individuels AFORE et du programme PROGRESA par exemple), mais il pourrait aussi prendre la forme d'avantages en nature (programmes de cantines scolaires pour les enfants, bons d'alimentation, programmes de nutrition en milieu hospitalier ou médical à l'intention des femmes enceintes, etc.).

Impôts sur les sociétés : le régime simplifié applicable à l'agriculture et aux transports terrestres devrait être supprimé, de même que le régime spécial pour l'agriculture, l'édition, etc. Le régime visant les petits contribuables devrait être maintenu, de manière à encourager une plus large intégration des activités du secteur informel et alléger les coûts administratifs. La taxe sur les actifs devrait être maintenue du fait de son importance comme mécanisme de contrôle. Un nouveau durcissement des règles en matière de consolidation pourrait être envisagé.

Impôts sur le revenu des personnes physiques : les avantages accessoires devraient être imposés et la subvention fiscale supprimée. L'imposition des avantages accessoires pourrait éventuellement poser un certain nombre de difficultés administratives supplémentaires; en revanche l'élimination de la subvention fiscale devrait se traduire par une simplification administrative non négligeable. Le produit de ces mesures pourrait être utilisé en partie pour réduire la progressivité dans les tranches de revenus faibles à moyens.

Impôts sur le patrimoine – en particulier impôts sur les biens immobiliers : cette forme de fiscalité devrait être augmentée, principalement en encourageant les collectivités locales à procéder à des évaluations plus précises et à améliorer les efforts de recouvrement. Ceci renforcerait la base générale sur laquelle reposent les finances des collectivités locales et aurait sans doute une incidence globale relativement progressive.

L'administration fiscale et le contrôle devraient être renforcés : augmentation du nombre d'agents formés, en particulier au niveau local; intégration des registres du système de sécurité sociale avec ceux des autorités fiscales; amélioration de la déclaration et

(voir page suivante)

(suite)

du contrôle des importations; amélioration de la vérification des comptes en incitant davantage les États à procéder à des contrôles; atténuation des incertitudes juridiques et renforcement du respect des obligations fiscales; simplification des procédures de règlement des impôts; enfin, intensification de la lutte contre les activités très rémunératrices du secteur informel.

adopter la méthode de la carotte et du bâton en assurant au secteur formel des services susceptibles d'attirer des contribuables potentiels (application des textes, prestations liées à l'exercice d'un emploi, couverture sociale adéquate, etc.). Le bâton serait le recours à des mesures coercitives pour contrôler et faire respecter les obligations fiscales. Outre les conséquences économiques et sociales bénéfiques qui en résulteraient, les recettes fiscales publiques s'en trouveraient aussi renforcées en longue période. Les mesures prises dans le domaine de la réforme du système de pensions et de l'assurance-maladie sont importantes à cet égard, de même que les efforts récemment déployés pour améliorer l'administration fiscale, la mise en place du régime applicable aux petits contribuables et plusieurs des dispositions adoptées pour 1999. Néanmoins, de nouvelles initiatives dans les directions définies plus haut seront nécessaires dans le moyen à long terme.

Enfin, un fonds de stabilisation des recettes pétrolières de la PEMEX pourrait contribuer à une meilleure stabilité des recettes et des dépenses publiques. Plus important cependant est le fait que le Mexique, en tant qu'économie de marché émergente, est plus exposé aux chocs qui prennent leur origine sur les marchés internationaux que la plupart des autres pays de l'OCDE. D'où la nécessité d'un ferme engagement à moyen terme à mettre en œuvre des politiques macroéconomiques axées sur la stabilité.

IV. Mise en œuvre de la réforme structurelle : les progrès réalisés

Le présent chapitre fait le point sur les initiatives prises au cours de la période récente dans les principaux domaines de la réforme structurelle, en soulignant les questions auxquelles les autorités accordent une haute priorité. Premièrement, bien que quatre années se soient écoulées depuis la récession de 1995, et en dépit de l'action vigoureuse menée par les autorités, la situation dans le secteur bancaire demeure préoccupante. Tant que la position des banques n'aura pas été consolidée et que les relations entre les emprunteurs et les créanciers n'auront pas été totalement normalisées, ce secteur continuera sans doute de peser sur la croissance. Deuxièmement, comme le souligne le plan de développement pour 1995-2000, le progrès social est un élément important de la stratégie menée par le gouvernement pour élever durablement le niveau de vie. C'est la raison pour laquelle, en vertu de la réforme de la sécurité sociale de 1997, un régime de retraite par capitalisation a été mis en place pour les travailleurs du secteur privé et des modifications ont été apportées au financement et à la gestion du régime d'assurance-maladie. Ces mesures, qui ont été prises dans le but d'améliorer la viabilité financière du système de sécurité sociale et de remédier à un manque d'efficacité, devraient aussi permettre d'améliorer la situation sur le marché du travail, en facilitant notamment la création d'emplois dans le secteur formel. Dans le cadre de la même stratégie, les efforts visant à renforcer le capital humain par l'éducation et la formation se sont poursuivis, et des mesures ont été spécifiquement conçues pour répondre aux besoins des groupes les plus défavorisés de la population. Enfin, de nouvelles dispositions ont été prises pour éliminer les obstacles à l'initiative privée, renforcer la concurrence dans des secteurs d'activité très importants et améliorer l'environnement réglementaire dans lequel opèrent les entreprises. Les paragraphes qui suivent font le point sur les réformes récentes dans chacun de ces domaines, en soulignant les progrès accomplis et la nécessité de poursuivre vigoureusement l'action entreprise.

Évolution de la situation du secteur bancaire

Programmes d'aide

Au début des années 90, le système bancaire mexicain se caractérisait par une capitalisation insuffisante et une détérioration persistante de la qualité des actifs, se traduisant par un nombre croissant de prêts improductifs. Cependant, ces problèmes ont été occultés par une expansion rapide des marchés financiers (l'intermédiation financière, mesurée par le rapport entre M4 et le PIB, est passée de 30 à 50 pour cent entre 1989 et 1994) et par une augmentation des bénéfices tirés d'opérations financières (sans lesquels le résultat net des banques aurait été négatif depuis 1991). Pour le système bancaire, la crise du peso de 1994 a eu pour principales conséquences une dépréciation de la monnaie, une pénurie de liquidités en devises et une vive contraction de l'activité économique et de la demande de crédit à la suite du resserrement de la politique économique. Ces facteurs ont accru le coût des capitaux utilisables par les banques tout en réduisant la capacité des débiteurs à rembourser leurs emprunts¹⁰³. La rentabilité et les ratios de capitalisation diminuant¹⁰⁴, le risque de crise systémique a amené l'administration à lancer une série de programmes destinés à atténuer la pression sur le système financier et à garantir la sécurité des dépôts, tout en renforçant les contrôles et la réglementation, par exemple en resserrant les règles de provisionnement. Les programmes d'aide en faveur des banques et des débiteurs ont pris la forme d'incitations à la restructuration des dettes, d'une reprise de certaines banques (placées sous le contrôle direct de l'État) et de mesures destinées à renforcer les autres banques, grâce à un programme de capitalisation temporaire et à un mécanisme de rachat de créances (encadré 12).

Encadré 12. **Le programme de redressement financier**

L'action engagée par l'administration pour remettre sur pied le système financier à la suite de la crise du peso de 1994 a été menée sur trois principaux fronts : a) programmes de soutien en faveur des débiteurs; b) reprise de certaines banques, placées sous contrôle direct; et c) adoption de mesures destinées à renforcer les autres banques, grâce à un programme de capitalisation temporaire et à un dispositif de rachat de créances pour promouvoir une capitalisation permanente.

a) Programmes d'aide en faveur des débiteurs

Les programmes d'aide en faveur des débiteurs ont principalement visé à faciliter la restructuration des dettes. Les échéances des prêts ont été allongées et le taux d'intérêt réel a été fixé au moyen d'un mécanisme d'indexation fondé sur les UDI

(voir page suivante)

(suite)

(unités de compte indexées sur l'inflation). L'État prend à sa charge le risque de déviation du taux d'intérêt par rapport à la trajectoire prévue, mais les banques continuent de supporter les risques de crédit et de financement. Ces dispositions se sont appliquées au départ aux crédits hypothécaires, aux crédits de l'État et des collectivités locales et aux crédits commerciaux, mais elles ont par la suite été étendues aux crédits commerciaux en devises. Un autre programme (ADE) a été mis au point à l'intention des petits débiteurs afin de les inciter à continuer à honorer leurs dettes. Il prévoyait une réduction immédiate de taux d'intérêt, ainsi que la possibilité de restructuration en UDI. Les banques et l'État supportaient conjointement le coût de la bonification d'intérêts. Des programmes plus récents visent l'agriculture et la pêche (FINAPE), les administrations des États et les collectivités locales, ainsi que les petites et moyennes entreprises (FOPYME) et les débiteurs hypothécaires. Ils prévoient également des abattements sur le remboursement des créances et, dans certains cas, des incitations à l'octroi de nouveaux prêts, le coût étant supporté conjointement par les pouvoirs publics et les banques.

b) Reprise de certaines banques

Depuis 1995, 13 banques (dont certaines étaient sous-capitalisées, d'autres mal gérées) ont été reprises par les pouvoirs publics, la dernière au milieu de 1997. A la fin de 1998, nombre d'entre elles avaient déjà été fermées ou revendues après avoir été recapitalisées et « débarrassées » de leurs créances improductives. Ces créances ont été rachetées par le FOBAPROA, organisme public chargé des problèmes d'insolvabilité dans le secteur bancaire.

c) Consolidation des autres banques

L'une des premières mesures mises en œuvre pour faire face à la situation d'urgence en 1995 était le programme de capitalisation temporaire (PROCAPTE) qui a permis d'injecter des capitaux dans le système bancaire sous la forme de prêts convertibles subordonnés. Il s'agit de prêts temporaires (d'une durée maximum de cinq ans) convertibles en actions (s'ils ne sont pas remboursés). En juin 1997, les cinq banques qui avaient reçu une aide dans le cadre du programme PROCAPTE avaient réglé leurs dettes et le programme a été interrompu. Un autre programme s'est traduit par des mesures de « capitalisation permanente » en faveur de banques viables, prenant principalement la forme de rachats nets de créances par le FOBAPROA. De fait, le rachat de créances par le FOBAPROA revient à substituer les flux découlant d'une partie des créances des banques aux flux représentés par un emprunt obligataire de l'État sur dix ans. Suivant les banques, les portefeuilles ont été évalués à un niveau se situant entre 70 et 99 pour cent de leur valeur comptable. Plusieurs mesures ont été prises pour inciter les banques à recouvrer les intérêts sur ces prêts, notamment en leur donnant la possibilité de les « racheter » et de partager les pertes au cas où le recouvrement des prêts serait inférieur à la valeur des obligations.

Entre 1995 et 1997, les injections de capitaux réalisées au titre des divers programmes ont représenté au total près de deux fois les fonds propres du système bancaire avant la crise¹⁰⁵, et les rachats de créances ont porté sur un

quart de l'encours total des prêts du secteur bancaire à cette date (décembre 1994). Le coût budgétaire total de ces programmes dépendra notamment du taux de recouvrement des créances rachetées et de l'évolution des taux d'intérêt réels sur le long terme. Dans l'hypothèse d'un taux de recouvrement moyen de 30 pour cent pour l'ensemble des catégories de créances et d'un taux d'intérêt réel moyen de 6.5 pour cent, les autorités estiment que le coût final du programme de redressement financier représentera 14.4 pour cent du PIB de 1998, dont 2.9 pour cent avaient déjà été versés avant la fin de 1997¹⁰⁶ (encadré 13).

Encadré 13. Estimation du coût budgétaire du programme de redressement financier

D'après l'estimation officielle du coût budgétaire du programme de redressement financier présentée en février 1998, celui-ci atteindrait 14.4 pour cent du PIB de 1998 (tableau 19). Ce chiffre est à comparer à une estimation antérieure (octobre 1997) de 11.9 pour cent du PIB et à un endettement public total (hors engagements du FOBAPROA) de 24.2 pour cent du PIB à la fin de 1997. L'estimation de février 1998 s'appuie sur les hypothèses d'un taux d'intérêt réel de 6.5 pour cent et d'un taux de recouvrement, pour l'ensemble des créances, de 30 pour cent. Cette estimation devra peut-être être révisée suivant les effets à long terme des turbulences financières mondiales de 1998 sur les hypothèses concernant le taux d'intérêt réel et le taux de recouvrement des créances, et suivant l'ampleur des programmes de soutien qui seront éventuellement nécessaires pour faire face au non-remboursement d'autres prêts.

Les engagements du FOBAPROA ne bénéficient pas ouvertement de la garantie de l'État, contrairement à la dette publique normale ; de plus, comme les obligations à long terme à intérêts capitalisés, ces engagements ne font pas l'objet d'un service régulier. Au contraire, la dette est amortie au moyen de dotations budgétaires directes. Entre 1995 et 1998, les dotations budgétaires aux programmes de soutien en faveur du secteur financier ont totalisé 3.2 pour cent du PIB.

L'estimation du coût du programme de redressement financier établie en février 1998 (14.4 pour cent du PIB) comporte quatre principaux éléments :

- Les programmes de soutien en faveur des débiteurs, estimés à 3.0 pour cent du PIB (sans changement par rapport aux estimations antérieures), sur une période de 30 ans. En fixant le taux d'intérêt réel, en allongeant les échéances de la dette restructurée et en accordant des remises aux débiteurs qui assurent le service de leur dette, ces programmes comportent un élément de bonification (pris en charge conjointement par l'État et par les banques) qui augmente si le taux d'intérêt réel sur le marché dépasse le taux initialement fixé.
- L'intervention en faveur des banques (pour les banques sous-capitalisées ou mal gérées), estimée à 8.3 pour cent du PIB, contre 5.9 pour cent en octobre 1997, principalement du fait d'une révision à la baisse de la valeur des actifs bancaires et d'une augmentation du nombre des banques participant au programme. Ces engagements du FOBAPROA prennent principalement la forme de titres publics indexés à 10 ans, alors que les actifs sont essentiellement

(voir page suivante)

(suite)

représentés par les créances détenues par les banques concernées (estimées aujourd'hui à 2.5 pour cent du PIB).

Tableau 19. **Coût budgétaire des programmes d'aide en faveur des banques et des débiteurs¹**

	Pourcentage du PIB
Restructuration de la dette en unités d'investissement (UDI)	2.1
Programme initial d'UDI	0.9
Programme supplémentaire de restructuration des emprunts hypothécaires	1.2
Programme concernant l'agriculture et la pêche (FINAPE)	0.5
Programme d'aide aux petites et moyennes entreprises (FOPYME)	0.2
Aide aux petits débiteurs (ADE)	0.2
Programmes d'aide aux débiteurs	3.0
Achats de créances dans le cadre des programmes de capitalisation	2.6
Interventions bancaires et aide directe du FOBAPROA ²	8.3
Restructuration des routes à péage	0.5
Programmes d'aide bancaire	11.4
Total	14.4

1. Estimations de février 1998 (en pourcentage du PIB estimé de 1998).

2. Couvre le coût de la prise en charge des engagements des banques placées sous le contrôle du FOBAPROA.

Source : Ministère des Finances.

- Le programme de capitalisation permanente des autres banques (non reprises), estimé à 2.6 pour cent du PIB (contre 2.4 pour cent précédemment). Étant donné que ce programme comprend aussi le rachat de créances par l'intermédiaire du FOBAPROA, il dépend des hypothèses retenues en matière de taux d'intérêt et de taux de recouvrement des créances, qui ont été révisées. Contrairement aux banques placées sous le contrôle direct des autorités, cependant, ces banques s'engagent à constituer des provisions pour couvrir une partie des pertes, l'objectif étant de les inciter à recouvrer les créances et de réduire ainsi le coût budgétaire total du programme. Le programme de capitalisation temporaire (PROCAPTE), en revanche, a été financé par la Banque centrale, sans aucun coût budgétaire pour l'État, et ses effets monétaires ont été intégralement neutralisés par le dépôt de réserves de contrepartie.
- Le renflouement des sociétés d'exploitation routières, pour un montant total de 0.5 pour cent du PIB (sans changement, en pesos, par rapport aux estimations antérieures). Les engagements découlant de ce programme de renflouement se présentent sous la forme d'obligations indexées à cinq, dix et quinze ans qui ne sont pas sensibles aux taux d'intérêt.

Restructuration

Depuis le début de 1995, un processus de restructuration s'est amorcé dans le système bancaire, et les fusions et acquisitions d'établissements locaux par des acteurs étrangers ont sensiblement modifié le système financier¹⁰⁷. En 1997, avec le raffermissement de la reprise économique et le lent redressement de l'expansion du crédit et de la rentabilité, cette restructuration a commencé à porter ses fruits. Au milieu de 1998, cependant, les effets des turbulences financières mondiales ont commencé à se faire sentir de façon plus marquée au Mexique, mettant en évidence la fragilité persistante du système bancaire (voir plus loin). Bien que les indicateurs de solvabilité soient largement comparables aux normes internationales, les ratios de capitalisation sont encore faibles si l'on tient compte de la qualité des actifs. En outre, bien qu'en amélioration, les indicateurs de rentabilité restent nettement inférieurs aux moyennes de l'OCDE (tableau 20). Cette faible rentabilité s'explique dans une large mesure par la nécessité de conserver en permanence des provisions importantes pour couvrir les créances improductives ainsi que par la contraction persistante des intérêts encaissés, du fait de la faible expansion du crédit dans la plupart des grands établissements. L'offre de crédit se ressent encore des effets défavorables de la généralisation du non-remboursement des dettes parmi les emprunteurs non financiers locaux au cours des trois dernières années. Le durcissement des règles prudentielles a contribué à la tendance¹⁰⁸.

Tableau 20. **Indicateurs du système bancaire¹**

	Pourcentage				
	Déc. 1994	Déc. 1995	Déc. 1996	Déc. 1997	Déc. 1998 ²
Rentabilité, productivité					
Bénéfices nets/fonds propres	12.5	7.4	-16.3	5.1	6.5
Bénéfices nets/actifs totaux	0.5	0.3	-0.6	0.4	0.5
Revenu d'exploitation/actifs totaux	4.1	3.9	2.8	4.8	5.0
Solvabilité, capitalisation					
Ratio de capitalisation ³	9.8	12.4	13.2	13.6	14.6
Capital/actifs totaux	5.5	6.8	6.0	8.5	8.4
Créances improductives/prêts totaux	7.3	6.9	5.9	11.3 ⁴	11.4
Provisions/créances non productives	48.6	72.6	119.9	62.8 ⁴	66.0
Actifs courants/engagements courants	1.07	1.08	1.02	1.06	1.09

1. Se réfère aux banques en situation « normale », c'est-à-dire non compris les bilans des banques placées sous le contrôle des autorités. Les chiffres illustrent la situation des banques privées après l'opération de redressement.
2. Chiffres provisoires.
3. Capital net rapporté aux actifs pondérés en fonction des risques. Depuis décembre 1997, ce ratio comprend également les risques du marché.
4. Rupture de série en raison du passage au nouveau système comptable (sur la base des principes comptables internationalement acceptés).

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

Les arriérés de paiement sur les crédits demeurent un problème important pour l'ensemble du système bancaire, même si leur part dans le crédit total a régulièrement diminué depuis le début de 1997 (le doublement des prêts improductifs recensés en 1997 s'explique par une modification des règles comptables en janvier de cette année)¹⁰⁹. Bien que beaucoup de prêts bancaires aient été restructurés, des problèmes ont continué de se poser, notamment en ce qui concerne le crédit hypothécaire, ce qui a amené les banques à mettre sur pied des programmes spéciaux, à compter du milieu de 1997, pour aider davantage les débiteurs. En outre, la possibilité que les autorités accordent aux débiteurs des facilités supplémentaires et la hausse des taux d'intérêt ces derniers temps ont eu un effet négatif sur les taux d'impayés, certains débiteurs ayant cessé d'honorer leurs dettes dans l'attente de conditions plus favorables.

L'arrivée de banques étrangères sur le marché a soumis les banques mexicaines à une concurrence plus intense. Les banques étrangères ont joué un rôle important dans la résolution du problème de sous-capitalisation à la suite de la crise, notamment parce que leur solidité financière a réduit le risque de crise systémique¹¹⁰. La présence étrangère a contribué à réduire les marges et à stimuler l'expansion de certains segments du marché jusqu'alors peu développés, comme celui des dépôts de particuliers. Les banques appartenant majoritairement à des capitaux étrangers (plus de 50 pour cent du capital) représentaient 20 pour cent des actifs totaux du système en juin 1998, contre 4 pour cent en 1994, les conditions d'accès au secteur bancaire ayant été assouplies par suite de la mise en œuvre de la réforme de la loi bancaire et de l'ALENA. Des banques étrangères ont acquis des participations minoritaires (de 15 à 49 pour cent du capital total) dans un certain nombre de banques, dont trois des quatre plus grandes banques mexicaines, représentant encore 43.4 pour cent des actifs totaux. Les participations étrangères dans les établissements financiers autres que les banques ont aussi fortement augmenté ces dernières années. Au milieu de 1998, les entreprises à participation étrangère importante représentaient 27.8 pour cent de l'actif total dans le secteur du crédit-bail, 16.8 pour cent dans le secteur de l'affacturage et 53 pour cent dans les activités financières spécialisées (il s'agit principalement de sociétés s'occupant de crédits hypothécaires, également désignées sous le nom de «banques non bancaires»). Ces dernières, de même que les établissements d'épargne et de crédit, ont connu une expansion très rapide au cours des deux dernières années et représentent aujourd'hui près de 2 pour cent du crédit intérieur total.

Problèmes en suspens et nouvelles initiatives

Le programme de redressement financier a commencé à prendre sa forme définitive le 13 décembre 1998, lorsque le Congrès a approuvé une série de réformes financières s'inscrivant dans le contexte des propositions soumises

au Congrès par le gouvernement au mois de mars précédent (encadré 14). Une entité décentralisée a été créée : l'Institut d'assurance des dépôts bancaires (IPAB). Il est chargé d'administrer les programmes de soutien aux banques,

Encadré 14. La réforme du secteur financier

En mars 1998, l'administration a adressé au Congrès un projet de programme de réforme concernant le secteur financier, et comportant des dispositions législatives destinées à résoudre quelques-uns des problèmes laissés en suspens par le programme de redressement du secteur bancaire. Une partie de ce programme a été approuvée en décembre 1998 :

- La proposition initiale visant à scinder le FOBAPROA en deux organismes indépendants placés sous l'autorité du ministère des Finances a été modifiée. Une nouvelle loi a créé une entité décentralisée, l'Institut d'assurance des dépôts bancaires (*Instituto para la Protección del Ahorro Bancario*, IPAB), qui sera mis en place en juin. Parmi ses objectifs figurent l'administration des programmes de soutien financier au secteur bancaire, la gestion du système de garantie des dépôts et la liquidation des actifs ainsi que le recouvrement des créances en retard. Après une période de transition, les actifs actuels du FOBAPROA seront transférés à l'IPAB (une fois les audits achevés).
- Le fonds de garantie des dépôts géré par l'IPAB réduira progressivement sa couverture : à la fin de 2005, le plafond des dépôts garantis sera ramené à 400 000 UDI (environ 100 000 dollars).
- Les titres de l'IPAB qui seront échangés contre les engagements du FOBAPROA seront intégralement garantis par l'État. Toutefois, leurs échéances, leurs taux et leurs conditions générales seront déterminés au cours des mois à venir. Étant donné que les engagements du FOBAPROA ne seront pas directement convertis en dette publique, ils seront incorporés au budget annuel.
- Les règles applicables aux participations étrangères dans des établissements financiers ont été assouplies. Dans le passé, les participations étrangères étaient limitées à une participation minoritaire au capital social des établissements mexicains représentant plus de 6 pour cent de la capitalisation totale du système bancaire ; c'était notamment le cas des trois plus grandes banques, Banamex, Bancomer et Serfin. Ces restrictions ont été remplacées par une limitation non discriminatoire de chaque participation, dans le respect des principes de la politique de concurrence.

Les propositions de mars 1998 qui n'ont pas été approuvées en décembre visaient notamment à :

- Modifier la loi fondamentale de la Banque du Mexique, afin de lui laisser une autonomie totale en matière de politique de change, au lieu de lui faire partager cette responsabilité avec le gouvernement.
- Transférer la plupart des fonctions de régulation, de supervision et de contrôle du système financier à l'organisme de supervision du secteur bancaire et des opérations mobilières (Comisión Nacional Bancaria y de Valores, CNBV), qui devait devenir un organisme techniquement autonome au sein de la Banque du Mexique, au lieu de relever du ministère des Finances.

de liquider les actifs, de recouvrer les créances en retard et de gérer le système de garantie des dépôts. Le passif du FOBAPROA sera converti en titres de l'IPAB qui seront intégralement garantis par l'administration fédérale¹¹¹. Enfin, le Congrès a approuvé l'assouplissement des restrictions concernant les participations étrangères dans les établissements financiers. Au moment où le Congrès a donné son accord, un nouveau programme de restructuration des dettes a été mis en place, se traduisant par des remises sur les prêts hypothécaires, notamment, mais aussi sur les prêts aux petites entreprises et aux agriculteurs.

La partie du programme qui n'a pas été approuvée en décembre 1998 prévoyait le transfert de la plupart des fonctions de régulation, de supervision et de contrôle du système financier à l'organisme de contrôle du secteur bancaire et des valeurs mobilières (*Comisión Nacional Bancaria y de Valores*, CNBV), qui aurait cessé de relever du ministère des Finances, ainsi que des modifications à la loi fondamentale sur la Banque du Mexique, lui confiant l'entière responsabilité de la politique de change (actuellement partagée avec le gouvernement). En outre, l'approbation en décembre dernier d'une partie du programme de réforme n'a pas permis de préciser dans quelles conditions le coût du programme de redressement sera réparti entre les banques et l'État, étant donné que la nature des nouvelles obligations négociables (et, par conséquent, leur valeur) venant remplacer les engagements du FOBAPROA n'est pas encore connue. Enfin, le nouvel organisme chargé de la liquidation des actifs a reçu pour instruction de procéder à un audit des rachats de créances par le FOBAPROA, si bien que certaines de celles-ci pourraient être restituées aux banques.

Le système bancaire mexicain a souffert non seulement des incertitudes au niveau national, mais aussi des conséquences des turbulences financières mondiales de 1998. Bien que les mécanismes de transmission aient été en partie les mêmes, le choc n'a pas atteint l'ampleur de la crise du peso de 1994. En outre, le Mexique avait adopté entre temps un régime de taux de change flottant. De ce fait, la dépréciation de la monnaie en 1998 a été plus progressive et beaucoup plus limitée qu'en 1994-95, tandis que la liquidité, la demande de crédit et l'activité économique ont été moins touchées. De plus, au moment où les turbulences financières ont atteint le Mexique, en 1998, les banques s'étaient quelque peu redressées et étaient en meilleure santé qu'en 1994. Les ratios de solvabilité et de capitalisation, bien qu'encore faibles, étaient plus élevés qu'en 1994¹¹².

Néanmoins, le système bancaire demeure fragile et une instabilité prolongée des marchés financiers mondiaux pourrait avoir de sérieuses conséquences. Jusqu'au milieu de 1998, l'expansion économique est restée soutenue et l'augmentation des taux d'intérêt n'a pas eu d'effet sur la proportion de prêts impayés. Cependant, au moment même où le crédit bancaire commençait à se redresser après le creux de 1995, le Mexique a été touché d'abord par la crise financière internationale, puis par la crise brésilienne. La hausse des taux

d'intérêt qui en résulte et le ralentissement attendu de l'activité vont sans doute aggraver la situation des banques : la demande de crédit pourrait à nouveau se contracter, tandis que la qualité des actifs pourrait se détériorer¹¹³, ce qui entraînerait une augmentation des provisions pour créances douteuses et une diminution de la rentabilité. Cet effet pourrait être aggravé par le passif éventuel découlant du mécanisme de répartition des pertes au titre du programme de rachat de créances du FOBAPROA, passif qui est sensible au taux d'impayés. Pour résumer, la position des banques ne sera durablement consolidée que lorsque les taux d'intérêt auront baissé de façon permanente, que les risques de contagion créés par les perturbations financières mondiales auront disparu, qu'une réforme financière viable aura été pleinement mise en œuvre et que les entrées de capitaux se seront redressées, parallèlement à une amélioration de la confiance des investisseurs.

Progrès de la réforme du système de sécurité sociale

Il y a deux ans, examinant les réformes structurelles qui pourraient contribuer à améliorer la situation du marché du travail au Mexique (voir la section suivante), l'OCDE avait noté que les initiatives visant à donner plus d'efficacité au système d'impôt et de transferts, outre qu'elles répondent à des objectifs sociaux utiles, peuvent jouer un rôle précieux en abaissant certains obstacles qui maintiennent de nombreuses activités dans le secteur « informel ». Plusieurs aspects de la réforme de la sécurité sociale de 1997 vont dans cette direction. En créant des comptes individuels d'épargne retraite, le nouveau régime de pensions renforce le lien entre les cotisations des travailleurs et les prestations de retraite, contribuant ainsi à réduire les incitations à la fraude fiscale ou à la sous-déclaration des revenus. En outre, la concurrence et la transparence accrues résultant de la gestion privée des fonds de pension devraient entraîner des gains d'efficacité; enfin, la possibilité de déposer une épargne volontaire sur ces comptes pourrait, à terme, stimuler l'épargne privée¹¹⁴.

Le volet santé de la réforme de la sécurité sociale de 1997, s'il a moins attiré l'attention, a représenté un autre élément essentiel de la stratégie globale des autorités dans ce domaine. *L'Étude économique sur le Mexique* parue en 1998 examinait en détail le système de soins de santé, y compris la réforme du financement de la branche maladie de l'IMSS. En réduisant les taux de cotisation des employeurs (sauf pour les travailleurs à très bas revenu), cette réforme devrait avoir un effet favorable sur la création d'emplois dans le secteur formel du marché du travail¹¹⁵. Un autre objectif important est d'étendre la couverture des services médicaux à l'ensemble des travailleurs mexicains et des membres de leur famille, qu'ils travaillent dans le secteur formel ou dans le secteur informel, afin de contribuer à améliorer les niveaux de vie et la productivité.

Mise en œuvre du nouveau régime de pensions

Un régime de pensions par capitalisation remplace depuis juillet 1997 l'ancien régime par répartition pour les travailleurs du secteur privé affiliés à l'IMSS. Les cotisations sont affectées à des comptes individuels gérés par des administrateurs privés (AFOREs) qui les investissent sur les marchés financiers. En décembre 1998, les AFOREs avaient enregistré 13.8 millions de travailleurs, soit plus de 90 pour cent des travailleurs affiliés à l'IMSS qui sont susceptibles de bénéficier de ce programme. Les sommes déposées sur les comptes individuels atteignaient au total 105.9 milliards de pesos, soit 2.7 pour cent du PIB. Cependant, environ la moitié seulement de ce montant correspond à des cotisations de retraite, et est donc investie dans des fonds communs de placement spécialisés (Siefores). Le reste provient de cotisations au fonds pour le logement et est géré directement par l'organisme spécialisé INFONAVIT¹¹⁶. Au cours de la période de 12 mois s'achevant en décembre 1998, les fonds de retraite gérés par les AFOREs ont réalisé un rendement réel de 5.6 pour cent, comparable à celui des autres produits d'épargne¹¹⁷.

Le portefeuille des AFOREs est presque entièrement (96 pour cent) investi en titres d'État – la moitié en obligations à taux fixe à un et deux ans, le reste en instruments à court terme et en obligations indexées¹¹⁸. Depuis le milieu de 1998, les AFOREs sont autorisés à diversifier davantage leurs placements. Cependant, les turbulences qui se sont produites sur les marchés financiers n'ont guère incité à accroître sensiblement la part des placements dans le secteur privé. Les commissions perçues par les AFOREs sont généralement inférieures à celles qui s'appliquent aux autres instruments d'épargne au Mexique¹¹⁹; elles sont aussi plus basses que celles qui sont perçues dans les autres pays d'Amérique latine ayant des régimes de pensions comparables (Argentine, Chili, Pérou et Uruguay). L'un des facteurs importants qui expliquent les différences de coûts de gestion entre les pays tient à la réglementation concernant le nombre de fois que les travailleurs peuvent changer de gestionnaire de fonds au cours d'une année donnée : au Mexique, la limite est fixée à un changement par an (à compter de la fin de la première année de fonctionnement, c'est-à-dire le milieu de 1998), alors que deux changements par an sont permis en Argentine, au Pérou, en Uruguay et au Chili (où trois changements par an étaient autorisés jusqu'au début de 1998). Les AFOREs sont dans une situation globalement saine en termes de ratios de solvabilité, et les ratios de fonds propres sont généralement adéquats, mais certaines restructurations en cours ont réduit le nombre d'AFOREs (de 17 lors de la mise en route du système il est passé à 14 à la fin de 1998).

Le nouveau régime de pensions présente un certain nombre de défauts qu'il convient de corriger. Certaines difficultés administratives se posent en particulier dans le processus d'identification qui permet l'affectation des fonds

déposés par les employeurs aux comptes individuels, encore que les montants en cause soient peu élevés. En outre, certains travailleurs cotisent sous plusieurs numéros d'identification. Une solution consisterait à établir un lien entre les registres de la sécurité sociale (IMSS) et ceux du régime de retraite (CONSAR) grâce à un numéro d'identification unique. Idéalement, la base d'information des services de l'administration fiscale devrait également être intégrée avec ces registres, de manière à permettre des recoupements plus efficaces.

La réforme du régime de pensions est une étape importante dans l'amélioration du système d'imposition et de transferts, mais il faudra du temps pour qu'elle porte tous ses fruits. A terme, elle peut contribuer à réduire les incitations à la fraude en renforçant les liens entre les cotisations et les prestations. L'amélioration de la transparence et de la concurrence dans la gestion des fonds devrait se traduire par des gains d'efficacité. Le nouveau système peut aussi contribuer à étoffer les marchés financiers et, en donnant la possibilité d'ajouter un élément d'épargne volontaire aux comptes d'épargne retraite individuels, il peut stimuler l'épargne privée. Bien qu'il soit encore trop tôt pour dire avec quelle efficacité la réforme a atteint ses objectifs, il est clair que des mesures complémentaires doivent être prises. Premièrement, une réforme de l'INFONAVIT est nécessaire. Les cotisations au fonds pour le logement ont un rendement négatif, car ce fonds ne peut pas respecter simultanément ses deux objectifs, à savoir fournir des logements aux familles à bas revenus et rémunérer l'épargne des travailleurs. Deuxièmement, la réforme du régime de pensions, qui ne concerne que les travailleurs du secteur privé affiliés à l'IMSS, devrait en fin de compte être étendue au secteur public (les salariés du secteur public assurés par l'ISSSTE et les salariés des entreprises publiques, comme PEMEX, ont leur propre régime de retraite). Entre autres avantages, une telle extension permettrait le transfert des droits à pension entre différents secteurs d'activité, facilitant ainsi la mobilité de la main-d'œuvre. Troisièmement, pour éliminer les distorsions, l'épargne volontaire déposée auprès des AFOREs devrait être soumise au même régime fiscal que l'épargne gérée par les autres types de fonds de placement (les dispositions fiscales ont été harmonisées dans la réforme fiscale 1999, mais il subsiste une différence concernant la gestion de cette épargne, car elle ne peut être retirée que tous les six mois).

Faits nouveaux concernant la réforme des soins de santé¹²⁰

Au cours de l'année écoulée, la réforme de la branche maladie de l'IMSS a avancé dans deux principaux domaines : une extension de la couverture des services et une plus grande efficacité, grâce à des changements structurels tels qu'une amélioration du système de budgétisation. La réforme engagée au milieu de 1997 a rendu l'affiliation volontaire individuelle moins coûteuse. En juin 1998, près de 100 000 familles (soit environ 250 000 bénéficiaires) s'étaient affiliées au

régime familial d'assurance maladie, qui offre aux ménages une assurance médicale – mais pas de pension – moyennant une cotisation forfaitaire modérée. Deux États, plusieurs associations locales de commerçants et la Confédération nationale des travailleurs agricoles ont signé des accords avec l'IMSS. Le dernier accord de ce type implique qu'à terme, 3 millions de nouveaux salariés et leurs familles auront droit à des services médicaux, à des pensions et à d'autres prestations au titre de l'IMSS.

L'IMSS lui-même fait actuellement l'objet d'un certain nombre de transformations structurelles. Premièrement, les autorités envisagent de laisser aux assurés le libre choix de leur médecin de famille, afin de créer une certaine concurrence et d'améliorer l'efficacité des services médicaux. Au début de 1998, la direction médicale de l'IMSS a établi des critères pour le choix des unités médicales qui participeront à des programmes pilotes. Deuxièmement, le système de budgétisation de l'IMSS est en cours de révision. A l'heure actuelle, l'IMSS détermine le montant de l'enveloppe qu'il accorde aux hôpitaux de premier et deuxième niveaux au moyen d'une formule à la capitation ajustée en fonction des risques. Au cours de l'année passée, des progrès ont été faits dans la mise au point d'un système de groupes homogènes de malades (GHM) pour évaluer les coûts. Ces GHM sont actuellement testés; ils seront le principal outil utilisé à l'avenir pour déterminer les transferts budgétaires aux hôpitaux. Des objectifs vont être fixés pour le nombre d'hôpitaux qui adopteront des systèmes de GHM au cours de la période 1999-2000. Troisièmement, la loi de finance pour 1998 comporte, pour la première fois, des dispositions concernant l'IMSS, ainsi qu'un programme destiné à renforcer la position financière de celui-ci. L'administration y voit un premier pas dans un processus qui devrait mener à une plus grande autonomie de gestion de l'IMSS.

Amélioration du capital humain et autres questions relatives au marché du travail

L'OCDE a procédé à un examen détaillé du marché du travail mexicain dans l'*Étude économique sur le Mexique* publiée en 1997, en suivant le cadre élaboré dans l'*Étude de l'OCDE sur l'emploi*. Tout en reconnaissant la grande flexibilité du marché du travail, l'analyse révélait des déficiences et formulait des recommandations spécifiques donnant la priorité aux actions destinées à améliorer le capital humain (tableau 21). En premier lieu, l'OCDE mettait l'accent sur le rôle essentiel de l'éducation et de la formation en tant que moyen de soutenir la croissance à long terme et d'assurer une plus grande égalité des chances entre régions et niveaux de revenus. L'*Étude économique* soulignait également la nécessité de mettre à profit les occasions de réexaminer les arrangements institutionnels et les réglementations concernant les marchés du travail. Le gouvernement

Tableau 21. **Mise en œuvre de la stratégie pour l'emploi de l'OCDE : une vue d'ensemble**

Proposition de la stratégie pour l'emploi ¹	Action menée	Évaluation/recommandations de l'OCDE
1. Améliorer le capital humain		
<ul style="list-style-type: none"> • Introduire les normes de validation des compétences et des qualifications (certificats) • Renforcer l'enseignement professionnel/technique (cycle court) • Poursuivre les programmes en faveur des plus démunis • Mettre en place un système de santé de base 	<ul style="list-style-type: none"> - Mesure appliquée : la certification a commencé en octobre 1998 - On a mis davantage l'accent sur l'insertion ; le dispositif de certification des qualifications devrait accroître l'efficacité de la formation. - On a élargi le programme intégré pour l'éducation, la santé et la nutrition, PROGESA - Progrès enregistrés en 1998 	<ul style="list-style-type: none"> - Poursuivre la mise en œuvre - Poursuivre l'effort, suivre et évaluer les résultats - Poursuivre l'effort, suivre et évaluer les résultats - Poursuivre l'effort en l'accentuant
2. Réformer le système d'impôts et de transferts		
<ul style="list-style-type: none"> • Accroître l'efficacité du système d'imposition • Programme public de logement (INFONAVIT) • Mettre en place le nouveau système de retraite 	<ul style="list-style-type: none"> - L'action fiscale est modernisée et renforcée - Réforme administrative en cours - Les administrateurs des organismes de retraite gèrent les comptes individuels 	<ul style="list-style-type: none"> - Examiner les options pour renforcer le contrôle d'un plus large éventail de contribuables - Accentuer cet effort - Étudier les moyens à mettre en œuvre pour réformer les organismes de retraite du secteur public
3. Améliorer les infrastructures et favoriser le dynamisme des petites entreprises		
<ul style="list-style-type: none"> • Développer l'infrastructure • Simplifier encore les formalités administratives pour les PME et les micro-entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> - Accroissement de la participation privée - Action poursuivie en 1998 	<ul style="list-style-type: none"> - Stimuler l'investissement public et privé, tout en veillant à la transparence en cas de financement privé d'investissements publics (programme PIDIREGAS)
4. Accroître la flexibilité de la réglementation sur l'emploi		
<ul style="list-style-type: none"> • Réviser le dispositif de protection de l'emploi • Élargir les possibilités de contrats de courte durée • Autoriser les périodes probatoires 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas d'action - Pas d'action - Pas d'action 	<ul style="list-style-type: none"> - Envisager des options
5. Moderniser le cadre des négociations collectives		
	<ul style="list-style-type: none"> - Pas d'action 	

1. Les propositions font l'objet d'un examen détaillé dans OCDE (1996), Chapitre III et encadré 1.

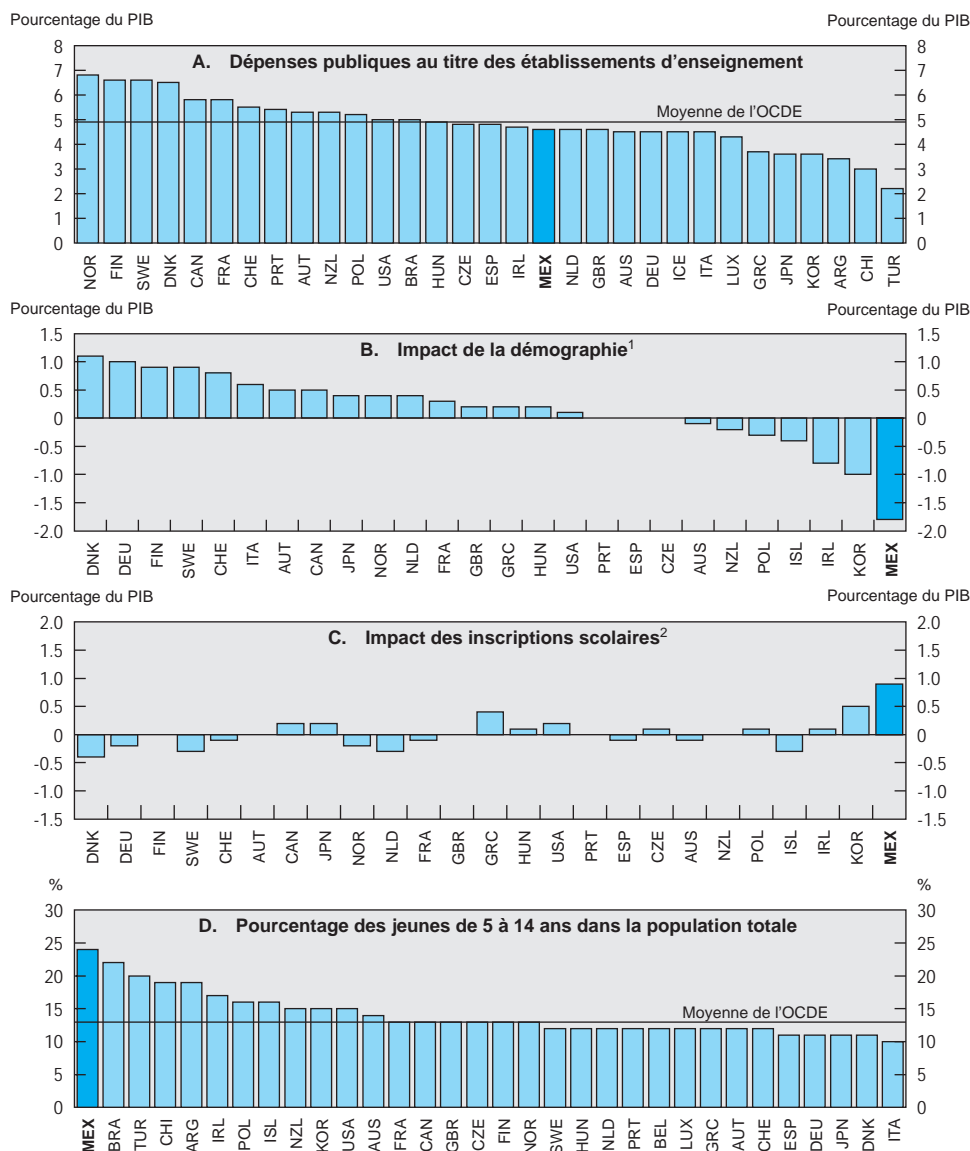
Source : Secrétariat de l'OCDE.

actuel a engagé une action résolue de valorisation du capital humain afin de contribuer, comme l'indique le plan de développement pour 1995-2000, à une croissance plus soutenue de la productivité et de l'emploi à long terme. Guidé par cet objectif, il a suivi deux principales orientations : une amélioration des qualifications et des compétences, destinée à faciliter l'adaptation de la main-d'œuvre à un environnement en pleine évolution, et des mesures d'accompagnement destinées à lutter contre l'extrême pauvreté par des actions ciblées sur les groupes marginalisés et les régions reculées. Par comparaison avec les autres pays de l'OCDE, le Mexique consacre une part relativement importante des ressources publiques à l'éducation (comme la Corée, par exemple), ce qui montre que l'éducation y est considérée comme un secteur prioritaire. En proportion du PIB, cependant, les dépenses d'éducation sont inférieures à la moyenne de l'OCDE et, si l'on tient compte de la structure démographique du pays (la proportion de jeunes d'âge scolaire est l'une des plus fortes des pays de l'OCDE) les dépenses publiques en pourcentage du PIB sont parmi les plus faibles de la zone OCDE (graphique 35)¹²¹. En outre, les dépenses privées consacrées à l'éducation sont relativement peu importantes, notamment en ce qui concerne l'enseignement primaire et secondaire. Les ressources allouées à l'éducation et à la formation de base ont augmenté ces trois dernières années, après les sévères restrictions de 1995. De nouveaux enseignants ont été recrutés et formés, de nouveaux bâtiments et équipements ont été mis en place¹²²; des programmes ciblés et le télé-enseignement ont été développés de manière à améliorer l'accès aux services de base dans les régions reculées.

Une structure formelle a été créée afin d'intégrer divers éléments des mesures ciblées de lutte contre la pauvreté. Le programme pour l'éducation, la santé et la nutrition (PROGRESA), mis en œuvre en 1997, comporte des transferts monétaires en faveur des familles qui se trouvent dans une situation d'extrême pauvreté, à condition que les enfants aillent à l'école et que les membres de la famille consultent régulièrement un médecin. A la fin de 1997, 400 000 familles recevaient une aide dans le cadre de ce programme. Une expansion rapide de la couverture du programme PROGRESA était prévue pour 1998 et un développement de l'enseignement de base ainsi que de l'enseignement professionnel/technique était initialement programmé. Les restrictions budgétaires de 1998 et les réductions de dépenses successives qui ont été décidées au cours de l'année ont empêché la mise en œuvre de bon nombre de ces initiatives; en revanche, la couverture du programme a été étendue. En septembre 1998, celui-ci permettait d'atteindre environ 1.6 million de familles (estimation du ministère des Finances).

Les programmes de formation ont été maintenus en 1997-98 à peu près au même niveau qu'en 1996, mais leur fonction a évolué. Immédiatement après la crise du peso de 1994, face à la détérioration spectaculaire du marché du travail et étant donné l'absence d'assurance-chômage, certains de ces programmes

Graphique 35. Indicateurs d'éducation : comparaison



1. Augmentation/diminution des dépenses d'enseignement à supposer que la part de la population âgée de 5 à 29 ans soit la même que la moyenne de l'OCDE.
2. Augmentation/diminution des dépenses d'enseignement à supposer que le profil des inscrits âgés de 5 à 14 ans (fin du 2^e cycle du secondaire) soit le même que la moyenne de l'OCDE.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 1998.

avaient été élargis de manière à offrir une aide temporaire aux travailleurs licenciés – encore que la portée de ces programmes ait toujours été relativement limitée par comparaison avec les autres pays de l'OCDE. Lorsque la situation du marché du travail s'est améliorée, les années suivantes, les programmes ont progressivement été recentrés sur leur objectif initial. Les aides à court terme, dans le cadre du programme de formation des chômeurs (PROBECAT), qui avaient plus que doublé entre 1994 et 1996, ont été légèrement réduites en 1998. En revanche, les aides à la formation dans les petites et moyennes entreprises (CIMO) ont été renforcées en 1998.

La mise en place du système national de normalisation et de validation des qualifications devrait apporter des avantages importants sur le plan de la formation et de l'enseignement technique. Cette initiative a débuté en 1995 sous la forme d'un effort concerté des ministères de l'Éducation et du Travail, et des projets pilotes sont aujourd'hui en cours. En ce qui concerne la validation officielle des connaissances et des qualifications, un réseau national de 35 institutions a été constitué. A la fin de 1998, les centres d'évaluation fourniront des certificats à environ 210 000 travailleurs. En 1999, environ 45 comités de normalisation devraient être en fonction, avec des représentants des entreprises et des travailleurs de diverses branches d'activité. Ces comités ont déjà défini environ 300 qualifications professionnelles, couvrant à peu près la moitié des activités de production. La validation des connaissances et des qualifications, quelle que soit la manière dont celles-ci ont été acquises, et l'établissement de normes techniques pour les qualifications professionnelles à l'échelle du pays tout entier, devraient se traduire par une plus grande flexibilité en termes de formation et d'enseignement technique, ce qui favorisera la mobilité du travail. Parallèlement, des efforts ont été déployés pour former les enseignants à ces nouvelles structures, tout en stimulant la demande des entreprises par des incitations destinées à promouvoir la validation des qualifications avec le soutien des programmes PROBECAT et CIMO.

Lorsque les partenaires sociaux ont signé en 1997 un « accord pour une nouvelle culture du travail », celui-ci a été interprété comme la première étape d'un processus devant aboutir à un réexamen des pratiques et politiques concernant le marché du travail. Depuis, des représentants des entreprises et des dirigeants syndicaux ont mené des consultations sur les modifications qu'il serait possible d'apporter à la loi fédérale sur le travail, relativement ancienne. En septembre 1998, les partenaires sociaux (parmi lesquels des représentants des syndicats traditionnels et de nouveaux syndicats indépendants) ont convenu d'engager des négociations afin d'analyser diverses propositions pour parvenir à un consensus, sans cependant fixer d'horizon temporel pour la présentation d'une proposition définitive. Certaines des questions qui seront étudiées concernent des dispositions réglementant le travail à temps partiel et les contrats temporaires, la prise en compte des gains de productivité dans la détermination

des salaires et les ressources consacrées à la formation en cours d'emploi et à l'enseignement technique – questions examinées de façon relativement approfondie dans l'*Étude économique sur le Mexique* publiée par l'OCDE en 1997.

Pour résumer, des progrès ont été réalisés au cours des 18 derniers mois dans un certain nombre de domaines qui conditionnent une expansion durable de l'emploi et de la production, et des initiatives appréciables ont été prises pour renforcer le capital humain. Néanmoins, des problèmes subsistent et les efforts tendant à corriger les distorsions doivent être poursuivis, en particulier dans des domaines comme l'éducation, les soins de santé et la lutte contre la pauvreté. Étant donné que ces mesures ne porteront leurs fruits qu'au bout d'une période relativement longue, l'action ne doit pas être différée, en dépit des contraintes financières actuelles. Les autorités devraient aussi commencer à utiliser les indicateurs mis au point pour évaluer la performance du secteur public. Cela devrait permettre d'accroître l'efficacité des dépenses publiques et favoriser ainsi la réalisation des objectifs de développement des infrastructures et d'amélioration des conditions de vie.

Accroître la concurrence sur les marchés de produits

Privatisation et vente de concessions

Depuis plus d'une décennie, les autorités mexicaines mènent une politique résolue de désengagement de l'État dans la production de biens et services. L'essentiel de l'effort de privatisation (en termes de production, d'emploi et de chiffre d'affaires) a été réalisé par le gouvernement précédent, mais les services publics avaient été largement exclus du processus de libéralisation – processus qui, pour porter tous ses fruits, exige la mise en place d'un cadre réglementaire d'ensemble. Dans ce domaine, cependant, le gouvernement actuel a réalisé de nets progrès, avec l'ouverture d'importants secteurs d'activité (comme les transports, les télécommunications, le gaz naturel et l'électricité) à l'initiative privée et à la concurrence, ainsi qu'avec le développement de compétences appropriées en matière de réglementation. Les recettes tirées de ces opérations sont relativement faibles, mais leur impact sur l'économie est important en raison des gains d'efficacité attendus dans les secteurs considérés et des incidences qu'ils peuvent avoir dans d'autres secteurs¹²³.

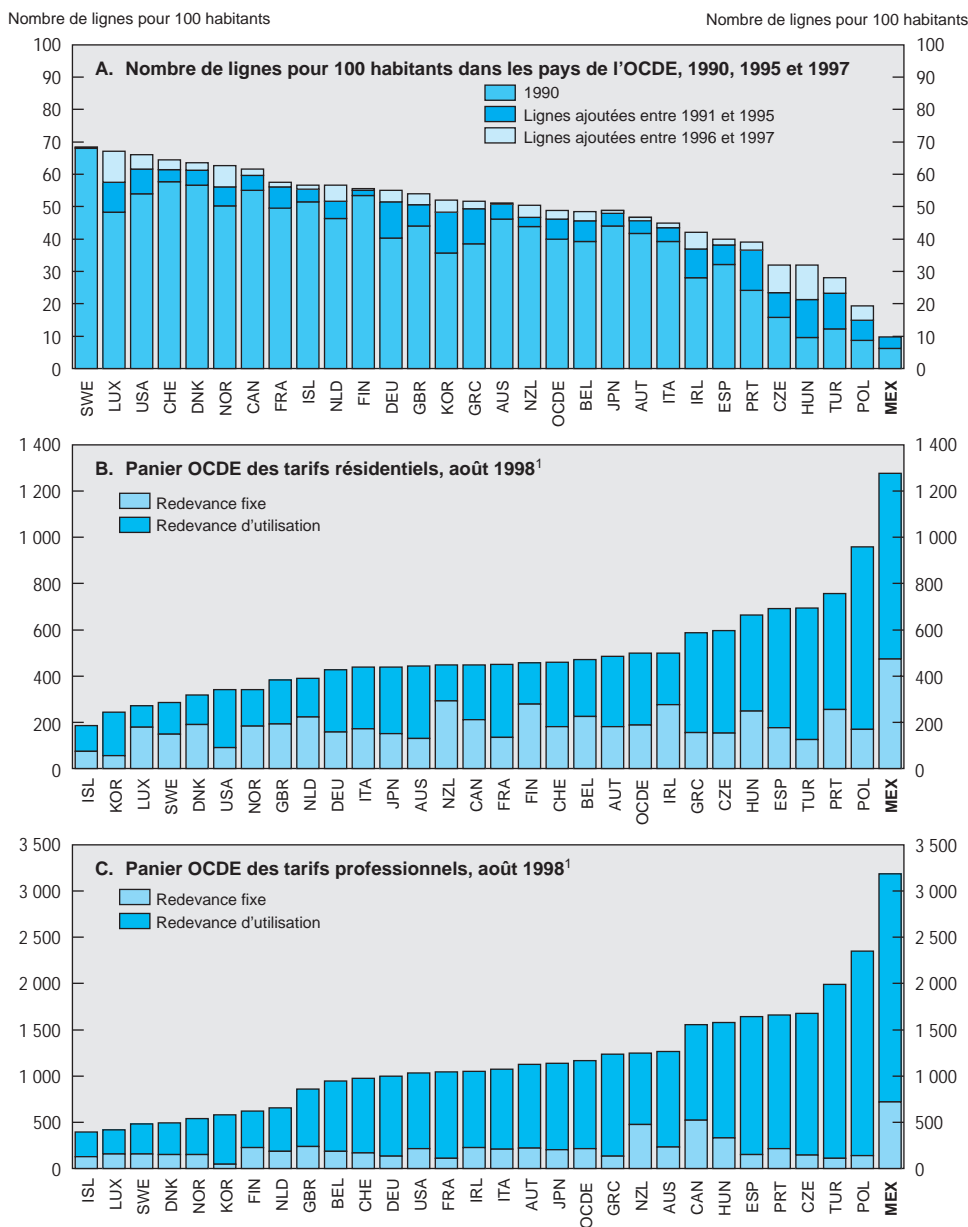
Le processus de privatisation et de libéralisation du secteur des services se poursuit. La privatisation des aéroports est en bonne voie : un certain nombre de soumissions ont été reçues en réponse à l'appel d'offres relatif à la première des quatre unités régionales regroupant les aéroports rentables du Mexique et une décision finale devait être prise avant la fin de 1998, les trois autres groupes devant faire l'objet d'appels d'offres en 1999. La privatisation des quatre princi-

pales lignes de chemin de fer s'est achevée en 1998 avec la vente de la concession de la ligne du sud-est en octobre. Les concessionnaires (il s'agit en général de co-entreprises avec des compagnies de chemin de fer américaines désireuses d'intégrer les lignes par-delà la frontière) prévoient d'investir quelque 1.7 milliard de dollars au cours des cinq prochaines années, dont environ 1 milliard sur la ligne du nord-est, qui achemine près des deux tiers du fret ferroviaire mexicain. Pour faciliter ces opérations, le gouvernement a mis en réserve une partie du produit des ventes afin de couvrir le financement des pensions des travailleurs des chemins de fer nationaux, et une partie des réductions d'effectifs nécessaires ont eu lieu préalablement aux ventes. La dénationalisation de lignes secondaires est programmée pour 1999.

La loi fédérale sur les télécommunications, qui établit la réglementation dans ce domaine, a été adoptée en 1995 et une concurrence totale a été instituée sur le marché des appels longue distance au début de 1997. Depuis, les nouveaux acteurs ont emporté environ 30 pour cent du marché et les prix des communications longue distance ont sensiblement diminué. En plus de la baisse du prix moyen acquitté par les ménages, les entreprises et les administrations, l'avantage le plus tangible pour le consommateur moyen a été la simplification et la transparence accrue des nouveaux tarifs du service national longue distance¹²⁴. Le consommateur moyen ne bénéficie cependant pas de l'intégralité de la baisse des prix. De nombreux consommateurs effectuent surtout des communications locales, dont le prix a sensiblement augmenté, se rapprochant des prix pratiqués aux États-Unis et sur d'autres marchés déréglementés. En vertu de la nouvelle réglementation, Telmex (*Telefonos de México*), qui a encore le monopole des services de base, a dû éliminer les subventions croisées qui favorisaient les services locaux au détriment des services longue distance. Pendant la première année d'ouverture du marché des communications longue distance à la concurrence, Telmex a pu compenser une baisse de 25 pour cent de ses recettes sur les communications longue distance par une augmentation de 30 pour cent de ses recettes sur les services locaux (et une hausse substantielle des recettes au titre des redevances d'interconnexion).

Le marché des services locaux commence lui aussi à s'ouvrir à la concurrence. En juillet 1998, le Mexique a attribué par appel d'offres 77 licences (couvrant neuf régions du pays) pour des services hertziens mobiles et fixes. L'ouverture des services locaux hertziens fixes devrait développer la concurrence dans les communautés rurales, encore sous-équipées en réseaux filaires traditionnels, plutôt que dans les zones urbaines, où ces réseaux sont bien implantés. Alors que les opérateurs de services longue distance visaient la clientèle des sociétés multinationales, les services hertziens fixes visent la clientèle des consommateurs à bas revenu et semi-ruraux. Fin 1998, sept nouvelles compagnies étaient entrées dans ce secteur. Les nouveaux opérateurs seront en concurrence avec Telmex sur un marché en pleine expansion : il y a en moyenne 10 lignes

Graphique 36. Indicateurs de performance dans les télécommunications



1. Dépense annuelle moyenne, y compris les taxes, exprimée en dollars PPA.

Source : OCDE, Perspectives des communications.

téléphoniques pour 100 habitants au Mexique, contre 15 en Argentine, au Brésil et au Chili et 40 ou plus dans la majorité des pays de l'OCDE. La Commission fédérale des télécommunications a publié en août 1998 le calendrier d'attribution des concessions d'utilisation de bandes de fréquence pour les services de télévision et de radiocommunications : huit adjudications ont été programmées avant mars 1999.

Le secteur des télécommunications dans son ensemble est beaucoup moins développé que dans la plupart des pays de l'OCDE, y compris les pays à bas revenus¹²⁵. Les investissements dans les réseaux et la pénétration étaient encore parmi les plus faibles de la zone de l'OCDE en 1997; de plus, sur le plan de la concurrence, il convient de noter que les niveaux des prix étaient encore les plus élevés de la zone, d'où la nécessité de progresser encore dans la mise en œuvre d'un régime réglementaire propice à la concurrence (graphique 36).

Dans le secteur de la distribution du gaz naturel, où le cadre juridique et la réglementation datent de 1997, les privatisations ont commencé en 1997 avec l'octroi d'une concession pour la région de Monterrey, de deux autres pour la vallée de Mexico et d'une pour la région de Queretaro. Chaque concessionnaire a l'obligation d'accroître sensiblement la couverture et devra respecter des objectifs d'investissement précis au cours des cinq prochaines années¹²⁶.

Étant donné que la demande d'électricité va sans doute augmenter de plus de 6 pour cent par an au cours des années à venir, il va devenir indispensable que le Mexique accroisse sa capacité de production. Jusqu'au début de 1999, la déréglementation de ce secteur a été lente. Son ouverture aux capitaux privés était limitée à la branche production, tandis que les compagnies publiques (la Commission fédérale de l'électricité, CFE, et la «Luz y Fuerza del Centro», de taille plus réduite) conservaient leur monopole sur le transport et la distribution. Des appels d'offres ont été lancés en 1998 en vue de la construction et de l'exploitation d'unités de production indépendantes par des entreprises privées. Mais ces projets bénéficiant d'un soutien public, même s'ils font appel à l'initiative privée, ne représentent qu'une première étape dans l'ouverture du secteur. Aussi, en février 1999, le gouvernement a adressé au Congrès un ambitieux projet de loi qui vise à mettre en place les bases de la réforme du secteur. La proposition comprend trois étapes. En premier lieu, les deux compagnies d'État doivent être démentelées pour donner naissance à plusieurs entreprises de production et de distribution et une compagnie nationale de transport. Durant la période transitoire, pendant que cette restructuration se déroulera, un nouveau cadre réglementaire et juridique sera mis en place et une entité indépendante sera chargée des opérations de réseau et de marché. Dans une seconde étape, la production et la vente d'électricité seront totalement ouvertes à l'investissement privé, et les compagnies de production, publiques et privées seront en concurrence sur le marché de l'électricité, tandis que la distribution commencera de

faire l'objet de concessions. Enfin, après l'an 2000, la privatisation des compagnies d'État sera autorisée. Cette dernière étape, qui doit être mise en œuvre progressivement, est jugée cruciale pour l'achèvement du processus. Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer ce projet et son résultat final, il convenait sans aucun doute de relancer le processus de réforme. La transformation de la compagnie publique en une société anonyme et la séparation de ses comptes de ceux de l'État permettent de faire des progrès sensibles à cet égard. L'expérience des autres pays montre qu'il n'y a pas de modèle unique à suivre pour déréglementer le secteur de l'électricité, mais les exemples les plus réussis se caractérisent en général par la conjonction d'un certain nombre d'ingrédients – dont beaucoup font partie intégrante de la stratégie de réforme mexicaine –, à savoir notamment la segmentation du secteur de l'électricité, le démantèlement du monopole national du transport en plusieurs unités locales, la levée des restrictions pesant sur les producteurs, la privatisation d'une partie du secteur et, enfin, la mise en place d'un cadre réglementaire d'ensemble comportant des incitations adéquates visant à introduire des conditions de concurrence partout où cela est possible.

Le secteur du pétrole, qui appartient à l'entreprise d'État Petróleos Mexicanos (PEMEX), est un autre domaine dans lequel les restructurations avancent lentement. À l'intérieur de PEMEX, l'ouverture de la division pétrochimique (l'une des quatre filiales de la société) a été annoncée en 1995, mais le programme prévu a dû être réduit en raison de résistances politiques. Huit productions pétrochimiques de base, jugées « stratégiques » comme l'extraction et la production de pétrole, restent sous contrôle de l'État. S'agissant des produits pétrochimiques secondaires, le secteur privé ne peut détenir que 49 pour cent des unités de production actuelles, dans lesquelles PEMEX conserve une participation majoritaire. Seules les nouvelles unités peuvent être contrôlées à 100 pour cent par des capitaux privés (et étrangers). Ces restrictions ont retardé l'ensemble du processus de privatisation dans ce secteur. Celui-ci a néanmoins commencé en 1998, avec l'offre publique de vente de 49 pour cent du capital de l'une des unités regroupant plusieurs usines pétrochimiques secondaires; à la fin de 1998, des soumissions commençaient à être reçues, mais lentement.

Réforme réglementaire¹²⁷

Au Mexique, comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, l'environnement concurrentiel est fortement influencé par tout un ensemble de réglementations gouvernementales et sectorielles qui fixent des normes pour le comportement des entreprises en place et conditionnent l'accès à certaines catégories d'activités ou de professions. L'effort de déréglementation a commencé, au Mexique, sous la forme d'une politique nationale délibérée, il y a une dizaine d'années¹²⁸. La première phase de la réforme a visé à adapter le cadre réglemen-

taire à une économie de plus en plus ouverte afin de créer des conditions uniformes pour l'investissement privé (local et étranger). Elle s'est concentrée sur les secteurs nouvellement privatisés, jugés prioritaires, comme les télécommunications, les transports, le gaz et l'électricité. Elle a été suivie par une deuxième phase de déréglementation, destinée à réduire les incertitudes juridiques et à développer la concurrence grâce à l'adoption d'un cadre moderne, avec la promulgation de la loi sur la concurrence en 1993 et la création de la Commission fédérale de la concurrence, chargée de l'appliquer.

La phase la plus récente de la réforme réglementaire a commencé en 1995, sous le nouveau gouvernement. Étant donné que les longues démarches nécessaires à l'obtention de licences et de permis accroissent sensiblement le coût de l'activité économique, l'un des objectifs avoués de la nouvelle stratégie est de simplifier toutes les règles qui compliquent le fonctionnement (ou la création) des entreprises au Mexique, ainsi que de réduire les temps de réponse de l'administration. L'accord de 1995 sur la déréglementation de l'activité d'entreprise (ADAE) fixe des normes explicites pour une bonne réglementation, normes qui sont à la fois complètes et bien conçues. Cet accord a mis en place un processus d'examen permanent des formalités existantes et des nouveaux projets de réglementation. Tous les organismes publics sont tenus d'évaluer la conformité de leur réglementation avec les principes énoncés dans l'accord. L'examen des formalités a lieu dans l'ensemble des administrations. Entre juillet 1996 et juillet 1998, neuf ministères fédéraux ont achevé ce processus d'examen; à la fin de cette période, ils avaient conclu des accords pour éliminer ou améliorer près de 50 pour cent du nombre total des formalités imposées aux entreprises, et la moitié des réformes convenues avaient été mises en œuvre. Pour faciliter les communications, les autorités ont innové en créant en juin 1998 un site Internet contenant toutes les informations utiles sur les formalités (obligatoires ou volontaires) liées à la création ou au fonctionnement d'une entreprise, par secteur d'activité¹²⁹.

Des réformes importantes, dont certaines datent du début des années 90, ont été engagées afin de déréglementer de nombreux domaines d'activité, notamment : les transports routiers de marchandises et de passagers au niveau fédéral (1989-90); la cogénération et l'autoproduction d'électricité par des producteurs indépendants (1992-93); les concessions de services portuaires pour les transports maritimes (1991-93); le régime d'occupation des terres (1992); les procédures judiciaires dans le District fédéral et dans l'État du Nuevo León (1996-97); les industries extractives (1996); l'environnement (1996); les soins de santé, avec notamment la création d'un marché privé des produits génériques (1997). Les restrictions concernant les investissements étrangers ont aussi été assouplies au fil des ans dans divers secteurs (1993-1996). En 1998, à la suite des turbulences financières mondiales, le ministère du Commerce (SECOFI) a annoncé de nouvelles règles destinées à faciliter les investissements directs

étrangers¹³⁰. L'objectif du ministère est d'assurer une plus grande sécurité et une plus grande transparence juridique, ainsi que d'éliminer la bureaucratie et de fixer des délais pour les réponses aux demandes de permis. En éliminant les zones grises et en levant les incertitudes, le gouvernement vise aussi à réduire les possibilités de corruption.

Comme le reconnaissent les autorités mexicaines, les coûts de mise en conformité pèsent encore lourdement sur les petites et moyennes entreprises (PME), en particulier, ce qui freine la création d'emplois et, surtout, contribue à maintenir de nombreuses activités dans le secteur informel. Des initiatives, qui ont été prises ces trois dernières années, notamment la simplification des démarches administratives pour les PME ou l'accès en ligne à des outils d'information, visent à apporter des solutions à ces problèmes. Jointes aux actions engagées dans d'autres domaines, telles que l'abaissement des prélèvements sociaux et l'amélioration du système de sécurité sociale, elles peuvent contribuer à réduire certains obstacles à l'activité formelle.

En plus de l'élaboration d'une politique rationnelle et de la mise en place des institutions nécessaires, la création d'un environnement réglementaire favorable exige également de grandes capacités administratives. Dans ce domaine, bien que beaucoup de progrès aient été accomplis, il reste encore à rendre plus transparentes et plus prévisibles les administrations concernées, ainsi qu'à les responsabiliser davantage. Les réformes nécessaires concernent toute une série de pratiques, telles que la normalisation des modalités d'établissement de nouvelles réglementations, la publication de directives explicites, le recours à des consultations avec les parties concernées, l'élaboration de règles faciles à comprendre et à mettre en œuvre, et la mise en place de mécanismes de recours clairs et cohérents. De nouveaux progrès pourraient aussi être réalisés en élargissant la portée de la stratégie de réforme : jusqu'à présent, celle-ci a principalement concerné l'activité d'entreprise, tandis que les réglementations touchant les consommateurs et les citoyens n'ont guère été réexaminées, contrairement à ce qui s'est passé dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Pour résumer, si l'on veut que le processus de réforme en cours porte tous ses fruits, il est indispensable que les autorités mènent les programmes actuels à leur terme, qu'elles élargissent le champ des réformes et qu'elles en suivent soigneusement la mise en œuvre.

Notes

1. En l'absence de comptes d'affectation des ménages et du secteur des sociétés, l'évolution dans ces deux domaines doit être appréciée à partir d'éléments indirects. En ce qui concerne le secteur formel, on peut trouver des indicateurs de l'emploi et des salaires dans les chiffres de l'institut de sécurité sociale pour les salariés du secteur privé (IMSS).
2. La structure des exportations mexicaines s'est profondément modifiée au cours des vingt dernières années. Au début des années 80, les produits liés au pétrole représentaient environ la moitié des exportations totales, alors qu'à la fin des années 90, leur part n'était plus que d'environ 10 pour cent.
3. Selon l'enquête de la Banque centrale auprès des industries manufacturières, les entreprises exportatrices ont surtout eu recours à des crédits de leurs fournisseurs étrangers, les grandes entreprises obtenant des crédits de banques étrangères. Au plan interne, les entreprises de dimensions moyennes ont surtout fait appel aux bénéfices réinvestis, tandis que les petites entreprises étaient largement financées par des fournisseurs locaux et des banques mexicaines.
4. Les importations de biens de consommation et d'équipement, qui s'étaient fortement gonflées au premier trimestre, ont marqué une décélération pendant le reste de l'année, ce qui donne à penser que la formation de stocks s'est interrompue en raison du raffermissement des prix des importations et de l'affaiblissement de la confiance.
5. Ces mesures sont examinées en détail dans la section du chapitre II consacrée à la politique budgétaire.
6. L'année 1997 a vu le lancement de projets ayant un effet retardé sur le compte de dépenses (PIDIREGAS). Ces projets sont considérés comme des investissements privés du point de vue de la comptabilité nationale. Une fois achevés, ils seront transférés au secteur public qui en assurera l'exploitation. De janvier 1997 à juillet 1998, ce sont au total 9.4 milliards de pesos, soit l'équivalent de 0.25 pour cent du PIB de 1998, qui ont été investis dans le cadre de ce programme.
7. La consommation privée a été particulièrement soutenue au premier semestre de l'année. Les ventes de biens durables (en hausse de 18 pour cent au premier semestre de 1998 par rapport à l'année précédente) ne représentent que 10 pour cent de la consommation totale des ménages et concernent essentiellement les tranches supérieures de revenu. Les ventes de biens non durables, qui sont de loin la composante la plus importante de la consommation privée, couvrent les produits de première nécessité, tels que les denrées alimentaires. La progression modérée des ventes de biens non durables et de services (en hausse de 8.5 et 6.4 pour cent respectivement au premier semestre de 1998 par rapport à l'année précédente)

- montre que la poussée de la consommation a été le fait d'une fraction limitée de la population.
8. Dans le secteur manufacturier, le taux de salaire réel a progressé d'un peu plus de 3 pour cent sur la période janvier-septembre 1998 par rapport à la même période de l'année précédente (après une baisse de 1.2 pour cent en 1997).
 9. L'augmentation spectaculaire du nombre de salariés dans le secteur des services, telle qu'elle ressort des statistiques de la sécurité sociale, s'explique dans une certaine mesure par l'attrait du nouveau système de pensions par capitalisation et des nouvelles conditions de l'assurance-maladie qui pourraient avoir incité certains salariés à «régulariser» leur activité (principalement dans le secteur du commerce de détail, où le nombre des affiliés a fortement augmenté après la mise en œuvre de la réforme en juillet 1997).
 10. Les données sur la population active sont tirées de l'Enquête sur l'emploi urbain dont la couverture a été sensiblement élargie au fil des ans. Sur la base des enquêtes nationales, la population active, c'est-à-dire les personnes de 12 ans ou plus, a augmenté en moyenne d'un peu plus de 3 pour cent par an depuis le début des années 90.
 11. Ces chiffres doivent être interprétés avec prudence. La faiblesse du taux de chômage officiel ne reflète pas avec précision le sous-emploi structurel de la main-d'œuvre, les enquêtes ne couvrant pas les zones rurales. De plus, l'absence d'assurance-chômage limite la couverture du chômage déclaré tel qu'il apparaît dans l'enquête, la majorité de la population d'âge actif devant prendre une forme ou une autre d'emploi. Ces taux doivent donc être considérés comme des minima.
 12. Les prix des produits non exportables entrent pour environ 50 pour cent dans l'indice des prix à la consommation et sont principalement déterminés par les coûts du travail.
 13. La prévision généralement retenue pour l'inflation en 1998 est passée de 13.2 pour cent à 15.6 pour cent entre le premier et le troisième trimestre de l'année. Au cours de cette même période, la prévision pour 1999 est passée de 11.1 pour cent à 13 pour cent.
 14. En 1994, avant la crise du peso, les salaires dans les *maquiladoras* étaient en moyenne moitié moins élevés que dans les autres entreprises. A la fin de 1998, le rapport était passé aux environs des deux tiers.
 15. Les prix des exportations mexicaines sont en grande partie exprimés en dollars : c'est notamment le cas du pétrole et des produits manufacturés pour lesquels le Mexique suit les prix du marché extérieur, et notamment des biens produits par des sociétés étrangères pour les marchés d'exportations, tels que les automobiles.
 16. Le prix moyen du panier d'exportations pétrolières du Mexique est tombé de 17 dollars le baril en octobre 1997 à moins de 8 dollars le baril en décembre 1998.
 17. Il semble que le Mexique ait conservé sa part de marché sur son principal marché d'exportations, les États-Unis. La part des importations de produits mexicains dans les importations totales des États-Unis a continué de s'élargir pour atteindre 10.3 pour cent sur la période janvier-juillet 1998, contre 9.8 pour cent en 1997 (et 7.4 pour cent en 1994, au lendemain de l'entrée en vigueur de l'ALENA).
 18. En 1998, les exportations manufacturières ont représenté environ 90 pour cent des exportations totales de marchandises, tandis que la part des exportations liées au

pétrole tombait aux environs de 6 pour cent en 1998 contre 10 pour cent un an plus tôt. Le solde était constitué par les produits agricoles et miniers.

19. Les produits intermédiaires représentent 77 pour cent des importations totales – la part la plus importante étant celle des produits intermédiaires liés aux exportations (la moitié des importations totales) –, les biens d'équipement ne représentant pour leur part qu'environ 14 pour cent du total et les biens de consommation seulement 9 pour cent. Les produits intermédiaires liés aux exportations représentent plus de la moitié des importations totales du Mexique.
20. Les prochaines prévisions du Secrétariat de l'OCDE seront disponibles dans le n° 65 des *Perspectives économiques*, qui paraîtra en juin 1999 (une version préliminaire sera diffusée en mai).
21. La stabilité des prix telle qu'elle a été définie par les autorités monétaires en 1995 correspond à une hausse des prix à la consommation comprise entre 0 et 3 pour cent.
22. Les avoirs extérieurs nets sont définis comme les réserves brutes plus les accords de crédit avec des Banques centrales à échéance de plus de six mois, moins les engagements vis-à-vis du FMI et des Banques centrales émanant d'accords de crédit à échéance de moins de six mois. Par ailleurs, il est tenu compte des variations de la valeur en dollars des États-Unis des achats et ventes de monnaies. Depuis 1997, on dispose d'estimations du profil temporel de l'évolution de la base monétaire sur une base journalière, reflétant la configuration saisonnière de la demande de monnaie centrale. La limite fixée à l'expansion du crédit intérieur net de la Banque (défini comme la monnaie centrale moins les actifs internationaux nets) est un plafond et non pas un objectif; elle est définie sur une base trimestrielle. Pour une analyse détaillée du cadre de la politique monétaire, de ses instruments et de ses objectifs, se reporter au chapitre II de l'*Étude économique du Mexique*, 1998.
23. Comme la Banque fixe chaque année un objectif minimum d'augmentations des actifs internationaux nets et que le cadre d'action incorpore des mécanismes qui visent à limiter l'instabilité du taux de change, le « flottement » se réfère essentiellement au fait que la Banque du Mexique évite de déterminer à l'avance le taux de change ou de donner des signaux concernant son niveau souhaité.
24. Les conditions énumérées dans le programme pour 1998 comme nécessitant une action de la part des autorités monétaires étaient analogues à celles évoquées dans le rapport de la Banque de septembre 1997. Par exemple, en cas de spéculation excessive contre le peso, le système bancaire serait placé en position « courte » – en ce sens que la liquidité serait resserrée au moyen d'une réduction de l'objectif concernant le solde moyen quotidien des comptes détenus par les banques commerciales auprès de la Banque centrale – pour entraîner une hausse des taux d'intérêt. Le système bancaire se trouverait en position « longue » dans le cas inverse.
25. Ces deux caractéristiques considérées conjointement impliquent que l'objectif intermédiaire d'expansion de la monnaie centrale est subordonné à un résultat satisfaisant de la balance des paiements : un résultat insuffisant, tel qu'une accumulation moins forte que prévu d'actifs internationaux nets, entraînerait un ralentissement de la croissance monétaire et déclencherait un processus d'ajustement.
26. Le but déclaré des autorités, en intervenant sur le marché des changes, était de réduire la volatilité excessive du taux peso/dollar. Comme l'a fait valoir la Banque du Mexique (Banque du Mexique, *The Mexican Economy*, juin 1997), lorsque l'incertitude

- règne, le marché risque de devenir insuffisamment liquide, de sorte que même un faible volume de transactions peut entraîner des fluctuations disproportionnées des taux du marché. Aussi bien le ministère des Finances que la Banque du Mexique sont représentés à la Commission des changes. Les résolutions de la Commission doivent actuellement, pour être adoptées, recevoir l'avis favorable d'au moins un représentant du ministère des Finances. Parmi les éléments de la réforme financière qui n'ont pas été approuvés par le Parlement en décembre 1998, figure une proposition visant à donner à la Banque centrale une autonomie totale concernant la politique de change (chapitre IV, encadré 14).
27. Les actifs internationaux nets (de la Banque du Mexique) ont évolué de manière très parallèle.
 28. L'intervalle statistique est fondé sur l'écart type du modèle de prévision de la demande de monnaie centrale utilisé par la Banque du Mexique. La limite supérieure de l'intervalle n'a été dépassée que rarement pendant l'année, notamment en août et en septembre, les vacances nationales ayant entraîné un gonflement temporaire de la demande de pièces et de billets.
 29. Les statistiques analysées ici se réfèrent aux crédits consentis par les banques commerciales qui n'ont pas fait l'objet d'une intervention ou qui ne se trouvent pas dans une situation particulière, et couvrent le principal (en cours, dont le remboursement est en retard, ou qui a fait l'objet d'un réaménagement), et les intérêts (accumulés, en cours ou dont le versement est retardé). Les valeurs résultant des cessions de créances au FOBAPROA et aux fonds fiduciaires sont exclues, ainsi que les financements spéciaux par CETES (correspondant à la restructuration en UDI, unités d'investissement) qui résultent du transfert de créances aux fonds fiduciaires en UDI.
 30. Les banques de développement sont des institutions appartenant à l'État, spécialisées dans la fourniture de crédits à des secteurs particuliers : petites et moyennes entreprises (par l'intermédiaire de la NAFIN), secteur exportateur (BANCOMEXT) et infrastructures locales (BANOBRAS). Ces banques et trois autres de plus petite taille sont des établissements qui jouent un rôle intermédiaire en fournissant des fonds aux banques commerciales et aux coopératives de crédit au lieu de traiter directement avec les particuliers de secteurs prioritaires. Les opérations financières de ces institutions n'ont pas été recensées dans les comptes du secteur public depuis 1993, dans la mesure où elles se font presque toujours aux conditions du marché.
 31. Les comptes du secteur public examinés dans la présente section utilisent les mêmes définitions que les rapports du ministère des Finances au Congrès. Le secteur public, également appelé secteur public au sens large, couvre le gouvernement fédéral et les entreprises publiques sous contrôle budgétaire mais exclut les États et les collectivités locales.
 32. A partir de 1995, l'administration a mis en place plusieurs programmes pour remettre à flot le secteur financier durement touché par la crise du peso. Ces programmes ont revêtu la forme de rachats de créances, de mesures de capitalisation, de reprises d'établissements bancaires et d'incitations à la restructuration de la dette. On trouvera plus de détails sur ces programmes dans le chapitre IV ci-après ainsi que dans les précédentes *Études économiques du Mexique*.
 33. Voir la section consacrée au secteur bancaire dans le chapitre IV. Selon des estimations, le coût annuel du service de la dette de ces programmes serait de l'ordre de 0.8 pour cent du PIB pendant plusieurs années (sur la base de l'hypothèse d'un taux

- d'intérêt réel implicite analogue à celui qui s'applique à l'encours de la dette publique).
34. Pour plus de détails sur la réforme du régime de Sécurité sociale des travailleurs du secteur privé (IMSS), voir le chapitre IV ci-après et l'*Étude économique 1998*, annexe II.
 35. L'administration fédérale a en outre accru ses transferts à la société nationale des chemins de fer (Ferroviales) pour soutenir le programme de privatisation. La réforme de la sécurité sociale de 1997 ne vise que l'IMSS, l'institution qui couvre les travailleurs du secteur privé. L'ISSSTE, l'institution de sécurité sociale pour les salariés de la fonction publique, a vu ses recettes augmenter.
 36. Les dépenses « programmables » sont celles sur lesquelles l'administration fédérale exerce un certain contrôle. D'autres postes, tels que les transferts aux États et aux collectivités locales et les paiements d'intérêts sur la dette publique, sur lesquels le gouvernement n'exerce pratiquement aucun contrôle, sont appelés « dépenses non programmables » par le ministère des Finances; ils représentent près de 40 pour cent du budget fédéral total.
 37. Les hypothèses budgétaires initiales étaient fondées sur un prix moyen du panier des exportations pétrolières du Mexique de 15.50 dollars des États-Unis le baril pour 1998 (contre 16.46 dollars en 1997). En l'occurrence, les prix du pétrole ont été beaucoup plus faibles que prévu, ne cessant de baisser tout au long de l'année pour s'établir au niveau moyen de 10.16 dollars le baril en 1998. Le volume des exportations s'est lui aussi contracté, le Mexique ayant imité les autres producteurs et réduit son offre pour soutenir les prix. La baisse des prix du pétrole se traduit à la fois par une diminution des recettes de l'administration fédérale (en raison de la baisse des cotisations de la PEMEX, compagnie pétrolière appartenant à l'État) et des recettes de la PEMEX.
 38. On notera que les infrastructures mises sur pied depuis 1997 dans le cadre du programme PIDREGAS, qui prévoit le financement de projets par le secteur privé sous l'impulsion du secteur public, n'ont pas été affectées par les compressions budgétaires en 1998. Les dépenses correspondantes n'apparaissent pas dans les comptes budgétaires du secteur public avant que les projets ne soient achevés et livrés au secteur public. A ce moment-là, les paiements sont effectués par versements échelonnés à partir des ressources budgétaires, tandis que le flux des recettes liées au fonctionnement du projet vient alléger les coûts budgétaires.
 39. Les intérêts nets acquittés au titre de la dette publique extérieure sont soumis aux modifications des taux d'intérêt internationaux pour la partie de la dette contractée à taux variables (un tiers de la dette extérieure du gouvernement). Les taux d'intérêt intérieurs ont eux aussi une incidence sur les paiements d'intérêts à l'étranger dans la mesure où une partie de la dette intérieure est détenue par des non-résidents. Les intérêts versés sur la dette du secteur public sont calculés selon la définition du ministère des Finances qui n'inclut pas les fonds fiduciaires publics.
 40. Le budget a été approuvé le 30 décembre après avoir fait l'objet de difficiles négociations au Congrès. Il reprend très largement les propositions initiales du gouvernement, mais l'hypothèse relative au prix du pétrole est plus basse, les compressions de dépenses sont plus drastiques et les mesures fiscales sont légèrement différentes (on trouvera plus de détails sur les mesures fiscales au chapitre III, encadré 10).
 41. L'indicateur le plus significatif de l'orientation de la politique budgétaire serait la modification de l'excédent primaire corrigé des variations conjoncturelles. Néan-

- moins, faute de données sur la production potentielle du Mexique, cet indicateur ne peut être calculé. La croissance de la production paraissant devoir accuser une forte décélération en 1999, le projet de budget pour 1999 implique un durcissement délibéré plus important que ne le suggèrent les soldes non ajustés.
42. Ces effets liés au ratio dette/PIB résultent de l'appréciation réelle du peso pendant la période considérée qui a réduit la valeur en pesos de la dette libellée en devises. Environ les deux tiers de la dette extérieure publique du Mexique sont libellés en dollars des États-Unis. Les chiffres de la dette publique sont fondés sur les définitions de la Banque du Mexique et couvrent l'administration fédérale, les entreprises publiques et les intermédiaires financiers publics (banques de développement et fonds fiduciaires publics). Selon les données publiées par le ministère des Finances, qui ne couvrent pas les fonds fiduciaires publics, la dette publique nette s'élevait à 27.2 pour cent du PIB en décembre 1998, contre 25.4 pour cent en décembre 1997.
 43. Ces effets sont libellés en UDI, qui sont des unités de compte indexées sur l'inflation.
 44. Des mesures budgétaires détaillées n'ont été proposées que pour 1999.
 45. Le PRONAFIDE 1997-2000 a été analysé en détail dans l'*Étude économique du Mexique* 1998, chapitre II.
 46. Toute baisse de 1 dollar du prix du panier de produits pétroliers mexicains entraîne, en gros, une baisse de recettes équivalant à 0.25 pour cent de PIB; une hausse des taux d'intérêt réels de 1 point de pourcentage se traduit par une augmentation de 0.07 pour cent de PIB des paiements au titre du service de la dette intérieure.
 47. Voir au chapitre III, la section sur l'instabilité budgétaire.
 48. Il faut souligner que ce chapitre traite essentiellement du système fiscal, en excluant les recettes provenant de la PEMEX, et qu'on n'abordera pas les questions qui ont trait à l'extraction de la rente du monopole d'État. De plus, ce chapitre considère généralement les cotisations de sécurité sociale comme des impôts sur le travail bien qu'elles ne relèvent pas de la législation fiscale et qu'elles puissent être dans une certaine mesure considérées comme une assurance. L'*Étude économique du Mexique*, 1998, décrit dans le détail les régimes d'assurance-maladie et de pension du système de sécurité sociale.
 49. Certaines de ces questions ont été examinées dans les chapitres spéciaux des trois précédentes *Études économiques du Mexique* (1995, 1997, 1998).
 50. Comme par ailleurs les principales opérations de privatisation ont été menées à bien au début des années 90, il n'est plus guère possible d'attendre des recettes de cette provenance.
 51. Depuis 1980, les redevances de la PEMEX fluctuent en moyenne de 1 pour cent de PIB, de sorte que sous l'hypothèse d'une loi normale leur variation d'une année sur l'autre ne dépassera pas 2 pour cent du PIB avec un intervalle de confiance de 95 pour cent. On pourrait donc en conclure que les recettes fiscales, hors les cotisations de la PEMEX, devraient être suffisamment importantes pour tolérer une chute des contributions de la PEMEX équivalant à 2 pour cent du PIB sans que le déficit budgétaire dépasse le plafond retenu comme objectif et sans qu'il soit nécessaire de recourir à des compressions de dépenses discrétionnaires.
 52. Chiffres tirés de l'Enquête de 1996 sur les revenus et les dépenses des ménages (INEGI).

53. L'Étude économique du Mexique de 1997 cite diverses études estimant l'emploi informel à 20-44 pour cent de la main-d'œuvre urbaine – proportion en augmentation depuis les années 80 selon la plupart des indicateurs utilisés.
54. D'autres études qui ont estimé la taille du secteur informel en fonction de la consommation d'électricité ou de la demande de monnaie ont généralement abouti à la conclusion que ce secteur représenterait environ le tiers de l'économie totale. Toutefois, ces études prennent en compte non seulement l'activité informelle mais aussi la fraude fiscale dans le secteur formel, qui pose sans doute un autre problème du pont de vue de l'action gouvernementale.
55. Les informations de base utilisées dans cette section sont présentées dans les annexes suivantes : I. Résumé des mesures de réforme fiscale, 1987-98; II. Principaux problèmes soulevés par l'étude de la structure de la fiscalité dans les pays de l'OCDE pendant les années 90; III. Dispositions institutionnelles du régime fiscal, 1998.
56. L'annexe II présente les réformes opérées au Mexique dans une perspective plus large, en résumant quelques-uns des principes généraux de la fiscalité ainsi que certains des principaux thèmes sur lesquels ont porté les débats sur la fiscalité dans les pays de l'OCDE depuis les années 80. L'évolution de la situation dans les pays d'Amérique latine a été étudiée par Shome, 1992.
57. Les impôts couvrent les taxes de l'administration fédérale, des États et des collectivités locales, les cotisations à la sécurité sociale et les redevances versées par la PEMEX (celles-ci étant considérées comme une taxe dans les statistiques de recettes de l'OCDE). Dans les comptes du secteur public tels que les établit le ministère des Finances (*Hacienda*), les contributions de la PEMEX au budget de l'administration fédérale sont considérées comme des recettes non fiscales.
58. Les pays utilisent généralement des méthodes largement différentes pour dédommager les individus, les ménages ou les sociétés par l'intermédiaire des systèmes d'imposition et de transfert, ce qui implique des niveaux différents de dépenses et de fiscalité même lorsque l'incidence économique est analogue. Certains pays utilisent essentiellement les dépenses publiques, alors que d'autres ont plus largement recours aux abattements fiscaux et/ou aux crédits d'impôt. De plus, certains pays imposent le revenu brut, transferts sociaux compris, alors que d'autres n'imposent que le revenu net, déduction faite des transferts. Enfin, les pays peuvent mettre en œuvre des mesures, par exemple des réglementations, qui ont des objectifs analogues et créent des incitations et des contre-incitations économiques comparables à celles des impôts et des dépenses, mais qui ont des implications différentes pour la dimension du secteur public mesurée par l'impôt ou la dépense (Leibfritz *et al.*, 1997).
59. La structure et l'ampleur des recettes provenant de la PEMEX sont exposées plus en détail dans l'encadré 4.
60. Le produit des droits de douane et des droits d'importations qui avait culminé à 1.2 pour cent du PIB en 1992 n'était plus que de 0.6 pour cent en 1998 du fait de la baisse des droits.
61. Malheureusement, les statistiques ne permettent pas une correction intégrale des données mexicaines en fonction de ces particularités. Le produit des retenues à la source représente environ 0.7 pour cent du PIB (1997) ou près d'un quart des recettes totales de l'impôt sur les sociétés, mais on ne dispose pas de renseignements sur les recettes fiscales au titre du travail indépendant.

62. Néanmoins, une forte proportion de la consommation des contribuables appartenant aux déciles inférieurs de revenu étant constituée de biens et de services auxquels s'applique la TVA au taux zéro, le relèvement de cette taxe n'aurait pas eu une incidence considérable sur le niveau de vie de ces groupes.
63. La subvention est déductible de l'impôt et varie en fonction inverse du pourcentage que représentent les avantages accessoires dans les gains totaux. Elle diminue lorsque le revenu s'élève, ce qui renforce la progressivité du système fiscal général. Selon des estimations officielles, les avantages accessoires représentent un tiers de la rémunération totale des salariés. Ils sont seulement déductibles pour l'entreprise s'ils sont accordés à l'ensemble du personnel, et les salariés dont les revenus sont supérieurs à sept fois le salaire minimum ne peuvent les déduire qu'à concurrence d'un montant équivalant à une fois le salaire minimum.
64. Le salaire minimum est d'environ 28 pesos par jour (décembre 1998), soit moins de 3 dollars.
65. Si l'on considère l'ensemble du groupe des pays de l'OCDE, le Japon et la Corée ont eux aussi (en général) des coins fiscaux marginaux inférieurs à ceux du Mexique.
66. Il ressort de travaux économétriques (Leibfritz *et al.*, 1997) que les élasticités de la demande de main-d'œuvre sont généralement beaucoup plus fortes que les élasticités globales de l'offre (pour lesquelles les effets de substitution et de revenu jouent en sens inverse), de sorte que les taxes sur la main-d'œuvre sont généralement à l'origine de distorsions beaucoup plus importantes dans les pays où les salaires réels sont rigides, l'essentiel de l'effet fiscal s'exerçant sur la demande et non pas sur l'offre de main-d'œuvre. Malheureusement, il n'existe pas de travaux économétriques sur cette question dans le cas du Mexique.
67. Les taux marginaux effectifs d'imposition correspondent au taux de rendement avant impôt qu'un investissement doit avoir pour assurer à un investisseur individuel le même rendement après impôt qu'un dépôt bancaire rémunéré à 5 pour cent en termes réels avant impôt. Ces estimations sont fondées sur la méthode King-Fullerton. Cette méthode présente un certain nombre de lacunes, dans la mesure où elle n'inclut pas d'incertitude et où elle ne traite que de manière rudimentaire les structures financières et le processus d'intermédiation. On trouvera une analyse détaillée dans Gordon et Tchilinguirian, 1998.
68. On notera en particulier que le système d'imputation intégrale implique des taux marginaux effectifs égaux sur les bénéfices non distribués et sur les nouvelles émissions de capital.
69. Les producteurs peuvent être en mesure de répercuter l'impôt sur les consommateurs (par le biais d'un relèvement des prix), en fonction des conditions du marché des produits, ou sur la main-d'œuvre (par le biais d'une baisse des coûts salariaux, notamment par une réduction de l'emploi), en fonction des conditions du marché du travail. La main-d'œuvre peut pour sa part être également en mesure de répercuter l'impôt sur les salaires et traitements demandés aux producteurs si les conditions du marché du travail permettent de laisser inchangés les salaires après impôt.
70. Selon certaines estimations, la moitié seulement de la consommation totale serait imposée.
71. En 1997, les remboursements en espèces ont représenté 1.1 pour cent du PIB contre 0.7 pour cent en 1994 et 0.3 pour cent en 1993.
72. La productivité de la TVA mesure de manière standard les recettes collectées par point de pourcentage de la taxe, soit les recettes de la TVA en pourcentage du PIB

divisées par le taux normal de la TVA. Bien qu'il s'agisse là d'un indicateur assez approximatif, il permet de procéder dans une certaine mesure à des comparaisons internationales.

73. Recettes de la TVA divisées par la consommation totale, non compris les salaires des administrations publiques.
74. Le mécanisme de déduction immédiate pour les sociétés implantées hors des trois grandes zones métropolitaines et pour les entreprises moyennes, même s'il avait une certaine raison d'être économique dans la mesure où il soutenait l'investissement et le développement régional, engendrait aussi des échappatoires et des distorsions (encadré 10). Les règles de consolidation étaient beaucoup plus permissives que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (ainsi, le transfert de revenus négatifs d'une filiale à une entreprise mère était autorisé même si la part des droits de vote dans la filiale était inférieure à 50 pour cent). Selon les nouvelles règles, la participation doit désormais être supérieure à 50 pour cent et les filiales de résidents étrangers ne peuvent plus être incluses dans un groupe mexicain à des fins de consolidation fiscale. De surcroît, le montant maximum des gains ou pertes d'une filiale susceptibles d'être consolidés est fixé à 60 pour cent contre 100 pour cent auparavant. Le régime de consolidation est plus étroitement aligné sur les règles en vigueur dans le reste de la zone de l'OCDE, mais un certain durcissement serait encore possible.
75. De plus, les entreprises des secteurs de l'agriculture, des pêcheries et de l'édition n'acquittent que la moitié du taux normal, c'est-à-dire 17 pour cent du revenu imposable et 0.9 pour cent sur les actifs.
76. Les avantages accessoires les plus fréquemment utilisés dans les pays de l'OCDE concernent les frais de repas, les rabais, les transports, les équipements de loisirs, le logement, l'assurance médicale et dentaire, l'assurance financière et les frais d'éducation. Dans le cas du Mexique, les avantages accessoires non imposés couvrent aussi la garde d'enfants mais excluent l'alimentation et le logement. Presque tous les pays de l'OCDE imposent les véhicules et le logement fournis par l'employeur, et près de la moitié d'entre eux imposent les régimes d'assurance et les prestations de loisirs.
77. Ceci suppose que : *i*) les contributions fiscales potentielles des secteurs de l'agriculture et des transports seraient proportionnelles à leur contribution au PIB; *ii*) les règles en matière de consolidation seraient encore durcies; *iii*) le revenu imposable des personnes physiques augmenterait d'un tiers du fait de l'imposition des avantages accessoires; *iv*) la subvention fiscale serait supprimée sans réduction compensatoire des taux, et enfin *v*) selon l'estimation des autorités, les effets de la suppression des exemptions à la TVA et du taux zéro de cette taxe, le taux normal étant maintenu à 15 pour cent, augmenteraient le produit de cette taxe de 1.6 pour cent du PIB.
78. On peut alors se demander pourquoi ces travailleurs ne mettent pas à profit la possibilité de bénéficier d'un crédit d'impôt négatif. La principale réponse est que la plupart des travailleurs du secteur informel ne s'y trouvent pas par choix délibéré mais en raison de la pénurie d'emplois dans l'économie formelle (et les travailleurs indépendants du secteur formel n'ont pas droit au crédit d'impôt). De plus, certains individus pourraient être aussi incités à travailler comme salariés du secteur informel dans la mesure où « l'abattement fiscal » dont bénéficie l'entreprise informelle est partagé avec les travailleurs. Enfin, les avantages sociaux obtenus en intégrant le secteur formel (notamment l'assurance maladie, les pensions et la possibilité de

- bénéficier du crédit d'impôt) ne sont peut-être pas toujours perçus comme suffisamment attrayants. En revanche, contrairement à un certain nombre d'autres pays de l'OCDE, l'acceptation d'un emploi dans le secteur formel n'entraîne aucune perte d'avantages – ce qui crée des incitations à l'intégration.
79. De l'avis de plusieurs représentants du secteur privé, la non-imposition du secteur informel est l'une des préoccupations fiscales les plus sérieuses des entreprises appartenant au secteur formel.
 80. Cette catégorie représente environ le tiers de l'emploi total, chiffre comparable à ceux de la Turquie, de la Grèce et d'autres pays d'Amérique latine, mais beaucoup plus élevé que dans les autres pays de l'OCDE. Aux États-Unis et au Canada par exemple, les travailleurs indépendants ne représentent qu'environ 10 pour cent de l'emploi total.
 81. Ainsi, 13 pour cent seulement des salariés de microentreprises sont déclarés au système de sécurité sociale (IMSS). *Source : Encuesta Nacional de Micronegocios, 1994.*
 82. Le SAT (Service d'administration fiscale) couvre les quatre principaux domaines de l'administration fiscale : interprétation des textes juridiques ; vérification des comptes ; recouvrement de l'impôt ; et douanes. Ce service dispose pour ce faire de 65 bureaux locaux, dont chacun assure ces quatre fonctions au niveau local. Le SAT compte quelque 30 000 agents. Des procédures de contrôle interne sont prévues pour empêcher et déceler les cas de fraude et de corruption au sein même des services du SAT.
 83. Cette stratégie suit plus ou moins les lignes directrices recommandées par la plupart des études consacrées à l'administration fiscale, notamment Mansfield (1988) et Tanzi et Pellechio (1995).
 84. Les problèmes liés à la répartition du revenu et à la pauvreté au Mexique ont été traités de manière plus détaillée dans *l'Étude économique du Mexique, 1995.*
 85. Voir encadré 9 ci-après, qui traite plus longuement ce point.
 86. Alors qu'une forte progressivité peut être une caractéristique souhaitable du système fiscal du point de vue de la redistribution du revenu, elle tend aussi à avoir des conséquences économiques négatives dans la mesure où elle fausse les incitations (essentiellement en termes de sous-investissement en capital humain) et où elle renforce la fraude et l'évasion fiscales. De plus, une forte progressivité d'ensemble peut être dans certains cas incompatible avec la mobilité internationale des facteurs de production.
 87. Malheureusement, les données dont on dispose pour le Mexique ne permettent pas de comparer la répartition des revenus avant et après impôt, ce qui serait une autre façon de mesurer la progressivité. Voir par exemple Norregaard (1990).
 88. Cette conclusion pourrait être modifiée dans la mesure où les changements apportés aux salaires minimums n'ont pas suivi l'évolution générale des salaires. Au cours des dernières années cependant, le salaire minimum a généralement évolué comme le salaire moyen, de sorte que la comparaison de la progressivité dans le temps reste valable.
 89. Cette mesure a créé une incitation accrue à travailler dans le secteur informel, au moins pour les individus dont les revenus dépassent trois fois le salaire minimum (niveau auquel les paiements d'impôts deviennent positifs). Dans la pratique, toutefois, cet effet sera sans doute mineur, étant donné la faiblesse des revenus dans le secteur informel.

90. Le programme fiscal de 1999 prévoit un relèvement de 35 à 40 pour cent du taux légal supérieur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (voir l'encadré 10).
91. Consommation totale de produits alimentaires des ménages privés multipliée par le taux général de 15 pour cent (c'est-à-dire qu'il n'est pas tenu compte du taux de 10 pour cent applicable à la zone frontalière, ce qui n'a cependant sans doute pas beaucoup d'importance). La consommation de produits alimentaires est calculée par approximation à partir des dépenses totales des ménages sur la base de l'enquête de 1996, tandis que pour le poids relatif des produits alimentaires et des autres produits par décile de revenu, on s'est fondé sur l'enquête de 1994. L'estimation de la subvention ne prend pas en compte les effets de substitution entre la consommation et l'épargne, ou entre les composantes du panier de consommation lorsque les prix se modifient.
92. L'hypothèse « toutes choses égales d'ailleurs » implique notamment que l'on ne prend pas en compte les effets positifs qui pourraient être exercés sur les recettes du fait d'un meilleur respect des obligations fiscales (en l'absence de régimes multiples).
93. Il s'agit là d'une approximation qui ne prend pas en compte la compensation du point de vue du maintien du même panier de produits ou du même niveau d'utilité. Sur le plan pratique, ceci ne revêt qu'une importance mineure.
94. De plus, dans la mesure où de tels problèmes existeraient, ils pourraient être considérés comme tenant au ciblage du programme PROGRESA et non aux méthodes de recensement.
95. Ce problème a été plus longuement analysé dans l'*Étude économique du Mexique 1995* (annexe II), avec notamment une description des activités et des responsabilités des niveaux infranationaux d'administration au Mexique et dans d'autres pays de l'OCDE.
96. Ces chiffres ne reflètent pas nécessairement l'autonomie dont disposent les niveaux infranationaux d'administration en matière fiscale dans la mesure notamment où ils ne prennent pas en compte les dispositifs de péréquation de recettes.
97. Cette exemption a pour effet que dans certains cas le gouvernement fédéral est incité à ne pas augmenter exagérément le prix réglementé des combustibles : si les droits d'accise (partageables) sont élevés en raison d'une forte différence entre le prix réglementé et le prix du marché mondial, les redevances pétrolières (non partageables) devront être proportionnellement plus faibles pour ne pas dépasser le plafond de 60.8 pour cent fixé à la contribution totale de la PEMEX.
98. On trouvera à l'annexe I plus de détails sur les modifications récemment apportées aux compétences fiscales des collectivités locales.
99. Les périodes 1983/84 et 1995/96 montrent comment le taux de croissance de l'économie réelle (et donc l'assiette fiscale non pétrolière) peut être parfois relié de manière fortement négative avec la variation des contributions de la PEMEX, l'inverse s'étant révélé vrai tant en 1987 qu'en 1990.
100. Voir aussi la Banque interaméricaine de développement (1997).
101. Une troisième solution possible serait de lier une partie des dépenses publiques aux prix du pétrole par l'émission de titres d'endettement public indexés sur le prix du pétrole. De tels instruments liés à un produit de base ne sont pas rares. Néanmoins, les marchés traitant ces obligations sont normalement moins liquides que les

- marchés sur lesquels se font les transactions d'instruments plus ordinaires, ce qui implique une prime. De plus, les investisseurs devront être dédommagés du risque lié aux prix du pétrole, de sorte que les coûts supplémentaires globaux d'un tel programme pourraient être plus importants que ses avantages.
102. Le fonds de stabilisation du cuivre du Chili a été créé en 1987 pour atténuer l'incidence budgétaire des fluctuations des prix du cuivre (ce métal représente environ 40 pour cent des exportations totales du Chili, et la compagnie publique du cuivre CODELCO assure normalement 5 à 10 pour cent des recettes fiscales totales). Ce fonds reçoit des transferts de la CODELCO lorsque les prix à l'exportation sont supérieurs à un certain seuil et transfère des ressources au Trésor lorsque les prix tombent en deçà de ce seuil. Le rôle de ce mécanisme de stabilisation a tendu à se réduire depuis le début des années 90, la part du cuivre produit par des compagnies privées ayant fortement augmenté. Le Fonds pétrolier norvégien, créé en 1991, a un objectif plus large : en investissant l'excédent budgétaire en actifs financiers à l'étranger, il compense aussi les entrées nettes de devises associées au pétrole afin de stabiliser le taux de change.
 103. Les engagements en devises, qui représentaient 19 pour cent des exigibilités totales en septembre 1994, sont passés à 29 pour cent en mars 1995 sous l'effet de la dévaluation.
 104. La dépréciation de la monnaie a entraîné à elle seule une réduction des ratios de capitalisation bancaires, par suite de l'augmentation de la contre-valeur en pesos de l'encours des prêts libellés en devises.
 105. En décembre 1994, les fonds propres du système bancaire équivalaient à peu près à 3 pour cent du PIB.
 106. Y compris le coût du programme d'aide aux sociétés d'exploitation routières, estimé à 0.5 pour cent du PIB.
 107. L'analyse qui suit concerne les banques « normales », c'est-à-dire qu'elle exclut les banques placées sous le contrôle des autorités, de même que les actifs transférés au FOBAPROA.
 108. Les banques ont durci les conditions de crédit. En outre, la Commission nationale des banques et des valeurs (CNBV) a établi de nouvelles directives concernant les provisions à constituer sur les nouveaux crédits : les banques qui accordent de nouveaux prêts à des emprunteurs ayant une cote de crédit mauvaise doivent constituer des réserves représentant 100 pour cent de la valeur de ces prêts.
 109. Les nouvelles règles ont permis d'aligner les normes comptables mexicaines sur les principes internationalement admis. À compter de janvier 1997, le montant total d'un prêt impayé est comptabilisé en tant que prêt improductif. Dans le passé, seule la part du prêt qui était impayée l'était.
 110. Certaines banques étrangères sont entrées dans le secteur bancaire mexicain dans le contexte des opérations de redressement de ce secteur, les autorités ayant offert des incitations pour attirer de nouveaux actionnaires. Les acquisitions et fusions ont permis à certaines banques étrangères de s'implanter rapidement sur le marché, tandis que d'autres ont préféré créer de nouvelles filiales à 100 pour cent.
 111. Jusqu'en 1998, le passif du FOBAPROA consistait pour l'essentiel en obligations à long terme venant à échéance entre 2005 et 2007. Le FOBAPROA devrait obtenir des prêts commerciaux à des taux d'intérêt qui étaient généralement supérieurs de 100 à 150 centièmes de points à ceux de la dette publique « officielle ».

112. Une importante modification à cet égard vient de la nouvelle réglementation édictée par la Banque du Mexique, qui contraint les banques à maintenir un coefficient de liquidité concernant leur engagement en dollars; les banques doivent détenir des actifs en dollars très liquides (notamment des bons du Trésor américain) pour couvrir leurs engagements à court terme.
113. Il est probable que les arriérés de crédit vont augmenter au cours des prochains trimestres, du fait de retards de paiement. Il devrait en être de même pour le crédit hypothécaire, étant donné que les emprunteurs ayant contracté des emprunts à taux variable voient leurs versements mensuels augmenter plus rapidement que la valeur de leurs actifs. Dans le cas des crédits hypothécaires libellés en UDI (qui impliquent un taux d'intérêt réel fixe et représentent de 60 à 70 pour cent des opérations hypothécaires des principales banques), une plus forte inflation se traduirait par une augmentation du principal.
114. A en juger par l'expérience d'autres pays dans la mise en place de tels régimes de pensions, leur effet le plus immédiat est un transfert d'épargne publique vers l'épargne privée, puisque les coûts de transition entre un régime par répartition et un régime par capitalisation sont financés sur les recettes fiscales.
115. Le nouveau dispositif de financement de la branche maladie de l'IMSS, présenté dans l'*Étude* de 1998, prévoit une diminution progressive des taux de cotisation des employeurs et des salariés. Une autre partie du financement se fait sur la base d'un versement fixe par travailleur (à la charge de l'État et des employeurs).
116. Les contributions au régime de pensions se composent de cotisations obligatoires (des employeurs, des salariés et de l'État) et de dépôts volontaires que les travailleurs peuvent effectuer sur leurs comptes (directement auprès des banques qui font parvenir ces fonds aux AFOREs, ou par l'intermédiaire de leur employeur). Les cotisations au fonds pour le logement, INFONAVIT (qui sont obligatoires) sont déposées sur des comptes différents et sont gérées par le fonds lui-même. Les fonds transférés des anciens comptes d'épargne retraite SAR, créés en 1992, sont répartis entre les deux catégories de comptes. Seules les ressources qui sont déposées sur le compte d'épargne retraite (cotisations obligatoires ou volontaires et fonds transférés des comptes SAR) sont investies par le biais des fonds communs de placement spécialisés. L'*Étude économique sur le Mexique* publiée en 1998 (encadré 2 en particulier) décrit de façon détaillée le nouveau régime de pensions.
117. Les cotisations des travailleurs qui n'ont pas encore choisi d'administrateur sont conservées dans un compte de regroupement auprès de la Banque centrale au nom de l'IMSS. En plus des contributions des travailleurs qui n'ont pas encore choisi de gestionnaire de fonds privés, le compte de regroupement de l'IMSS auprès de la Banque centrale comprend les cotisations pour lesquelles le processus d'identification n'est pas achevé.
118. En décembre 1998, 61,8 pour cent des fonds détenus par les AFOREs étaient investis en BONDES à taux fixe à un et deux ans, 22 pour cent en CETES à taux fixe à court terme et 11,9 pour cent en UDIBONOS indexés à trois et cinq ans. En revanche, 3,1 pour cent seulement du total étaient investis en titres du secteur privé (banques comprises), la plupart du temps à court terme, alors que la réglementation autorise les AFOREs à investir dans des titres d'emprunt privés jusqu'à concurrence de 35 pour cent de leur portefeuille.
119. Par exemple, les commissions prélevées par les fonds de placement traditionnels représentent en moyenne 2,4 pour cent du solde, contre 1,3 pour cent dans le cas

- des AFOREs, d'après les estimations de l'organisme de réglementation CONSAR (Commission nationale pour l'épargne retraite). La CONSAR ajuste les données relatives aux commissions de manière à pouvoir effectuer des comparaisons entre les différents gestionnaires de fonds : étant donné que ces commissions sont perçues suivant des modalités différentes par les différents AFOREs (droits d'entrée, droits de sortie ou une combinaison des deux), elles sont difficilement comparables. Les calculs effectués par la CONSAR assurent une plus grande transparence, ce qui devrait contribuer à renforcer la concurrence entre les AFOREs et donc à améliorer les conditions offertes aux épargnants en termes de services et de commissions.
120. On trouvera une analyse détaillée du système mexicain de soins de santé et de la stratégie de réforme dans le chapitre IV de l'*Étude économique du Mexique* parue en 1998.
 121. On trouvera dans OCDE, *Regards sur l'éducation*, 1998, des statistiques comparatives détaillées sur l'éducation, sur la base d'informations concernant la période allant jusqu'en 1995.
 122. Au milieu de 1998, le nombre d'enfants inscrits dans des établissements d'enseignement secondaire était en augmentation de 2.3 pour cent par rapport à la même période de l'année précédente. Globalement, la couverture de l'enseignement de base a augmenté de 0.6 pour cent, pour atteindre un total de 16.5 millions d'enfants; cependant, le taux de scolarisation reste extrêmement faible par comparaison avec les autres pays de l'OCDE.
 123. Le produit des privatisations a représenté au total 1 pour cent du PIB sur la période 1995-98, contre 7.9 pour cent du PIB sous le gouvernement précédent (1988-1994).
 124. L'ancienne tarification des communications en fonction de la distance était complexe; aujourd'hui, tous les opérateurs offrent un tarif unique pour les communications longue distance nationale quelle que soit la distance couverte. Cela permet aux utilisateurs de choisir leur opérateur en toute connaissance de cause. Par ailleurs, le prix public moyen des communications longue distance a sensiblement baissé : en juin 1997, six mois après l'ouverture à la concurrence, les prix avaient baissé de 30 pour cent en moyenne.
 125. Le rapport de l'OCDE sur la réforme réglementaire au Mexique (à paraître) examine de façon détaillée le secteur des télécommunications.
 126. Pour la région de Monterrey, l'objectif est de desservir 500 000 utilisateurs d'ici à cinq ans. Pour la vallée de Mexico, les concessions sont d'une durée de 30 ans, avec des droits de distribution exclusifs pendant cinq ans : d'ici là, les concessionnaires devront faire passer la couverture de 135 000 à 820 000 utilisateurs. En vertu de la concession concernant la région de Queretaro, l'octroi de droits exclusifs pendant une période de cinq ans devrait se traduire par de nouveaux investissements, permettant un doublement du réseau de gazoducs pour atteindre 50 000 utilisateurs.
 127. Les paragraphes qui suivent s'inspirent d'un rapport préliminaire établi par l'OCDE dans le contexte de l'examen multidisciplinaire de la réforme réglementaire dans les pays de l'OCDE (à paraître).
 128. Les principales étapes de la mise en place des mécanismes nécessaires à la réforme réglementaire ont été les suivantes : création de l'unité de déréglementation économique au sein du ministère du Commerce et de l'Industrie (1989); adoption de la loi fédérale de métrologie et de normalisation (1992); adoption de la loi fédérale sur la

concurrence (1992) portant création de la Commission fédérale de la concurrence, indépendante; adoption de la loi fédérale sur l'administration (1994); et conclusion de l'accord sur la déréglementation de l'activité d'entreprise, ADAE (1995), qui renforce le rôle de l'unité de déréglementation. Depuis 1996, toute nouvelle réglementation doit faire l'objet d'une étude d'impact.

129. Ce site Internet contient également des informations sur l'organisme public compétent et sur les droits et redevances applicables, ainsi que les délais dans lesquels l'administration est tenue de répondre.
130. Les nouvelles règles publiées en septembre 1998 constituent une mise à jour de la loi sur l'investissement étranger de 1993 et du décret-loi de 1996. La réglementation autorise désormais une pratique utilisée depuis longtemps qui consiste à créer des fonds fiduciaires avec des Mexicains pour contourner certaines restrictions : par exemple, aucun bien foncier ou immobilier situé à moins de 100 km des frontières mexicaines et de 50 km de la côte ne pouvait appartenir à des intérêts étrangers; cela sera désormais autorisé à des fins d'activité commerciale.

Bibliographie

- Banque inter-américaine de développement (1997),
Latin America After a Decade of Reform: Economic and Social Progress, Washington DC.
- Barro, Robert J. (1991),
«Economic growth in a cross-section of countries», *Quarterly Journal of Economics*,
vol. 106.
- Bird, Richard M. et Milka Casanegra de Jantscher (1992),
Improving Tax Administration in Developing Countries, IMF, Washington DC.
- Carey, David, Kathryn Gordon et Harry Tchilinguirian (1998),
«Effective tax rates on capital, labour and consumption goods: cross country estimates», à paraître OCDE, *Document de travail du Département des affaires économiques*.
- Easterly, W. et S. Rebelo (1993),
«Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation», *Journal of Monetary Economics*, vol. 32.
- Feldstein, M. et D. Feenberg (1996),
«The effect of increased tax rates on taxable income and economic efficiency: a preliminary analysis of the 1993 tax rate increases» in *Tax Policy and the Economy* v. 10, J. Pöterba, (dir. de pub.) pp. 89-117, MIT Press, Cambridge.
- Gil Diaz, Francisco (1995),
«Fiscal policy and tax administration: the experience of Mexico», in *Tax Administration in Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington DC.
- Goode Richard (1984),
Government Finance in Developing countries, The Brookings Institution, Washington.
- Goolsbee, Austin (1997),
«What happens when you tax the rich? Evidence from executive compensation»,
NBER Working Paper, n° 6333.
- Gordon, Kathryn et Harry Tchilinguirian (1998),
«Marginal effective tax rates on physical, human and R&D capital», OCDE, *Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 199, Paris.
- King, R.G. et S. Rebelo (1990),
«Public policy and economic growth: developing neoclassical implications», *Journal of Political Economy*, vol. 98.
- Leibfritz, Willy, John Thornton et Alexandra Bibbee (1997),
«Taxation and economic performance», OCDE, *Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 176, Paris.

- Levine, R. et D. Renelt (1992),
«A sensitivity analysis of cross-country growth regressions», *American Economic Review*,
vol. 82.
- Mansfield, Charles (1988),
«Tax administration in developing countries: an economic perspective», *FMI Staff
Papers*, Washington DC.
- Mendoza, Enrique G., Assaf Razin et Linda L. Tesar (1994),
«Effective tax rates in macroeconomics: cross-country estimates of tax rates on factor
incomes and consumption», *Journal of Monetary Economics*, 34.
- Messere, Ken (1993),
Tax Policy in OECD Countries: Choices and Conflicts, IBFD Publications BV, Amsterdam.
- Norregaard, John (1990),
«Progressivité des systèmes d'imposition sur le revenu», *Revue économique de l'OCDE*,
n° 15, Paris.
- OCDE (1994),
L'étude de l'OCDE sur l'emploi. Faits, analyse et stratégies, Paris.
- OCDE (1995),
L'étude de l'OCDE sur l'emploi. Fiscalité, emploi et chômage, Paris.
- OCDE (1997),
*La mise en œuvre de la stratégie de l'OCDE sur l'emploi. Leçons à tirer de l'expérience des pays
Membres*, Paris.
- Plosser, C.I. (1992),
The Search for Growth, Policies for Long-Run Economic Growth, Federal reserve Bank of
Kansas City.
- Shome, Partasarathi (1992),
«Trends and future directions in tax policy reform: a Latin American perspective»,
FMI, Document de travail 92/43, Washington DC.
- Slemrod, Joel (1995),
«What do cross-country studies teach about government involvement, prosperity and
economic growth», *Brookings Papers on Economic Activity*, 2.
- Slemrod, Joel (1998a),
«The economics of taxing the rich», *NBER Working Paper n° 6584*, Cambridge M.A.
- Slemrod, Joel (1998b),
«Are "real" responses to taxes simply income shifting between corporate and perso-
nal tax bases?», *NBER Working Paper n° 6576*, Cambridge M.A.
- Slemrod, Joel (1998),
«A general model of the behavioral response to taxation», *NBER Working Paper n° 6582*,
Cambridge M.A.
- Tanzi, Vito et Anthony Pellechio (1995),
«The reform of tax administration», *FMI, Document de travail 95/22*, Washington DC.

*Annexe I***Résumé des mesures de réforme fiscale, 1987-98****Imposition du revenu des personnes physiques**

- 1988 Réduction du nombre de tranches, ramené de 15 à 12. Réduction du taux maximum d'imposition, ramené de 55 à 50 pour cent. Indexation des tranches sur le salaire minimum¹. Déduction des primes de vacances et de l'intéressement du revenu imposable (à concurrence de 15 fois le salaire minimum)².
- 1989 Création d'un crédit d'impôt en remplacement de l'abattement forfaitaire. Réduction du taux maximum d'imposition, ramené de 50 à 40 pour cent.
- 1990 Réduction du taux maximum d'imposition, ramené de 40 à 35 pour cent. Décision d'ajuster les tranches d'imposition en fonction de l'inflation.
- 1991 Création d'une réduction d'impôt (subventions) en proportion inverse de la part des avantages accessoires dans la masse salariale totale³. Réduction du taux applicable au revenu des personnes physiques au titre d'intérêts.
- 1995 Augmentation du crédit d'impôt pour les tranches inférieures de revenu. Création d'un taux simplifié facultatif (2.5 pour cent) pour les marchands ambulants.
- 1997 Augmentation des exemptions et des crédits d'impôt pour les salariés à faible revenu.
- 1998 Création d'un nouveau régime pour les petits contribuables afin de lutter contre la fraude fiscale, en remplacement des régimes antérieurs (à l'exception de celui qui s'applique aux secteurs primaires). Pour les contribuables exerçant des activités entrepreneuriales et gagnant moins de 2.2 millions de pesos, le taux marginal d'imposition du revenu brut varie entre 0.25 et 2.5 pour cent, après déduction de trois fois le salaire minimum.

Imposition du revenu des sociétés

- 1989 La base d'imposition est ajustée intégralement en fonction de l'inflation après une période de transition. Le taux de l'impôt sur les sociétés est ramené de 42 à 35 pour cent.
- 1990 Introduction d'un régime fiscal simplifié pour les petits contribuables et pour certains secteurs particuliers (quelle que soit la taille de l'entreprise) en remplacement des bases d'imposition spéciales.
- 1991 Le taux spécial de l'impôt sur le revenu tiré de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de la sylviculture – qu'il s'agisse d'entreprises aussi bien que de personnes physiques – est ramené à 50 pour cent du taux normal (contre 40 pour cent

précédemment)⁴. Les pertes fiscales peuvent être reportées pendant dix ans (contre cinq précédemment).

- 1994 Réduction du taux marginal d'imposition qui est ramené de 35 à 34 pour cent.
- 1995 Élargissement du régime fiscal simplifié par une révision à la hausse du revenu maximum des entreprises pouvant en bénéficier. Augmentation des déductions pour investissement et R&D, et accélération de l'amortissement.
- 1997 Restructuration du paiement de l'impôt pour les entreprises connaissant des problèmes de liquidité. Les arriérés fiscaux sont partiellement annulés et partiellement renegociés à des conditions plus favorables⁵.
- 1998 Introduction de mesures visant à encourager l'épargne à long terme, notamment par le biais de comptes de retraite individuels des salariés.

Taxe sur les actifs

- 1989 Création de la taxe sur les actifs, au taux de 2 pour cent (non applicable pendant les trois premières années d'activité d'une entreprise). La taxe sur les actifs vient en déduction de l'impôt sur le revenu – les excédents sont reportés pendant trois ans.
- 1990 Le taux de la taxe sur les actifs est ramené à 1 pour cent pour les contribuables qui bénéficient du taux réduit de l'impôt sur le revenu (applicable au secteur primaire). Consolidation de la taxe sur les actifs.
- 1991 Le nombre d'années pendant lesquelles le remboursement de la taxe sur les actifs est possible est porté de trois à cinq ans.
- 1992 Exemption accordée aux marchands ambulants qui acquittent l'impôt sur le revenu en vertu de régimes spécifiques (10 pour cent de leurs achats). Un régime spécial plus favorable est créé pour le secteur de l'hôtellerie.
- 1994 Le nombre d'années pendant lesquelles un remboursement de la taxe sur les actifs est possible est porté de cinq à dix.
- 1995 Le taux de la taxe est ramené à 1.8 pour cent. Les nouvelles entreprises sont exemptées pendant trois ans. Les entreprises existantes ayant des programmes d'investissement répondant à certains critères peuvent différer leurs paiements pendant quatre ans.
- 1996 Exemption des revenus inférieurs à 7 millions de pesos. Introduction pour une durée d'un an d'incitations à l'investissement et à la création d'emplois⁶.
- 1997 Élargissement de la taxe à la plupart des institutions financières (sauf pour les actifs servant à des opérations d'intermédiation). Exemption des revenus inférieurs à 8.9 millions de pesos. Reconstitution pour un an des incitations à l'investissement et à la création d'emplois.
- 1998 Les incitations à l'investissement et à la création d'emplois ne sont pas reconduites.

Taxe à la valeur ajoutée

- 1988-94 Introduction d'un certain nombre de modifications dans les taux et la structure de la TVA.

- 1992 Réduction du taux général de la TVA, qui est ramené de 15 à 10 pour cent, le taux spécial à la frontière étant porté de 6 à 10 pour cent.
- 1995 Le taux général de la taxe est porté de 10 à 15 pour cent, sauf dans les zones frontalières, où il est maintenu à 10 pour cent.
- 1996 Extension du taux zéro à l'eau potable, aux produits alimentaires transformés et aux médicaments, à tous les stades de la production. La TVA ne s'applique qu'à l'intérêt réel (et non pas à l'intérêt nominal comme c'était le cas jusqu'à présent) sur les prêts à la consommation et les crédits sur cartes de paiement.

Taxes sur les automobiles

- 1987 Introduction d'une taxe comportant cinq taux sur la vente d'automobiles neuves, en fonction du prix du véhicule.
- 1989 Réduction des taux; introduction de plafonds sur les déductions autorisées aux entreprises.
- 1990 Réintroduction de la déductibilité totale pour les automobiles achetées par les entreprises.
- 1991 Les taux de la taxe sur l'acquisition et l'utilisation d'automobiles sont fixés à 2.0, 5.0 et 8.5 pour cent.
- 1992 Les taux de la taxe sur l'acquisition et l'utilisation d'automobiles sont portés à 2.5, 6.5 et 10.0 pour cent.
- 1997 Réduction de la taxe sur les automobiles neuves (mesure temporaire qui n'est applicable que pendant un an).

Droits d'accise

- 1989 Réduction des taux sur le tabac et le vin.
- 1993 Réduction des taux sur la bière.

Mesures de partage des recettes fiscales

- 1996 Mesures visant à créer un nouveau fédéralisme.

Règles de partage des recettes

Le montant des recettes générales destinées à faire l'objet d'un partage est porté à 20 pour cent des recettes fiscales fédérales « partageables » – soit 7 points de plus que précédemment.

Le gouvernement fédéral distribuera directement aux États et aux collectivités locales 20 pour cent du produit des droits d'accise sur les boissons alcoolisées et la bière et 8 pour cent de celui de la taxe sur le tabac.

Réaménagement du calendrier des transferts de partage des recettes sur l'ensemble de l'année pour améliorer la trésorerie des niveaux inférieurs d'administra-

tion: 90 pour cent des fonds doivent être versés chaque mois et 10 pour cent seulement mis de côté jusqu'à la fin de l'exercice.

Le gouvernement fédéral augmente le pourcentage du produit des péages de ponts à distribuer aux États et municipalités et le porte à 25 pour cent des recettes d'exploitation (contre 10 pour cent précédemment). Ces ressources peuvent être affectées au financement de dépenses d'infrastructure et d'équipement.

Délégation de responsabilités

Les échelons inférieurs d'administration sont autorisés à imposer des redevances de licence aux bars.

Ils sont autorisés à percevoir une taxe sur les services hospitaliers et sur l'acquisition ou l'utilisation de véhicules à moteur. A partir de 1997, le produit de la taxe fédérale sur les automobiles neuves sera intégralement transféré aux niveaux inférieurs d'administration.

Abrogation de la taxe fédérale sur l'acquisition de biens immobiliers, les niveaux inférieurs d'administration étant désormais autorisés à imposer ce type de transaction.

- 1997 Réduction du taux de la taxe fédérale sur les loteries (de 21 à 15 pour cent); les États peuvent percevoir une taxe de 6 pour cent sur la même base. Dans le cadre d'un accord de coopération administrative, les États sont autorisés à administrer un certain nombre de taxes fédérales. C'est là une façon de les inciter à améliorer leur capacité de recouvrer l'impôt dans la mesure où ils peuvent conserver les éventuelles recettes fiscales supplémentaires prélevées à la suite des contrôles fiscaux réalisés sous leur responsabilité (ceci vaut pour l'impôt sur le revenu, la taxe sur les actifs, le droit d'accise pour les petits contribuables et la TVA).

Notes

1. L'indexation sur le salaire minimum implique une certaine dérive, les ajustements du salaire minimum étant systématiquement inférieurs à l'inflation.
2. L'exclusion des avantages accessoires de la base d'imposition a été suivie d'une augmentation progressive de cette composante du revenu, qui représente maintenant environ le tiers de la masse salariale des employeurs (Francisco Gil, 1995).
3. Le coefficient de la subvention est calculé au niveau de l'employeur, et non par travailleur. Cette mesure a réduit les taux marginaux effectifs d'imposition dans des proportions non négligeables pouvant atteindre 50 pour cent, selon certaines estimations (Francisco Gil, 1995).
4. Les taux d'imposition sont réduits de 75 pour cent si les contribuables de ces secteurs assurent la transformation industrielle de leur production.
5. Cette mesure s'inscrit dans le cadre d'un effort général visant à atténuer les problèmes des débiteurs au lendemain de la crise du peso, afin d'empêcher la généralisation du non-paiement de l'impôt. Les programmes d'aide à l'intention d'autres débiteurs et des banques sont examinés au chapitre IV.
6. Cette mesure avait pour objet de soutenir la reprise économique; elle a été reconduite en 1997 pour dynamiser le secteur travaillant pour le marché intérieur.

*Annexe II***Principaux problèmes évoqués dans le cadre du débat sur la structure de la fiscalité dans les pays de l'OCDE pendant les années 90**

Le système fiscal a pour rôle de permettre au gouvernement d'assumer ses obligations budgétaires intertemporelles en générant les recettes nécessaires de manière aussi efficiente, équitable et facile à gérer que possible¹. Ceci a pour conséquence que la fiscalité doit réduire au minimum les contre-incitations au travail, à l'investissement et à l'épargne, que l'équité horizontale doit être respectée et l'équité verticale dûment prise en compte², et que la législation et les réglementations fiscales ne doivent pas être exagérément complexes et difficiles à faire respecter. Ces règles générales constituent en quelque sorte les « principes de base » de la fiscalité, mais leur mise en application ne va pas sans soulever de problèmes. Théoriquement, l'impôt qui introduit le moins de distorsions est un impôt forfaitaire en vertu duquel chaque contribuable acquitte le même montant d'impôt. Mais cela pose des problèmes concernant l'inégalité verticale et le volume des recettes collectées. Il ressort de la plupart des modèles d'équilibre général que l'imposition de la consommation est à l'origine de moins de distorsions que l'imposition du revenu (l'imposition de la consommation pouvant être considérée comme un impôt proportionnel sur le revenu perçu tout au long de la vie ou sur le revenu intergénérationnel, qui ne fausse pas les décisions intertemporelles, c'est-à-dire les décisions d'épargne et d'investissement). On se heurte cependant là encore à des problèmes d'inégalité verticale et peut-être aussi de respect des obligations fiscales parce que, pour être sans incidence sur les recettes, le taux de cette taxe devra vraisemblablement être très élevé dans la plupart des pays de l'OCDE. Une autre question est de savoir si les revenus de sources différentes devraient être imposés à des taux différents, en fonction de l'élasticité de la base, ou s'il est préférable d'appliquer un barème de taux unique au revenu agrégé provenant de sources différentes (principe dit de Shantz-Haig-Simons). Dans la pratique, il n'est guère possible d'identifier et d'appliquer un « système fiscal optimal », et la conception exacte de la fiscalité sera influencée par toute une série de caractéristiques idiosyncratiques, et souvent interdépendantes, des différents pays en cause, telles que le niveau et la distribution du revenu, la réglementation et la flexibilité des marchés du travail et des produits, l'ampleur relative des distorsions résultant des différents impôts et leur incidence sur l'activité économique et/ou le bien-être social, la structure industrielle, des considérations sur la concurrence fiscale et des préférences politiques concernant les niveaux de dépenses publiques. Le contexte politique général intervient aussi bien évidemment de manière déterminante dans la conception du système fiscal, de même que les capacités administratives existantes.

La question de la structure générale de la fiscalité est sans doute la plus importante au stade de la conception des systèmes fiscaux. Bien que les structures fiscales des pays de l'OCDE aient fortement tendu à se rapprocher, on constate encore d'importantes différences d'un pays à l'autre. De façon générale, les réformes fiscales ont principalement

visé à alourdir l'imposition directe du travail par le biais des prélèvements de sécurité sociale, à réduire les taux statutaires et effectifs moyens de l'impôt sur les sociétés, et à modifier les taxes sur la consommation, les droits d'accise étant progressivement remplacés par des taxes à la valeur ajoutée. On a par ailleurs observé une légère augmentation de l'utilisation des taxes sur l'environnement, notamment en Europe. Ces modifications semblent avoir été inspirées par deux considérations. La première a été le désir de réformer le système fiscal pour réaliser des gains d'efficience. Il est évident que la charge fiscale proprement dite s'alourdissant dans les pays de l'OCDE, il était de plus en plus nécessaire de trouver le moyen de réduire les distorsions engendrées par la perception de l'impôt. La deuxième considération a sans nul doute été la mondialisation, les réformes opérées tendant à abaisser les taux marginaux sur les bases d'imposition les plus mobiles (et donc sur celles présentant la plus forte élasticité à l'égard de l'impôt) et à les élever sur les bases moins mobiles. De ce point de vue, les réformes ont respecté l'un des principes de base de la conception du système fiscal – les distorsions induites par l'impôt sont réduites au minimum lorsque la charge pèse essentiellement sur des bases qui réagissent relativement peu à la fiscalité. Dans le même temps cependant, cette évolution de la structure de la fiscalité fait naître des craintes relativement graves concernant la distribution du revenu et l'équité fiscale. On résumera ci-après quelques-uns des principaux axes du débat mené par les pays de l'OCDE sur la structure de la fiscalité.

Premièrement, certains ont été d'avis que l'on substitue à l'imposition du revenu des taxes générales sur la consommation (TVA), ce qui supprimerait les contre-incitations fiscales qui pèsent sur les décisions intertemporelles (concernant par exemple l'épargne et l'investissement). De plus, l'économie souterraine/informelle a généralement plus de mal à éviter les taxes sur la consommation. Celles-ci sont cependant moins progressives que les impôts sur le revenu, risquent de fausser la composition de la consommation si les taux ne sont pas uniformes, ou si certains biens et services sont exemptés, et sont souvent la principale cible de la résistance des contribuables (Messere, 1993). De plus, un tel déplacement du poids de la fiscalité aurait des conséquences au niveau de la distribution du revenu entre les générations en favorisant les générations les plus jeunes pendant la phase de transition dans la mesure où les contribuables ayant accumulé des actifs lorsqu'ils étaient assujettis à l'impôt sur le revenu paieraient en fait deux fois lorsqu'ils consommeraient ces actifs après l'entrée en vigueur de la taxe sur la consommation.

Deuxièmement, le remplacement des prélèvements sur les salaires à la charge des employeurs par une TVA a été suggéré (voir par exemple OCDE, 1995) – en particulier pour un certain nombre de pays où les prélèvements sur les salaires ont été élevés et croissants et où les dispositifs du marché du travail transforment en chômage une partie de l'incidence de ces prélèvements³. Une telle mesure aurait pour effet de déplacer une partie de la charge fiscale vers des contribuables n'appartenant pas à la population active (c'est-à-dire ceux qui perçoivent des revenus du capital et des transferts), ce qui réduirait la contre-incitation des employeurs à embaucher – notamment des travailleurs peu qualifiés et des travailleurs à temps partiel dans la mesure où les cotisations de sécurité sociale sont perçues à partir de la première unité de revenu gagné et réduites au-delà de certains plafonds. Dans ce contexte, certains ont évoqué la possibilité de substituer à l'imposition du travail des taxes sur l'énergie, auquel cas une partie de la charge fiscale pourrait être déplacée (mais pas nécessairement) vers les consommateurs et les producteurs d'énergie. Un certain nombre de pays ont déjà expérimenté ce type d'imposition (Belgique, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Norvège, Suède et Royaume-Uni). Si l'on en croit les rares études économétriques consacrées à cette forme d'imposition, l'incidence de ces mesures sur l'emploi est extrêmement faible.

L'une des difficultés que soulève la mise en œuvre de mesures visant à déplacer la charge fiscale vers les bénéficiaires de transferts tient à la réduction du niveau de vie de ces derniers. Si ces contribuables sont totalement dédommagés de la hausse des prix induite par la fiscalité, cela réduit alors considérablement la possibilité de procéder à des allègements d'impôt sur le travail. De plus, un tel déplacement de la charge fiscale pourrait n'avoir que des effets marginaux sur les décisions d'offres de main-d'œuvre dans la mesure où celles-ci dépendent de la charge fiscale totale du ménage (y compris les taxes sur la consommation), voir Layard *et al.* (1996). On a aussi fait valoir qu'une telle réforme pourrait – du moins à court terme – améliorer la compétitivité des salaires dans la mesure où la TVA est remboursée à la frontière. Bien que ceci soit vrai, notamment pour les pays ayant un régime de taux de change fixe et où les salaires ne s'ajustent qu'avec lenteur, de tels arguments temporaires ne devraient pas en eux-mêmes justifier une modification du régime fiscal.

Troisièmement, les liens entre les bénéfices et la fiscalité ont été largement analysés, notamment l'existence de ce que l'on appelle les pièges de la pauvreté ou du chômage, qui font que les ménages à faible revenu se voient appliquer des taux marginaux effectifs d'imposition très élevés lorsqu'ils gravissent l'échelle des revenus ou lorsqu'ils prennent un emploi. En fait, les taux marginaux effectifs d'imposition, bien qu'ayant été généralement abaissés pour les revenus élevés, n'ont pratiquement pas varié, ou ont même augmenté dans plusieurs pays, pour les contribuables à faible revenu au cours des deux dernières décennies. Néanmoins, comme le notait la *Mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi (1997)*, les taux marginaux effectifs d'imposition des faibles revenus ont été abaissés pendant les années 90 dans plusieurs pays, notamment la France, le Royaume-Uni, le Canada, le Danemark, l'Islande, l'Irlande, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande et la Suède. Des mesures visant à réduire les pièges de la pauvreté ou du chômage par l'introduction de prestations liées à l'exercice d'un emploi ont été adoptées ou développées aux États-Unis, au Royaume-Uni, au Canada, en Australie, en Irlande et en Nouvelle-Zélande. Il en a été de même au Mexique, avec l'introduction en 1994 – puis le développement en 1995 – d'un crédit d'impôt progressif sur les salaires.

Quatrièmement, dans un petit nombre de pays, on a préconisé la réduction progressive des cotisations salariales à la sécurité sociale au profit de l'impôt sur le revenu, ce qui n'empêcherait pas que le produit de ce dernier reste affecté au financement de prestations sociales. Cette proposition fait s'affronter ceux qui considèrent les cotisations de sécurité sociale comme une assurance et ceux qui y voient une forme régressive d'imposition, avec des taux forfaitaires, de faibles plafonds, et pas d'abattements pour raisons familiales. Dans la plupart des pays de l'OCDE, le lien entre les cotisations et les prestations est au mieux tenu, et la sécurité sociale n'est en fait rien de plus qu'un impôt sur le travail. La France et la Suède ont récemment réduit les prélèvements sur les salaires sans modifier le coin fiscal total du revenu du travail. Au Mexique, la réforme de la sécurité sociale va aussi dans ce sens (1998, *Étude économique du Mexique*).

Cinquièmement, le remplacement général des bases d'imposition mobiles par des bases immobilières est envisagé à peu près partout, la libéralisation des échanges et des marchés de capitaux renforçant les possibilités de concurrence fiscale entre les pays. Tout dépendra ici de la mesure dans laquelle on peut appliquer des taux d'imposition marginaux plus élevés sur des facteurs relativement immobiliers en remplacement des impôts prélevés sur des facteurs mobiles, ce qui permettra de préserver les recettes intérieures sans fausser de manière excessive l'offre et la demande dans le secteur immobile.

Jusqu'à présent, il ne semble guère que le développement de la mondialisation et de la concurrence fiscale ait beaucoup influencé les caractéristiques de la fiscalité intérieure (exception faite de l'Union européenne, où l'on a constaté une forte convergence des fiscalités indirectes du fait de la mise en œuvre progressive du marché unique).

Notes

1. Voir par exemple Goode, 1984.
2. L'équité horizontale veut que les contribuables ayant le même niveau de revenu soient imposés au même niveau. L'équité verticale implique que les paiements au titre de l'impôt augmentent avec le revenu.
3. Bien que l'incidence des cotisations à la sécurité sociale dépende du degré de flexibilité du marché du travail, il ressort de certaines données économétriques que ces prélèvements affectent davantage l'emploi que les autres formes d'imposition, voir l'*Étude de l'OCDE sur l'emploi* (1994).

*Annexe III***Régime fiscal statutaire, 1998¹**

Le revenu des activités non marchandes des personnes physiques est imposé à des taux allant de 3 à 35 pour cent (tableau A1). Les taux légaux, à la tranche inférieure comme à la tranche supérieure, sont plus bas que dans la quasi-totalité des autres pays de l'OCDE². Les tranches de revenu sont indexées sur l'inflation sur une base semestrielle. A l'inverse de beaucoup d'autres pays de l'OCDE, le Mexique n'applique pas de fourchette à taux zéro pour les bas revenus (tableau A2). Toutefois, un abattement à la base est accordé pour la prime de vacances et la prime de fin d'année. En outre, un crédit d'impôt salarial fait que les titulaires de bas revenus acquittent des impôts négatifs. Les déductions spéciales concernent les frais médicaux, les frais de transport scolaire, les frais d'obsèques, les dons à des organismes caritatifs et les cotisations volontaires à des régimes de retraite (jusqu'à concurrence d'un montant déterminé). Le revenu locatif imputé des logements occupés par leurs propriétaires n'est pas imposé, tandis que les paiements d'intérêts, y compris au titre du logement, ne sont pas déductibles pour les particuliers. Le revenu d'intérêts réel positif est imposé à un taux de 17 pour cent, qui ne s'applique qu'aux dix premiers points de pourcentage d'intérêt et seulement pour les instruments financiers à échéance inférieure à un an. Sont exonérés les revenus d'intérêts provenant de titres publics et de plusieurs autres instruments. Les États et les municipalités ne sont pas autorisés à imposer les revenus, mais les États peuvent percevoir des taxes sur les salaires.

Le système de sécurité sociale a été réformé en profondeur ces dernières années. Le régime de retraite par répartition est transformé en un système par capitalisation et le financement de l'assurance-maladie est modifié de manière à alléger la fiscalité du travail, à renforcer la viabilité financière du système et à rendre l'affiliation à la sécurité sociale plus attrayante pour la population non assurée du secteur informel³. Le nouveau système de retraite renforce le lien entre les cotisations et les prestations des travailleurs, qui sont ainsi moins incités à frauder ou à sous-déclarer leurs revenus. Outre les cotisations obligatoires, les travailleurs peuvent effectuer des dépôts volontaires sur leurs comptes, l'État acquittant pour sa part une contribution fixe. La réforme du financement de l'assurance-maladie a pour effet d'accroître la part des impôts généraux et d'abaisser celle des cotisations de sécurité sociale (sauf pour les bas revenus) ainsi que les taux marginaux correspondants (tableau A1). Cela pourrait atténuer les problèmes de sous-déclaration des revenus⁴ et peut-être aussi faciliter l'intégration des travailleurs du secteur informel dans le secteur formel, étant donné que les prélèvements sur les salaires pèsent tout particulièrement sur les travailleurs à faible rémunération et les travailleurs à temps partiel (OCDE, 1998).

Le revenu des entreprises est imposé à un taux uniforme de 34 pour cent – comparable à celui de la plupart des autres pays de l'OCDE (tableau A3) et plus faible qu'aux

États-Unis ou au Canada. Comme dans le régime de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les bénéfices des sociétés sont entièrement indexés en fonction des effets de l'inflation. Outre l'impôt sur le revenu, les entreprises mexicaines doivent contribuer à un mécanisme d'intéressement aux bénéfices selon lequel 10 pour cent des bénéfices après impôts de l'exercice précédent sont distribués aux travailleurs⁵. Selon son incidence, ce prélèvement pourrait majorer le taux effectif de l'impôt sur les sociétés de 10 points de pourcentage (celui-ci passerait donc de 34 à 44 pour cent)⁶. Ces mécanismes ne sont pas en usage dans les autres pays de l'OCDE. Le Mexique a mis en œuvre récemment les principes de l'OCDE en matière de prix de transfert et a également appliqué un ensemble de règles spécifiques pour les opérations avec les résidents dans les paradis fiscaux. Les dividendes sont imposés dans l'entreprise, mais les particuliers doivent opter pour une imposition des dividendes selon le régime de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (avec application d'un coefficient de 1.515) et obtenir un crédit pour l'impôt versé au niveau de l'entreprise. Il n'y a donc pas de double imposition des dividendes, ce qui garantit un traitement uniforme des modes de financement des sociétés (émission de fonds propres ou bénéfices non distribués). Par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE, le coin fiscal sur les dividendes – c'est-à-dire la différence entre les gains bruts au niveau de l'entreprise et le dividende net d'impôt pour l'actionnaire individuel – est donc minime au Mexique (tableau A3). Compte tenu de l'intégration des systèmes d'imposition des personnes physiques et des sociétés, les travailleurs indépendants sont libres d'opter pour l'un ou l'autre régime.

Afin d'améliorer la discipline fiscale des entreprises, un impôt sur l'actif net a été instauré en 1989, dont le taux uniforme est de 1.8 pour cent à l'heure actuelle. L'impôt sur l'actif donne lieu à un crédit déductible des impôts sur le revenu acquittés; il vise principalement à limiter l'évasion fiscale en matière d'impôt sur le revenu – par exemple par le biais des prix de transfert ou d'une surévaluation des coûts – en imposant un impôt minimum sur l'activité des sociétés au-delà d'un certain seuil. Le recours à un impôt sur l'actif, au lieu d'un impôt forfaitaire, par exemple, se justifie par le fait que les actifs reflètent en principe la capacité de gain d'une entreprise. D'un point de vue administratif, les sociétés sont moins incitées à sous-déclarer l'investissement que les revenus, car cela aurait des conséquences négatives pour leurs déductions d'amortissement. Le taux actuel de 1.8 pour cent suppose que le rendement réel annuel du capital privé dépasse en moyenne 5.3 pour cent. Si tel est le cas, l'impôt sur l'actif ne fausse pas les incitations à l'investissement (puisque l'impôt sur le revenu engendré dépasserait l'impôt sur l'actif) – et du reste, un taux de rendement plus bas dénoterait une utilisation inefficace des actifs. L'impôt sur l'actif encourage donc une allocation efficiente du capital. Cet impôt a été largement critiqué par le secteur des entreprises, en particulier parce qu'il s'applique dans les années où les entreprises accusent des pertes⁷, mais aussi parce qu'il décourage les investisseurs étrangers car il ne leur offre pas de réduction d'impôt dans la phase de démarrage. Bien qu'il ne soit pas normalement recommandé d'imposer directement l'investissement, étant donné les conséquences négatives possibles sur l'accumulation de capital – de fait, les impôts sur l'actif net ne sont aujourd'hui prélevés que dans quelques autres pays de l'OCDE (Canada, Suisse, Finlande et Islande) –, ce prélèvement est clairement justifié dans le cas du Mexique, étant donné les problèmes administratifs que posent le contrôle et le recouvrement de l'impôt sur le revenu des sociétés. Selon une étude, chaque peso d'impôt sur l'actif collecté induit 3.5 pesos d'impôt sur le revenu des sociétés, ce qui confirme l'importante fonction de contrôle de l'impôt sur l'actif⁸. Des impôts sur l'actif net sont également prélevés dans un certain nombre d'autres pays d'Amérique latine⁹.

Outre le régime général de l'impôt sur les sociétés, trois régimes préférentiels qui se chevauchent partiellement sont en vigueur: le régime simplifié pour l'agriculture¹⁰, la pêche et les transports terrestres, le régime à taux spécial pour l'agriculture et l'édition, et le régime applicable aux petits contribuables. Le régime simplifié prévoit l'application du taux normal de l'impôt sur les sociétés de 34 pour cent, mais le revenu est calculé sur la base de la marge brute d'autofinancement. Toutes les dépenses sont donc immédiatement déductibles (y compris l'investissement en actifs physiques et financiers), et seules les ressources sorties de la société sont soumises à l'impôt. Dans la pratique, les entreprises bénéficiant de ce régime, qui sont généralement des entreprises familiales, disposent ainsi de larges possibilités d'échapper à l'impôt. Le régime à taux spécial consiste à appliquer aux entreprises concernées un taux égal à la moitié du taux normal de l'impôt sur les sociétés, soit 17 pour cent sur les bénéficiaires et 0.9 pour cent sur l'actif¹¹. Enfin, le régime des petits contribuables concerne les sociétés dont le revenu brut annuel est inférieur à 2.2 millions de pesos. Ce dispositif a été spécialement créé pour encourager les petites entreprises et les travailleurs indépendants à s'immatriculer dans le secteur formel et pour réduire les coûts administratifs liés à ces entités. Outre qu'il évite les complexités du régime général, et notamment la prise en compte de l'inflation, ce régime implique aussi des formalités de déclaration allégées. Le revenu brut est imposé à des taux compris entre 0.25 et 2.5 pour cent. Même si des régimes préférentiels comme ceux en vigueur au Mexique ne sont pas rares dans d'autres pays de l'OCDE et en Amérique latine, la justification économique d'un traitement préférentiel de certains secteurs ou types d'entreprises est le plus souvent assez faible. C'est le cas dans une large mesure pour le Mexique, où les allègements accordés – surtout dans le régime simplifié et dans le régime à taux réduit – semblent refléter l'action de groupes de pression politiques plutôt que des considérations macroéconomiques et structurelles fondamentales.

L'imposition de la consommation représente généralement 40-50 pour cent des recettes fiscales totales (à l'exclusion des redevances versées par PEMEX) et se divise à parts pratiquement égales entre la TVA et les autres impôts sur la consommation, principalement les accises, les droits de douane et les droits à l'importation. Les recettes au titre de la TVA ont été considérablement influencées par de nombreuses modifications du système au fil des ans – durant les années 90, on retiendra surtout la décision prise en 1990 de transférer l'administration de la TVA des États à l'administration fédérale, la réduction du taux normal en 1992 et le retour à l'ancien taux en 1995 (voir à l'annexe I). D'un point de vue général, le système mexicain de TVA n'est pas très différent de ceux de la plupart des autres pays. Il existe un taux normal (15 pour cent à l'heure actuelle), tandis que certains biens et services (produits alimentaires, médicaments, journaux, etc.) sont exemptés ou imposés à un taux réduit, dans ce cas le taux zéro. Par ailleurs, le taux normal de la TVA est ramené à 10 pour cent dans les zones voisines de la frontière avec les États-Unis. Toutefois, le Mexique se distingue de beaucoup d'autres pays Membres par le nombre des exemptions et des biens imposés à taux zéro¹². Dans la plupart des autres pays de l'OCDE, les taux réduits s'appliquent à un éventail beaucoup plus restreint de biens et de services (tableau A4). De même, le Mexique accorde aux petits commerçants des allègements plus importants que ce n'est le cas dans les autres pays Membres à l'exception du Japon. À l'inverse, on notera l'inclusion dans l'assiette fiscale d'un certain nombre de services financiers, notamment les crédits à la consommation et les prêts aux particuliers. Mais dans l'ensemble, le produit de la TVA est relativement faible par rapport aux autres pays: parmi les pays de l'OCDE qui appliquent la TVA, seuls le Japon et le Canada ont des ratios recettes/PIB plus bas que celui du Mexique.

L'application d'un régime d'exemption ou de taux zéro à un très large éventail de biens et de services a pour effet non seulement d'engendrer un manque à gagner par suite

du rétrécissement de l'assiette fiscale, mais aussi de multiplier les possibilités de se dérober aux obligations fiscales et de pratiquer l'évasion – par exemple en attribuant faussement des ventes à des transactions bénéficiant du taux zéro ou de l'exonération –, de sorte qu'il est difficile pour l'administration fiscale d'appliquer correctement le régime de la TVA. Ce problème se trouve aggravé du fait que les entreprises peuvent obtenir des remboursements en espèces sur les crédits de TVA. Dans la plupart des pays, le taux zéro ne s'applique qu'au secteur exportateur, et les seules entreprises qui sont censées présenter régulièrement des crédits d'impôt supérieurs aux débits d'impôts sont les entreprises exportatrices. Dans ces pays, les autorités décident souvent de n'accorder l'option du remboursement de la TVA qu'aux entreprises exportatrices, de manière à éviter à l'administration les lourdes tâches de traitement et de contrôle inhérentes aux demandes de remboursement. Au Mexique, la raison d'être économique des impôts sur la consommation (à savoir qu'ils ne faussent pas les décisions d'épargne et d'investissement) se trouve également affaiblie dans la mesure où des taux différents faussent les prix relatifs. Enfin, si une large gamme de biens et de services font l'objet d'un traitement préférentiel, les pressions en faveur d'une recherche de rente risquent de s'accroître car les contribuables soumis au régime ordinaire s'efforceront de bénéficier également d'une exemption ou d'un taux zéro.

Les taxes d'accise reposent sur le même système de crédits de débits et de remboursements que la TVA, alors que dans beaucoup d'autres pays les accises sont perçues uniquement au stade de l'importation ou de la production. Même s'il est séduisant d'un point de vue technique, le système mexicain est difficile à administrer, ce qui fait craindre, là aussi, des problèmes d'indiscipline fiscale. Comme la plupart des autres pays, le Mexique prélève des accises sur les carburants, les boissons alcoolisées, le tabac et les véhicules à moteur. Aucune accise ne frappe les activités nuisibles à l'environnement. Le produit des accises rapporté au PIB a fluctué considérablement au cours de la période 1980-96: son coefficient de variation est le double de celui des recettes de TVA en proportion du PIB. Cela tient principalement à l'accise sur les carburants, qui fluctue en raison inverse du prix du pétrole. Le prix du carburant pour le consommateur final à la pompe est réglementé par les autorités sur une base mensuelle (le prix est lié à l'inflation prévue), le barème étant déterminé dans le budget annuel¹³. L'accise est alors déterminée par la différence entre le prix à la consommation réglementé et le prix à l'importation du pétrole corrigé d'une marge et des coûts de commercialisation pour la PEMEX. Quand les prix du marché du pétrole baissent, le prix à la consommation réglementé reste inchangé, et le produit des accises s'accroît en conséquence. Toutefois, les rentrées globales sont affectées principalement par une baisse des autres recettes pétrolières. Les recettes provenant de la PEMEX sont décrites de manière plus détaillée dans l'encadré 4 du texte principal.

Notes

1. Une vue d'ensemble détaillée du système fiscal mexicain en 1998 est présentée au tableau A1.
2. La Suisse a des taux plus bas à l'échelon de l'administration centrale, mais ce n'est plus le cas si l'on tient compte des impôts sur le revenu perçus par les collectivités locales. La Nouvelle-Zélande a un taux supérieur plus bas, à 33 pour cent.
3. Pour une description plus détaillée, voir l'*Étude économique du Mexique* de 1998 et le chapitre IV de la présente *Étude*.
4. Les registres de l'IMSS montrent qu'en 1993 un travailleur sur cinq cotisait à l'IMSS sur la base de gains égaux ou inférieurs à un salaire minimum, alors que, selon la dernière enquête nationale sur l'emploi, à peine un salarié sur 40 touche une rémunération aussi faible.
5. Il ne s'agit pas d'un impôt au sens strict puisqu'il est instauré dans le cadre de la loi sur le travail et non des lois fiscales. Néanmoins, il a les mêmes effets *de facto* qu'un impôt sur le revenu.
6. Très vraisemblablement, toutefois, l'incidence s'exercera sur les travailleurs, de sorte que l'accroissement du taux effectif sera sans doute nettement inférieur à 10 points de pourcentage. On notera également que l'intéressement aux bénéfices est déductible de l'impôt sur le revenu des sociétés dans la mesure où il excède le montant des avantages annexes. Mais comme ceux-ci sont en généralement très largement supérieurs à 10 pour cent des bénéfices, la déductibilité effective de l'intéressement aux bénéfices est probablement réduite.
7. Toutefois, les impôts sur l'actif acquittés peuvent être remboursés à concurrence de l'excédent de l'impôt sur le revenu des sociétés par rapport à l'impôt sur l'actif durant l'une quelconque des dix années suivantes. De même, l'excédent de l'impôt sur le revenu par rapport à l'impôt sur l'actif durant les trois années précédentes est déductible de l'impôt sur l'actif dans une année donnée. Les nouvelles entreprises sont exonérées pendant trois ans, de même que les entreprises ayant des bénéfices inférieurs à 8.9 millions de pesos (1998).
8. Gil Diaz (1995).
9. Shome (1992).
10. Y compris l'élevage et la sylviculture.
11. Les travailleurs de l'agriculture et de la pêche sont entièrement exemptés d'impôt pour les revenus inférieurs à vingt fois le salaire minimum.
12. L'exemption diffère de l'imposition à taux zéro en ce sens que les entreprises qui vendent des produits exemptés ne peuvent pas demander un crédit pour la TVA incluse dans leurs achats (c'est-à-dire que la TVA versée est transférée aux consom-

mateurs, et que toutes les transactions jusqu'à la vente exemptée sont imposées). De surcroît, si les ventes d'une entreprise consistent exclusivement en produits exemptés, celle-ci peut alors être considérée comme étant à l'extérieur de la chaîne de la TVA et traitée comme un consommateur final. L'exemption devrait donc être considérée comme une option supérieure à l'imposition au taux zéro du point de vue administratif et du point de vue des recettes, mais non du point de vue distributif, car le remplacement du taux zéro par des exemptions entraînerait un relèvement des prix d'un grand nombre de biens de première nécessité.

13. Le ministre des Finances peut majorer le prix réglementé sans l'accord du Congrès.

Tableau A1. Principales caractéristiques du système fiscal, 1998

Impôt	Nature de l'impôt	Déductions et exemptions	Taux	
Impôts fédéraux 1. Impôts sur le revenu : 1.1. <i>Personnes physiques :</i> 1.1.1. Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)	L'IRPP est perçu sur les revenus de personnes physiques de toutes sources, y compris les salaires et traitements, le revenu d'activités industrielles et commerciales, les commissions pour services, la propriété immobilière et les intérêts. Les modifications de la valeur réelle des actifs et des engagements du fait de l'inflation sont prises en compte pour déterminer l'assiette de l'impôt. Le revenu inclut également les gains dus à l'effet des variations de change sur la valeur des dettes libellées en monnaies étrangères.	Certains éléments de revenu sont exemptés de l'impôt sur le revenu lorsqu'ils sont versés à des personnes physiques ; ces éléments sont les suivants : revenus de l'agriculture, de l'élevage, de la sylviculture, de la pêche dans la mesure où ils n'excèdent pas 20 fois le salaire minimum annuel ; intérêts versés par des établissements de crédit sur des dépôts d'épargne qui n'excèdent pas deux fois le salaire minimal général d'une année et sous réserve que le taux d'intérêt n'excède pas celui qui est fixé chaque année par le Congrès ; intérêts versés sur des placements en titres enregistrés de l'administration fédérale ; intérêts des obligations, titres et autres documents de crédit d'une échéance égale ou inférieure à un an et émis publiquement en vertu des règles édictées par la SHCP, intérêts versés sur les obligations et titres d'emprunt émis par des institutions de crédit internationales dont le gouvernement mexicain fait partie ; successions ; avantages accessoires calculés en fonction du salaire minimum sous réserve qu'ils n'excèdent pas les limites fixées par la législation fiscale ; certaines prestations de sécurité sociale et d'autres transferts reçus par les travailleurs.	Revenu imposable ¹	Pourcentage applicable au montant en excédent
			0	3
	Les déclarations doivent être soumises avant fin avril de l'année suivant celle au cours de laquelle le revenu a été réalisé. Les personnes physiques exemptées de déclaration sont les travailleurs dont le revenu salarial a résulté exclusivement d'un seul employeur et ceux dont l'impôt final a déjà été acquitté sous la forme d'une retenue à la source.	Déductions pour dépenses personnelles : frais de transport scolaire des descendants directs du contribuable dans les zones où l'usage d'un moyen de transport est nécessaire ; frais médicaux, dentaires et hospitaliers du contribuable et des personnes à sa charge ; frais d'obsèques pour les personnes à charge jusqu'à concurrence du salaire minimum annuel ; donations à des institutions agréées. En outre, les résidents peuvent déduire les dépôts dans des comptes spéciaux d'épargne individuelle, les primes d'assurance-retraite versées à des établissements mexicains et le coût des actions dans certaines sociétés d'investissement (jusqu'à concurrence d'un montant déterminé).	3 639	10
	Les dispositions relatives à l'impôt sur le revenu prévoient un ensemble séparé de règles régissant l'imputation des revenus découlant d'activités industrielles et commerciales qui sont sensiblement les mêmes que pour l'impôt sur les revenus des entreprises. Les travailleurs indépendants ayant des activités industrielles ou commerciales ont la possibilité d'inclure les bénéfices commerciaux multipliés par 1.515 dans leur revenu imposable global et prendre par avance un crédit au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés, ou acquitter l'impôt sur les revenus de ces activités séparément dans le cadre des bénéfices commerciaux des entreprises. Si le revenu brut de l'année précédente n'a pas excédé 2.2 millions de pesos (1997), ils peuvent opter pour le régime spécial applicable aux petits contribuables, dans lequel les revenus bruts sont imposés à des taux allant de 0 à 2.50 pour cent (7 tranches). Le système d'imposition simplifié autorisé en vertu de l'impôt sur le revenu des sociétés est également applicable aux personnes physiques ayant des revenus d'activités commerciales dans les mêmes secteurs que ceux qui déterminent l'éligibilité pour les entreprises (voir ci-après).		30 884	17
			54 275	25
			63 093	32
			75 539	33
			152 352	34
			240 128	35
			Subvention fiscale	Subvention en pourcentage sur l'impôt
			Revenu imposable ¹	
			0	50
			3 639	50
			30 884	50
			54 275	50
			63 093	50
			75 539	40
			152 352	30
			240 128	20
			304 704	10
			365 644	0
			Les tranches de revenu sont ajustées deux fois par an en fonction de l'inflation.	
			1. Chaque ligne désigne une tranche d'imposition du revenu dont la limite inférieure est la ligne en question et la limite supérieure la ligne suivante.	
			Source : Loi fiscale de 1998.	

Tableau A1. Principales caractéristiques du système fiscal, 1998 (suite)

Impôt	Nature de l'impôt	Déductions et exemptions	Taux	
	Les revenus des sources suivantes bénéficient d'un régime spécial : services personnels, crédit-bail immobilier, ventes d'actifs personnels (hors immobilier), jusqu'à concurrence de gains nets égaux au triple du salaire minimum. Le régime spécial couvre la définition des dépenses déductibles, notamment les intérêts et l'amortissement, ainsi que les paiements d'impôts estimés et les retenues à la source. Les contribuables ayant des revenus de ces sources bénéficient de la subvention et du crédit (voir déductions et exemptions) accordés en vertu des dispositions générales de l'IRPP.	L'impôt sur les revenus de l'agriculture, de l'élevage, de la sylviculture, de la pêche et de l'édition de livres est réduit de 50 pour cent.	Crédit salarial (1998)	
	Les dividendes et bénéfices distribués sont exempts de l'IRPP lorsqu'ils sont versés à partir du compte spécial des bénéfices distribuables (voir la section ci-après relative à l'impôt sur les sociétés) ou assujettis à un impôt final au taux de l'impôt sur les sociétés lorsqu'ils sont distribués à partir d'autres ressources. Cet impôt final est applicable aux dividendes ou aux bénéfices distribués multipliés par 1.515.	Subvention fiscale. Les personnes physiques reçoivent un crédit imputable sur l'impôt sur le revenu exigible, qui est calculé comme indiqué sous la colonne des taux.	Revenu imposable ¹	Crédit salarial annuel
	Les individus peuvent choisir d'inclure les dividendes et les bénéfices dans le revenu imposable, auquel cas les dividendes ou les bénéfices reçus sont multipliés par 1.15 et un crédit au titre de l'impôt exigible sur le revenu est accordé au taux de l'impôt sur les sociétés.	Crédit général. Les particuliers ont droit à un crédit d'impôt général de 1 303.86 pesos sur une base annuelle (1998).	0.01	2 985
	Pour les intérêts qui ne sont pas exemptés de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la retenue à la source est de 17 pour cent pour les dix premiers points de pourcentage d'intérêt. Les intérêts versés à des personnes physiques sur des comptes d'épargne spéciaux sont soumis à une retenue à la source de 35 pour cent qui peut faire l'objet d'un crédit imputé sur l'impôt final. Une retenue de 15 pour cent est appliquée aux comptes d'épargne indexés. Les intérêts et gains provenant de transactions sur produits financiers dérivés sont soumis à une retenue provisoire de 15 pour cent, déductible de l'impôt annuel dû.	Crédit salarial. A la place du crédit général forfaitaire, les salariés ont droit à un crédit d'impôt déterminé selon le barème indiqué sous la colonne taux.	12 972	2 983
		Crédit d'impôt étranger. Les contribuables bénéficient d'un crédit pour l'impôt acquitté à l'étranger sur des revenus de source étrangère. Ce crédit est limité au montant du revenu de source étrangère multiplié, soit par le taux de l'impôt sur le revenu des sociétés pour les contribuables qui calculent leur impôt en fonction des dispositions applicables aux activités industrielles et commerciales, soit par le taux de l'IRPP pour les contribuables qui calculent leur impôt en fonction des dispositions générales de l'IRPP.	19 100	2 983
			19 457	2 982
			25 467	2 880
			25 943	2 805
			27 760	2 805
			32 604	2 598
			34 591	2 382
			39 125	2 160
			45 646	1 859
			52 166	1 596
			54 135	1 304

1. Chaque ligne dénote une tranche de revenu dont la limite inférieure est donnée par la ligne en question et la limite supérieure par la ligne suivante.

Source : 1998 Loi fiscale de 1998.

Tableau A1. **Principales caractéristiques du système fiscal, 1998** (suite)

Impôt	Nature de l'impôt	Déductions et exemptions	Taux
1.1.2. Retenue à la source	<p>Le revenu du travail est soumis à une retenue à la source mensuelle au taux indiqué sous la colonne Taux. La retenue donne lieu à un crédit sur l'impôt final dû.</p> <p>Impôt annuel. Outre la retenue à la source annuelle, l'agent qui effectue les retenues doit calculer chaque année l'impôt annuel sur le revenu salarial dû par chaque salarié au taux annuel de l'IRPP, compte tenu de la subvention fiscale ordinaire et d'un barème de crédit qui tient compte des barèmes de crédit utilisés durant l'année pour le revenu du travail proprement dit, ou du crédit général pour les autres revenus.</p> <p>L'obligation faite aux employeurs de remplir une déclaration d'impôt annuelle pour le compte des salariés ne s'applique pas aux salariés qui s'engagent à soumettre une déclaration annuelle.</p>		
1.1.3. Gains en capital	<p>Les gains en capital réalisés par des individus grâce au transfert ou à la vente de biens immobiliers, de titres et de biens personnels sont imposés en tant que revenus provenant du transfert ou de la cession de biens. Le prix de vente des actifs est diminué de leur coût d'acquisition corrigé en fonction de l'inflation de manière à obtenir les gains en capital. Une déduction pour l'amortissement du bâtiment est également pratiquée. Les plus-values découlant de l'acquisition d'un bien immobilier sont imposées en tant que revenu ordinaire.</p>	<p>Les gains en capital ne sont pas imposés s'ils apparaissent dans les situations suivantes : gains provenant de la vente d'une résidence personnelle si l'individu y a vécu pendant au moins deux années avant la vente ; transfert de propriété pour cause de décès ou donations à des membres de la famille proche, gains provenant de la vente de titres lorsque la transaction est réalisée sur la Bourse des valeurs mexicaine et sur certaines Bourses de pays partenaires dans le cadre de conventions fiscales ; gains provenant de la vente de biens personnels, jusqu'à concurrence d'un montant annuel n'excédant pas trois fois le salaire minimum.</p>	
1.2. <i>Impôts sur les envois de fonds à l'étranger</i>	<p>Retenue à la source sur les salaires, intérêts et redevances versés à des non résidents.</p>	<p>Les intérêts exemptés incluent les intérêts sur les prêts accordés à l'administration fédérale.</p>	

Tableau A1. Principales caractéristiques du système fiscal, 1998 (suite)

Impôt	Nature de l'impôt	Déductions et exemptions	Taux								
1.3. Entreprises	Impôt à large assiette sur le revenu des personnes morales. Le revenu inclut les variations de la valeur des actifs et des passifs dues à l'inflation, par exemples les gains pour le contribuable découlant de la réduction de la valeur réelle des dettes. Le revenu imposable est égal au revenu brut diminué des dépenses et des pertes nettes reportées d'exercices antérieurs. Les déclarations au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés sont à soumettre avant le 31 mars.	Les dividendes et bénéfices distribués sont exemptés lorsqu'ils sont prélevés sur le compte des revenus distribuables (c'est-à-dire après impôt sur le revenu des sociétés).	34 pour cent.								
1.3.1. Impôt sur le revenu des sociétés	<p>Les recettes au titre de la livraison de biens et de services sont présumées apparaître le jour où le contrat correspondant est conclu ou lors de l'un des événements suivants : émission d'un reçu pour la tarification ou la livraison des biens ou d'une avance ou d'un paiement partiel pour les biens, la date la plus proche étant retenue.</p> <p>Les intérêts sont inclus dans le revenu imposable des sociétés destinataires. Les redevances sont normalement incluses dans le revenu brut du destinataire.</p> <p>Les gains en capital réalisés par des entreprises industrielles et commerciales sont normalement inclus dans les recettes brutes. Pour déterminer les gains en capital imposables sur les ventes de terrains, bâtiments, machines et outillage, le coût historique du solde non amorti est ajusté en fonction de l'inflation. Les gains et pertes de change sont traités comme des intérêts.</p> <p>Les entreprises doivent maintenir un compte spécial pour les revenus distribuables définis comme les revenus nets de l'impôt sur le revenu des sociétés ; les dépenses non déductibles autres que les réserves et les dividendes reçus d'autres sociétés résidentes. Les dividendes et les autres distributions sont déduits du compte spécial, de même que toutes les déductions de capital assimilées à des dividendes.</p>	<p>Le revenu non imposable comprend : <i>i)</i> les augmentations de capital ; <i>ii)</i> les paiements effectués par les actionnaires pour couvrir les pertes ; <i>iii)</i> les primes reçues lors de l'émission d'actions ; <i>iv)</i> l'appréciation des actions dans d'autres sociétés résultant du mode d'évaluation comptable des fonds propres ; <i>v)</i> la réévaluation des actifs et du capital ; <i>vi)</i> les dividendes et bénéfices reçus d'autres personnes morales résidentes. Ces éléments doivent être inclus dans le revenu faisant l'objet d'un intéressement aux bénéfices.</p> <p>Amortissement. Les actifs fixes peuvent être amortis à des taux en pourcentage annuel fixes (méthode linéaire) qui sont établis comme suit en fonction des grandes catégories d'actifs :</p> <table border="1"> <tbody> <tr> <td>Bâtiments</td> <td>5¹</td> </tr> <tr> <td>Machines et outillage</td> <td>5-25²</td> </tr> <tr> <td>Ordinateurs et périphériques</td> <td>30</td> </tr> <tr> <td>Véhicules</td> <td>25</td> </tr> </tbody> </table> <p>La base d'amortissement annuel est corrigée en fonction de l'inflation.</p> <p>1. Un taux de 10 pour cent est applicable aux constructions classées monuments archéologiques, artistiques, historiques ou patrimoniaux.</p> <p>2. Quelques machines se voient appliquer des taux de 50-100 %.</p>	Bâtiments	5 ¹	Machines et outillage	5-25 ²	Ordinateurs et périphériques	30	Véhicules	25	
Bâtiments	5 ¹										
Machines et outillage	5-25 ²										
Ordinateurs et périphériques	30										
Véhicules	25										

Tableau A1. **Principales caractéristiques du système fiscal, 1998** (suite)

Impôt	Nature de l'impôt	Déductions et exemptions	Taux
		Déduction immédiate. Le contribuable peut choisir, à la place des déductions d'amortissement annuelles en vertu du régime ordinaire, une déduction immédiate pour certains actifs. Cette déduction représente un pourcentage du coût initial, par exemple :	
		Bâtiments	74
		Machines et outillage	74-95.7
		Ordinateurs et périphériques	94
		La déduction immédiate est égale à la valeur actuelle des déductions d'amortissement annuelles calculées à l'aide d'un taux d'actualisation de 3 pour cent. La déduction immédiate n'est pas applicable au mobilier, au matériel de bureau, aux véhicules et aux aéronefs. Elle est accessible aux contribuables établis à l'extérieur des trois grandes zones métropolitaines - Mexico, Monterey et Guadalajara - et, sans restriction géographique, aux contribuables dont le revenu brut et les actifs n'excèdent pas 7 et 14 millions de pesos respectivement.	
	Régime simplifié. Il couvre les activités dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage, de la sylviculture, de la pêche et des transports terrestres. Le revenu imposable est calculé sur la base de la marge brute d'autofinancement, seules les ressources sorties de l'entité étant soumises à l'impôt.		34 pour cent.
	Régime à taux spécial. Couvre l'agriculture, l'élevage, la sylviculture, la pêche et l'édition.		17 pour cent (ou 25.5 pour cent si ces contribuables, sauf ceux qui travaillent dans l'édition, commercialisent ou industrialisent leurs produits).
	Régime spécial pour les petits contribuables. Concerne les individus qui exercent des activités industrielles et commerciales dont le revenu brut annuel est inférieur à 2.2 millions de pesos.		0-2.5 pour cent du revenu brut.

Tableau A1. Principales caractéristiques du système fiscal, 1998 (suite)

Impôt	Nature de l'impôt	Déductions et exemptions	Taux
1.3.2. Impôt sur l'actif des entreprises	<p>Impôt payable par les sociétés, les entreprises non constituées en société et les personnes physiques (résidentes ou non résidentes) exerçant des activités industrielles et commerciales ou des activités de crédit-bail avec des entreprises soumises à l'impôt, à l'inclusion des maquiladoras. L'impôt sur l'actif est réduit à concurrence du montant de l'impôt sur les sociétés déjà acquitté. Par ailleurs, l'excédent de l'impôt sur les sociétés par rapport à l'impôt sur l'actif dans une année donnée peut être utilisé pour obtenir un remboursement de l'impôt sur l'actif acquitté durant l'un des dix précédents exercices.</p> <p>L'assiette de l'impôt est la valeur moyenne des actifs détenus durant l'année fiscale ou les quatre années précédentes, au choix du contribuable, moins la valeur moyenne des engagements envers d'autres entreprises résidentes au Mexique, sauf ceux contractés avec le secteur financier. La déclaration a lieu en même temps que celle de l'impôt sur le revenu. Les procédures d'ajustement de la valeur des actifs en fonction de l'inflation sont spécifiées dans des instructions détaillées.</p>	<p>Stocks. Non reconnus à des fins fiscales. Tous les achats et coûts de production sont déductibles lorsqu'ils sont exposés. Les pertes sur intérêts et sur l'inflation sont déductibles à condition d'être calculées selon des règles qui exigent que le contribuable évalue le profit inflationniste découlant des engagements monétaires.</p> <p>Report de pertes sur un exercice ultérieur. Les pertes nettes peuvent être déduites des bénéfices imposables des dix années suivant celle où elles se sont produites. Le report sur des exercices antérieurs n'est pas autorisé. Les pertes nettes sont ajustées en fonction de l'inflation. Les pertes réalisées sur des ventes d'actions, de titres d'emprunt et d'autres titres transférables ne peuvent être déduites que des gains réalisés sur la vente d'actifs de même nature durant l'année de la perte ou les cinq années suivantes.</p> <p>Crédit d'impôt étranger. Un crédit est accordé pour l'impôt acquitté à l'étranger sur des revenus de source étrangère. Ce crédit est limité au montant du revenu de source étrangère multiplié par le taux de l'impôt sur le revenu des sociétés.</p> <p>Les sociétés dont le revenu est inférieur à 8,9 millions de pesos sont exonérées. Pour les institutions financières, l'impôt est perçu sur les actifs et les engagements qui ne sont pas soumis à une intermédiation financière. Les sociétés ne sont pas soumises à cet impôt durant : <i>i</i>) la période pré-opérationnelle ; <i>ii</i>) la première année d'activité ; <i>iii</i>) les deux exercices suivant la première année d'activité ; et <i>iv</i>) le dernier exercice pour les entreprises en liquidation.</p> <p>Lorsque l'impôt sur le revenu des sociétés excède l'impôt sur l'actif, l'excédent peut être reporté sur les dix exercices antérieurs et faire l'objet d'un crédit sur l'impôt minimum acquitté durant l'un quelconque de ces exercices, et un remboursement peut être demandé.</p> <p>L'excédent de l'impôt sur les sociétés par rapport à l'impôt sur l'actif durant les trois exercices antérieurs peut faire l'objet d'un crédit vis-à-vis de l'impôt sur l'actif dans l'exercice en cours.</p>	<p>1.8 pour cent. (0,9 pour cent pour les entités bénéficiant du régime à taux spécial, voir ci-dessus.)</p>

Tableau A1. **Principales caractéristiques du système fiscal, 1998** (suite)

Impôt	Nature de l'impôt	Déductions et exemptions	Taux																														
2. Cotisations de sécurité sociale	Le système de sécurité sociale pour les salariés du secteur privé (IMSS) a fait l'objet en 1997 d'une profonde réforme visant à la fois l'assurance-vieillesse et l'assurance-maladie. Le financement du système de retraite, désormais fondé sur des comptes individuels, est partagé entre les employeurs, les salariés et l'État en fonction du dispositif suivant :	Cotisations au régime vieillesse et à l'assurance-invalidité après la réforme de l'IMSS																															
			<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Primes (pourcentage du salaire)</th> <th>Plafond (fois le salaire minimum)</th> <th>Financement</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Invalidité et assurance-vie</td> <td>2.5</td> <td>15-25¹</td> <td>Tripartite²</td> </tr> <tr> <td>Soins médicaux aux retraités</td> <td>1.5</td> <td>15-25¹</td> <td>Tripartite²</td> </tr> <tr> <td>Indemnités de retraite et de vieillesse</td> <td>4.5</td> <td>15-25¹</td> <td>Tripartite²</td> </tr> <tr> <td>Contribution gouvernementale</td> <td>365 pesos³</td> <td>-</td> <td>État</td> </tr> <tr> <td>Épargne en vue de la retraite : Compte individuel</td> <td>2.0</td> <td>15-25¹</td> <td>Employeur</td> </tr> <tr> <td>INFONAVIT (logement)</td> <td>5.0</td> <td>10</td> <td>Employeur</td> </tr> <tr> <td>Contributions volontaires</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>Salarié/employeur</td> </tr> </tbody> </table>		Primes (pourcentage du salaire)	Plafond (fois le salaire minimum)	Financement	Invalidité et assurance-vie	2.5	15-25 ¹	Tripartite ²	Soins médicaux aux retraités	1.5	15-25 ¹	Tripartite ²	Indemnités de retraite et de vieillesse	4.5	15-25 ¹	Tripartite ²	Contribution gouvernementale	365 pesos ³	-	État	Épargne en vue de la retraite : Compte individuel	2.0	15-25 ¹	Employeur	INFONAVIT (logement)	5.0	10	Employeur	Contributions volontaires	-
	Primes (pourcentage du salaire)	Plafond (fois le salaire minimum)	Financement																														
Invalidité et assurance-vie	2.5	15-25 ¹	Tripartite ²																														
Soins médicaux aux retraités	1.5	15-25 ¹	Tripartite ²																														
Indemnités de retraite et de vieillesse	4.5	15-25 ¹	Tripartite ²																														
Contribution gouvernementale	365 pesos ³	-	État																														
Épargne en vue de la retraite : Compte individuel	2.0	15-25 ¹	Employeur																														
INFONAVIT (logement)	5.0	10	Employeur																														
Contributions volontaires	-	-	Salarié/employeur																														
	Le financement du système d'assurance-maladie est modifié progressivement au cours d'une période de transition de dix ans (1997-2007)	Financement de la branche maladie de l'IMSS																															
		1997	2007																														
	État																																
	Contribution fixe	13,9 × S. min.	13,9 × S. min																														
	Maternité et maladie	0,05 % du salaire	0,05 % du salaire																														
	Employeurs																																
	Contribution fixe	13,9 × S. min	20,4 × S. min																														
	Contribution proportionnelle	6 % du salaire > 3 × S. min.	1,1 % du salaire > 3 × S. min																														
	Maternité et maladie	0,70 % du salaire	0,70 % du salaire																														
	Salariés																																
	Contribution proportionnelle	2 % du salaire > 3 × S. min.	0,4 % du salaire > 3 × Sal. min																														
	Maternité et maladie	0,25 % du salaire	0,25 % du salaire																														

Source : Autorités nationales ; OCDE, *Étude économique du Mexique*, 1998.

Tableau A1. Principales caractéristiques du système fiscal, 1998 (suite)

Impôt	Nature de l'impôt	Déductions et exemptions	Taux
<p>3. Impôts intérieurs sur les biens et services</p> <p>3.1. <i>Taxe sur la valeur ajoutée</i></p>	<p>La TVA est perçue sur les transactions suivantes : transfert de biens ; fourniture de services indépendants, y compris services professionnels et intérêts non spécifiquement exemptés ; bénéfice de l'utilisation ou du droit d'utilisation temporaire de biens (crédit-bail) ; importations de biens et services.</p> <p>Point d'imposition. Un transfert imposable de biens est réputé être effectué et l'impôt est dû quand : <i>i)</i> le bien est physiquement livré ; <i>ii)</i> le prix est entièrement ou partiellement acquitté ; <i>iii)</i> le document pertinent couvrant l'opération est émis.</p> <p>Montant imposable. La TVA est calculée sur le prix, à l'inclusion de tous impôts, droits, intérêts ou pénalités. S'il n'y a pas de prix, la base d'imposition est la valeur marchande. S'il n'y a pas de valeur marchande, une valeur estimée est utilisée.</p>	<p>Crédit d'impôt. Les contribuables peuvent déduire de leur TVA à payer la TVA perçue sur les intrants ou acquittée par le contribuable sur les importations.</p> <p>Remboursement d'impôt. Si les crédits dans un mois excèdent la TVA exigible, le contribuable peut reporter le solde sur le mois suivant ou demander un remboursement d'impôt sur le solde intégral.</p> <p>Personnes exemptées. Les individus exerçant des activités industrielles et commerciales qui fournissent des biens ou des services exclusivement à des consommateurs finaux sont exonérés sous réserve que leurs recettes de l'année précédente n'excèdent pas 1 million de pesos (montant ajusté chaque année en fonction de l'inflation). Les personnes travaillant dans l'agriculture, la sylviculture ou la pêche sont exonérées dans les mêmes limites.</p> <p>Transactions exemptées : successions ; donations ; terrains ; constructions sur terrains sous réserve qu'elles soient destinées à l'usage résidentiel ; livres, périodiques, magazines, droits d'auteur ; biens personnels usagés ; billets de loterie et de jeux de hasard et prix versés ; monnaies mexicaine et étrangères ; parts de sociétés, actions et obligations.</p> <p>Services exonérés : services de salariés rendus contre rémunération ; enseignement dans les écoles et établissements agréés ; transport public de personnes par voie terrestre (le transport ferroviaire est imposable) ; assurance des risques de l'agriculture et de l'élevage ; assurance-vie couvrant les pensions et les rentes ; intérêts sur la plupart des prêts commerciaux et pour les premiers prêts hypothécaires des particuliers ainsi que d'autres types d'intérêts spécifiés dans la loi ; transactions sur produits financiers dérivés ; services médicaux.</p>	<p>15 pour cent. 10 pour cent pour les régions frontalières.</p> <p>Biens et services imposés au taux zéro : produits animaux et végétaux non transformés sauf le caoutchouc ; produits alimentaires à l'exception des denrées transformées, du saumon fumé et du caviar ; spécialités pharmaceutiques ; lait ; glaces et eau ; services spécifiés, machines et outillage pour l'agriculture et la pêche ; commerce de gros d'or ; de lingots d'or et de bijoux d'une teneur en or d'au moins 80 pour cent. Les exportations bénéficient du taux zéro.</p> <p>Les exportations bénéficient du taux zéro.</p>

Tableau A1. **Principales caractéristiques du système fiscal, 1998** (suite)

Impôt	Nature de l'impôt	Déductions et exemptions	Taux
3.2. <i>Droits d'accise</i>	<p>Un droit d'accise est perçu sur des biens et services désignés. Cet impôt est appliqué en vertu d'un système de valeur ajoutée jusqu'au stade de gros. Les cigarettes, l'essence et le carburant diesel ne sont imposés qu'au stade de la production ou de l'importation.</p> <p>Montant imposable. S'agissant des importations, le droit d'accise est normalement calculé sur la valeur à l'importation majorée des droits de douane et d'autres droits acquittés à l'importation, sauf la TVA.</p>		<p>Carburant : Sur la base de la différence entre la parité à l'importation et le prix à la consommation finale réglementé.</p> <p>Bière : 25-60 pour cent.</p> <p>Vin : 25-30 pour cent.</p> <p>Boissons alcoolisées : 60 pour cent.</p> <p>Huiles minérales : 39.3-78.9 pour cent.</p> <p>Tabac : 20.9-85 pour cent.</p> <p>Automobiles neuves : 2 à 17 pour cent, plus montant fixe, dans les deux cas sur la base du prix d'achat.</p> <p>Source : OCDE, <i>Tendances des impôts sur la consommation</i>, édition 1998.</p>
4. Impôts sur le commerce international et les transactions internationales	Des droits de douane sont appliqués à la valeur en douane de la plupart des biens importés.	Des biens peuvent être importés temporairement en franchise. Les autorités douanières peuvent permettre que des marchandises soient traitées, transformées ou préparées dans des locaux sous douane en vue d'être ultérieurement exportées ou retournées à l'étranger.	Le tarif prévoit des taux allant jusqu'à 20 pour cent. Le taux moyen a été ramené aux alentours de 11 pour cent (1995).
4.1. <i>Droits d'importation</i>	<p>Des droits compensateurs peuvent être imposés sur des marchandises dont le ministère du Commerce a démontré qu'elles ont été importées dans des conditions impliquant des pratiques déloyales en matière de commerce international</p> <p>Outre les droits à l'importation, les importations peuvent être soumises à la TVA et à des droits d'accise.</p>		
4.2. <i>Droits à l'exportation</i>	Des droits à l'exportation sont perçus sur quelques biens exportés, par exemple les serpents à sonnette et les tortues vivantes, mais l'exportation de la plupart des produits manufacturés n'est pas imposée.		
Impôts perçus par les États	Le district fédéral et quelques États prélèvent un impôt de faible montant sur les salaires qui fait l'objet d'une retenue par les employeurs.		
1. Impôt d'État assis sur les salaires			
2. Impôt sur le transfert de propriété	La vente de biens immobiliers est soumise à un impôt fédéral et à un impôt similaire perçu par chaque État, conformément à un accord visant à éviter la double imposition. La base d'imposition est le prix de vente.	Il n'est pas perçu d'impôt sur les successions, ni à l'échelon fédéral ni à l'échelon local.	Le taux de l'impôt fédéral est de 2 pour cent et les impôts locaux ne peuvent pas lui être supérieurs.

Tableau A1. **Principales caractéristiques du système fiscal, 1998** (suite)

Impôt	Nature de l'impôt	Déductions et exemptions	Taux
3. Impôt sur les véhicules à moteur	Les États appliquent un impôt sur les véhicules à moteur de plus de 10 ans, sur la base de la valeur résiduelle du véhicule. Mais surtout, ils gèrent et affectent le produit de l'impôt fédéral sur les véhicules à moteur applicable aux véhicules de moins de dix ans. Cet impôt est calculé sur la base du prix d'achat ajusté en fonction de l'inflation et de la dépréciation.		
Impôts municipaux Impôt local sur la propriété	Cet impôt est appliqué à la valeur cadastrale de la propriété immobilière.		

Tableau A2. **Taux et structure de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, 1988**

	Impôts perçus par l'administration centrale				Taux des impôts infra- nationaux, en %	Taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu salarial, en %	Déductibilité des intérêts versés ²		Revenu locatif imputé
	Taux marginal supérieur et inférieur en pourcentage ¹	Nombre de tranches du barème d'imposition ¹	Fourchette à taux zéro	Crédit d'impôt			Logement	Consommation	
Mexique	3-35	8	Oui	Non	-	35.0	N	N	E
États-Unis	15-39.6	5	Oui	Non	0-11.6	48.1	FA(C)	N	E
Canada	17.5-31.3	4	Non	Oui	0-22.8	54.1	N	N	E
Allemagne	25.9-53.0	3	Oui	Non	-	55.9	N	N	E
Grèce ³	5-40	4	Oui	Non	-	40.0	FA	N	T
Nouvelle-Zélande	15-33	3	Non	Oui	-	33.0	N	N	E
Portugal	15-40	4	Non	Oui	-	46.6	FA(C)	N	E
Espagne	17-47.6	8	Oui	Non	3-8.4	56.0	PC	N	T
Turquie	25-55	7	Oui	Non	-	61.3	FA	N	T

1. A l'exclusion de la fourchette à taux zéro ou de l'abattement.

2. Abréviations : FA = Déduction intégrale de l'abattement; PC = Déduction partielle (proportionnelle) du crédit d'impôt; (C) = Déduction soumise à un plafond; N = Pas de déduction; E = Exempté; T = Taxé.

3. 1997 au lieu de 1998.

Source : Autorités nationales; base de données fiscales de l'OCDE, 1998; *Manuel fiscal européen*, 1998.

Tableau A3. **Taux légaux et règles d'imposition applicables aux sociétés, 1998**

	Administration centrale, taux de base en pourcentage	Taux marginal supérieur ¹ en pourcentage	Impôt sur l'actif net	Coin fiscal sur les dividendes ²	Taux spéciaux (y compris le taux sur les petits bénéfices) en pourcentage
Mexique	34	34	Impôt sur l'actif net à 1.8 pour cent	35	17/25.5
États-Unis	35	39.5	Pas d'impôt sur l'actif net des sociétés	67.7	15
Canada	29.1	46.1	Pas d'impôt sur l'actif net des sociétés	73.6	13.12/22.12
Allemagne ³	47.5/30	58.2	Impôt sur le capital des entreprises aboli depuis janvier 1998	49.3	44.31/23.74
Grèce ⁴	35/40	40/35	Pas d'impôt sur l'actif net des sociétés	53.8	–
Nouvelle-zélande	33	33	..	33	–
Portugal	34	37.4	Pas d'impôt sur l'actif net des sociétés	53.1	–
Espagne	35	35.8	Pas d'impôt sur l'actif net des sociétés	60.4	Plusieurs, suivant le type d'activité
Turquie	25	44	Pas d'impôt sur l'actif net des sociétés	66.4	20
<i>Pour mémoire :</i>					
Argentine		33			
Brésil		25			
Chili		15			

1. Y compris la fiscalité locale et les surtaxes.

2. Différence entre le bénéfice avant impôt réalisé par la société distributrice et le dividende net reçu par l'actionnaire.

3. Ces taux s'appliquent uniquement aux bénéfices non distribués.

4. 1997 au lieu de 1998.

Source : Base de données fiscales de l'OCDE, 1998, sources nationales et *Manuel fiscal européen*, 1998; enquête de KPMG sur l'impôt sur le revenu des sociétés, mars 1998.

Tableau A4. Principales caractéristiques des régimes de TVA dans certains pays

	Taux normal de la TVA	Allègements en faveur des petits commerçants (en dollars des États-Unis)	Déroptions aux exemptions normales ¹		Champ d'application des taux réduits	
			Exemptions autres que « normales »	Imposition de biens et services « normalement » exemptés	Taux zéro ²	Taux réduit
Mexique	15	112 194	La vente de livres, journaux, magazines, pièces d'or et d'argent et valeurs mobilières, l'échange de monnaies étrangères, la vente au détail de lingots d'or, les droits d'auteur. Transports publics de passagers par voie terrestre, activités dans les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche.	Services postaux et d'assurance à l'exception de l'assurance-vie et de l'assurance agricole. Location de bâtiments à usage commercial et services financiers pour le crédit à la consommation et les prêts personnels.	Vente de produits animaux et végétaux non transformés à l'exception du caoutchouc; spécialités pharmaceutiques, lait, eau, glace, denrées alimentaires à l'exception des produits transformés, du saumon fumé et du caviar; matériels et machines agricoles et bateaux de pêche; vente en gros d'or, de lingots d'or et de bijoux, certains services dans les secteurs de l'agriculture et la pêche, location de certaines machines agricoles, exportations de biens et services.	Vente de biens et services dans les régions frontalières. Taux = 10 pour cent.
États-Unis	-	-	-	-	-	-

Tableau A4. Principales caractéristiques des régimes de TVA dans certains pays (suite)

	Taux normal de la TVA	Allègements en faveur des petits commerçants (en dollars des États-Unis)	Drogations aux exemptions normales ¹		Champ d'application des taux réduits	
			Exemptions autres que « normales »	Imposition de biens et services « normalement » exemptés	Taux zéro ²	Taux réduit
Canada ³	7/15	22 760	Garde des enfants, assistance judiciaire, péages transbordeurs, (routes et ponts), services municipaux courants.	Loteries et jeux de hasard, vente et location de terrains et bâtiments à usage commercial, services postaux intérieurs.	Médicaments, produits d'épicerie courants, exportations, certains services financiers (généralement à des non-résidents), certains produits de l'agriculture et de la pêche, appareils médicaux, services de voyages et de transport internationaux, organisations internationales et leurs fonctionnaires, agriculture, métaux précieux, (ventes d'un montant unitaire de 25 cents ou moins effectuées à l'aide de machines à pièces).	–
Allemagne ⁴	16	21 352	–	–	–	Livres, alimentation, journaux, certaines manifestations culturelles, œuvres charitables si non exemptées, transport (taux réduit applicable uniquement au transport de passagers par bateau et au transport public local de passagers) Taux = 7 pour cent.

Tableau A4. Principales caractéristiques des régimes de TVA dans certains pays (suite)

	Taux normal de la TVA	Allègements en faveur des petits commerçants (en dollars des États-Unis)	Déroptions aux exemptions normales ¹		Champ d'application des taux réduits	
			Exemptions autres que « normales »	Imposition de biens et services « normalement » exemptés	Taux zéro ²	Taux réduit
Grèce ⁵	18	7 444	–	Culture (taux réduit)	–	Livres, biens culturels, produits alimentaires, médicaments, journaux. Taux = 4 et 8 pour cent
Nouvelle-Zélande ⁷	12.5	21 126	Vente de métaux précieux (or, argent et platine)	Services postaux, soins médicaux, soins dentaires, œuvres de bienfaisance (autres que les dons sans condition), enseignement, activités non commerciales des organismes sans but lucratif (autres que dons sans condition), services culturels, assurance et réassurance (sauf assurance et réassurance sur la vie), location de biens immobiliers, (sauf à usage résidentiel), jeux et loteries, ventes de terrains et de bâtiments (sauf ceux qui ont été affectés à un usage résidentiel pendant au moins cinq ans)	Fourniture, en tant qu'entreprise en activité, d'une activité commerciale imposable, vente de métaux précieux (or, argent ou platine) par un raffineur à un négociant en métaux précieux ; versement par une collectivité locale de la taxe locale sur les produits pétroliers (répartition du produit de cette taxe entre les collectivités locales) ; exportation de biens et de services (destinés à être consommés en dehors des frontières de la Nouvelle-Zélande).	En cas d'occupation à long terme d'un logement à loyer commercial, certains services dont la fourniture fait partie du droit d'occupation sont imposables au taux normal sur une assiette réduite représentant 60 pour cent de leur valeur (ce qui correspond à un taux réduit effectif de 7.5 pour cent).

Tableau A4. Principales caractéristiques des régimes de TVA dans certains pays (suite)

	Taux normal de la TVA	Allègements en faveur des petits commerçants (en dollars des États-Unis)	Dérogations aux exemptions normales ¹		Champ d'application des taux réduits	
			Exemptions autres que « normales »	Imposition de biens et services « normalement » exemptés	Taux zéro ²	Taux réduit
Portugal ⁶	17	12 790	Agriculture	–	–	Produits alimentaires, produits de première nécessité, médicaments, livres, journaux, électricité, distribution d'eau, services d'hébergement, transport de passagers, admission aux manifestations sportives Taux = 5 et 12 pour cent
Espagne	16	–	Droits de reproduction des œuvres littéraires et artistiques	Certains services culturels payants.	–	Livres, logement social, restauration, certains services culturels et de loisirs, alimentation, hôtels, restaurants, fourniture pour handicapés, médicaments, transports, journaux, équipements publics, services d'obsèques, agriculture et sylviculture Taux = 4 et 7 pour cent.

Tableau A4. Principales caractéristiques des régimes de TVA dans certains pays (suite)

	Taux normal de la TVA	Allègements en faveur des petits commerçants (en dollars des États-Unis)	Déroptions aux exemptions normales ¹		Champ d'application des taux réduits	
			Exemptions autres que « normales »	Imposition de biens et services « normalement » exemptés	Taux zéro ²	Taux réduit
Turquie ⁸	15	–	Livraison et réparation de véhicules de transports maritimes, aériens ou ferroviaires à usage professionnel, services sociaux, distribution d'eau pour l'agriculture.	Services éducatifs et culturels, journaux, livres, magazines (taux réduit), services postaux, vente de bâtiments à usage commercial, location, radio et télévision, hôpitaux, loteries et jeux de hasard.	–	Produits agricoles, crédit-bail, voitures d'occasion, journaux, livres, magazines, aliments de base, gaz naturel, cinéma, théâtre, opéra, ballets et enseignement Taux = 1 et 8 pour cent.

1. Les exemptions normales concernent les domaines suivants : services postaux, transport de personnes malades/blessées, soins hospitaliers et médicaux; sang, tissu et organes humains; soins dentaires; œuvres de bienfaisance; enseignement; activités non commerciales des organismes sans but lucratif; assurance et réassurance, location de biens immobiliers, services financiers; paris, loteries et jeux de hasard; ventes de terrains et de bâtiments; certaines opérations de collecte de fonds.

2. Tous les pays appliquent le taux zéro aux exportations.

3. La taxe de vente harmonisée de 15 pour cent (TVH) s'applique dans les provinces qui ont harmonisé leurs taxes provinciales sur les ventes de détail avec la TPS fédérale (la TVH de 15 pour cent comprend une composante provinciale de 8 pour cent et une composante fédérale de 7 pour cent).

4. Ce taux est applicable depuis le 1^{er} avril 1998.

5. Les taux d'imposition sont réduits de 30 pour cent dans certaines zones excentrées.

6. 17 pour cent dans les régions autonomes de Madère et des Açores.

7. Pour une occupation de longue durée d'un bâtiment à usage commercial, la TPS au taux normal est perçue sur 60 pour cent de la valeur de la fourniture.

8. La Turquie applique un taux de 23 à 40 pour cent sur certains articles de luxe.

Source : *Tendances des impôts sur la consommation*, OCDE, 1998.

*BASIC STATISTICS:
INTERNATIONAL COMPARISONS*

BASIC STATISTICS: INTERNATIONAL COMPARISONS

	Units	Reference period ¹	Australia	Austria	Belgium	Canada	Czech Republic	Denmark	Finland	France	Germany	Greece
Population												
Total	Thousands	1996	18 289	8 060	10 157	29 964	10 316	5 262	5 125	58 380	81 877	10 465
Inhabitants per sq. km	Number	1996	2	96	333	3	131	122	15	106	229	79
Net average annual increase over previous 10 years	%	1996	1.3	0.6	0.3	1.3	0	0.3	0.4	0.5	3	0.5
Employment												
Total civilian employment (TCE) ²	Thousands	1996	8 344	3 737 (94)	3 675 (95)	13 676	4 918	2 593	2 087	21 951	35 360	3 824 (95)
of which: Agriculture	% of TCE	1996	5.1	7.2 (94)	2.5 (95)	4.1	6.3	4	7.1	4.6	3.3	20.4 (95)
Industry	% of TCE	1996	22.5	33.2 (94)	26.7 (95)	22.8	42	27	27.6	25.9	37.5	23.2 (95)
Services	% of TCE	1996	72.4	59.6 (94)	71.4 (95)	73.1	51.7	69	65.3	69.5	59.1	56.4 (95)
Gross domestic product (GDP)												
At current prices and current exchange rates	Bill. US\$	1996	398.9	228.7	268.2	579.2	56.2	174.9	125.1	1 536.6	2 353.5	91.2 (95)
Per capita	US\$	1996	21 812	28 384	26 409	19 330	5 445	33 230	24 420	26 323	28 738	8 722 (95)
At current prices using current PPPs ³	Bill. US\$	1996	372.7	172.4	222	645.1	..	118	96.7	1 198.6	1 736.1	133.5
Per capita	US\$	1996	20 376	21 395	21 856	21 529	..	22 418	18 871	20 533	21 200	12 743
Average annual volume growth over previous 5 years	%	1996	3.9	1.6	1.2	2.2	2	2.2	1.6	1.2	1.4	1.3 (95)
Gross fixed capital formation (GFCF)												
of which: Machinery and equipment	% of GDP	1996	20.3	23.8	17.3	17.7	33	16.7	16.1	17.4	20.6	17 (95)
Residential construction	% of GDP	1996	10.2 (95)	8.8 (95)	7.5 (95)	6.6	7.9 (95)	7.9 (95)	6.4 (95)	7.8	7.6	7.7 (95)
Average annual volume growth over previous 5 years	%	1996	4.6 (95)	5.9 (95)	4.6 (95)	5.4	..	3.2 (95)	3.5 (95)	4.4	7.3	3.3 (95)
	%	1996	5.6	2.1	0.3	2.2	9.4	2	-4.1	-1.5	0.2	0.5 (95)
Gross saving ratio ⁴	% of GDP	1996	18	21.9	22.2	17.8	..	17.6	19.6	18.7	20	16 (95)
General government												
Current expenditure on goods and services	% of GDP	1996	17	19.8	14.5	18.7	21.5	25.2	21.9	19.4	19.8	20.8 (95)
Current disbursements ⁵	% of GDP	1995	35.6	48.6	52.2	45.8	..	59.6	55.9	50.9	46.6	52.1
Current receipts	% of GDP	1995	34.9	47.4	49.9	42.7	..	58.1	52.8	46.9	45.9	45
Net official development assistance	% of GNP	1995	0.36	0.33	0.38	0.38	..	0.96	0.32	0.55	0.31	0.13
Indicators of living standards												
Private consumption per capita using current PPPs ³	US\$	1996	12 596	12 152	13 793	12 959	..	12 027	10 282	12 506	12 244	9 473
Passenger cars, per 1 000 inhabitants	Number	1994	460	433	416	466	282	312	368	430	488	199
Telephones, per 1 000 inhabitants	Number	1994	496	466	449	576	209	604	551	547	483 ⁸	478
Television sets, per 1 000 inhabitants	Number	1993	489	479	453	618	476	538	504	412	559	202
Doctors, per 1 000 inhabitants	Number	1995	2.2 (91)	2.7	3.7 (94)	2.2	2.9	2.9 (94)	2.8	2.9	3.4	3.9 (94)
Infant mortality per 1 000 live births	Number	1995	5.7	5.4	7.6 (94)	6.3 (94)	7.7	5.5	4	5.8 (94)	5.3	8.1
Wages and prices (average annual increase over previous 5 years)												
Wages (earnings or rates according to availability)	%	1996	1.7	5.2	2.7	2.4	..	3.2	3.8	2.6	4.2	11.8
Consumer prices	%	1996	2.4	2.9	2.2	1.4	11.9	1.9	1.5	2	3.1	11.6
Foreign trade												
Exports of goods, fob*	Mill. US\$	1996	60 288	57 870	170 223 ⁷	202 320	21 910	51 030	40 576	288 450	521 263	11 501
As % of GDP	%	1996	15.1	25.3	63.5	34.9	39	29.2	32.4	18.8	22.1	12.9 (95)
Average annual increase over previous 5 years	%	1996	7.5	7.1	7.6	9.7	..	6.2	12.1	6.3	5.4	5.8
Imports of goods, cif*	Mill. US\$	1996	61 374	67 376	160 917 ⁷	170 931	27 721	44 987	30 911	271 348	455 741	27 402
As % of GDP	%	1996	15.4	29.5	60	29.5	49.3	25.7	24.7	17.7	19.4	30.4 (95)
Average annual increase over previous 5 years	%	1996	9.7	5.9	5.9	7.7	..	5.6	7.3	3.9	3.3	6.6
Total official reserves ⁶												
As ratio of average monthly imports of goods	Ratio	1996	10 107	15 901	11 789 ⁷	14 202	8 590	9 834	4 810	18 635	57 844	12 171
	Ratio	1996	2	2.8	0.9	1	..	2.6	1.9	0.8	1.5	5.3

* At current prices and exchange rates.

1. Unless otherwise stated.

2. According to the definitions used in OECD *Labour Force Statistics*.

3. PPPs = Purchasing Power Parities.

4. Gross saving = Gross national disposable income minus private and government consumption.

5. Current disbursements = Current expenditure on goods and services plus current transfers and payments of property income.

6. End of year.

7. Data refer to the Belgo-Luxembourg Economic Union.

8. Data refer to western Germany.

9. Including non-residential construction.

10. Refers to the public sector including public enterprises.

Sources: Population and Employment: OECD, *Labour Force Statistics*. GDP, GFCF and General Government: OECD, *National Accounts*, Vol. I and *OECD Economic Outlook*, Historical Statistics. Indicators of living standards: Miscellaneous national publications. Wages and Prices: OECD, *Main Economic Indicators*. Foreign trade: OECD, *Monthly Foreign Trade Statistics*, Series A. Total official reserves: IMF, *International Financial Statistics*.

BASIC STATISTICS: INTERNATIONAL COMPARISONS (cont'd)

	Units	Reference period ¹	Hungary	Iceland	Ireland	Italy	Japan	Korea	Luxembourg	Mexico	Netherlands	New Zealand
Population												
Total	Thousands	1996	10 193	270	3 621	57 473	125 864	45 545	418	96 582	15 494	3 640
Inhabitants per sq. km	Number	1996	77	3	52	191	333	458	161	48	380	14
Net average annual increase over previous 10 years	%	1996	-0.3	1.1	0.2	0	0.4	1	1.3	2	0.6	1.1
Employment												
Total civilian employment (TCE) ²	Thousands	1996	3 605	142	1 307	20 036	64 860	20 764	212 (95)	32 385 (95)	6 983	1 688
of which: Agriculture	% of TCE	1996	8.4	9.2	10.7	7	5.5	11.6	2.8 (95)	23.5 (95)	3.9	9.5
Industry	% of TCE	1996	33	23.9	27.2	32.1	33.3	32.5	30.7 (90)	21.7 (95)	22.4	24.6
Services	% of TCE	1996	58.6	66.2	62.3	60.9	61.2	55.9	66.1 (90)	54.8 (95)	73.8	65.9
Gross domestic product (GDP)												
At current prices and current exchange rates	Bill. US\$	1996	43.7 (95)	7.3	70.7	1 214.2	4 595.2	484.8	17	329.4	396	65.9
Per capita	US\$	1996	4 273 (95)	27 076	19 525	21 127	36 509	10 644	40 791	3 411	25 511	18 093
At current prices using current PPPs ³	Bill. US\$	1996	..	6.3	68.8	1 148	2 924.5	618.5	13.5	751.1	324.5	63.6
Per capita	US\$	1996	..	23 242	18 988	19 974	23 235	13 580	32 416	7 776	20 905	17 473
Average annual volume growth over previous 5 years	%	1996	-2.4 (95)	1.5	7.1	1	1.5	7.1	4.8	1.7	2.3	3.7
Gross fixed capital formation (GFCF)												
of which: Machinery and equipment	% of GDP	1996	19.3 (95)	17.5	17.2	17	29.7	36.8	20.8	18	19.7	20.9
Residential construction	% of GDP	1996	..	6.7	5.5 (95)	8.8	10.1 (95)	13	..	8.8	9.4	10
Average annual volume growth over previous 5 years	%	1996	-0.9 (95)	3.9	4.9 (95)	4.5	5.3 (95)	7.6	..	4.7	5	5.6
Gross saving ratio ⁴	% of GDP	1996	..	-1.4	6	-1.4	1.3	6.9	0.2	-0.7	2.2	9.6
General government												
Current expenditure on goods and services	% of GDP	1996	24.9 (95)	20.8	14.1	16.4	9.7	10.6	13.6	9.7 ¹⁰	14	14.4
Current disbursements ⁵	% of GDP	1995	..	35.1	39.2 (94)	49.5	28.5	15.1	..	..	51.8	..
Current receipts	% of GDP	1995	..	36	39.3 (94)	44.5	32	25.1	..	..	50	..
Net official development assistance												
	% of GNP	1995	..	..	0.29	0.15	0.28	0.03	0.36	..	0.81	0.23
Indicators of living standards												
Private consumption per capita using current PPPs ³	US\$	1996	..	14 244	10 020	12 224	13 912	7 354	17 811	5 045	12 477	10 895
Passenger cars, per 1 000 inhabitants	Number	1994	212	434	264	517	342	115	544	91	383	457
Telephones, per 1 000 inhabitants	Number	1994	170	557	350	429	480	397	564	93	509	470
Television sets, per 1 000 inhabitants	Number	1993	427	335	301	429	618	215	261	150	491	..
Doctors, per 1 000 inhabitants	Number	1995	3.4	3.9 (94)	3.4	3.0 (94)	1.7	1.6 (92)	1.8 (94)	1.1	2.2 (93)	1.6
Infant mortality per 1 000 live births	Number	1995	11	6.1	6.3	6.6 (94)	4.3	9	5.3 (94)	17 (94)	5.5	7.2 (94)
Wages and prices (average annual increase over previous 5 years)												
Wages (earnings or rates according to availability)	%	1996	..	..	3.7	3.5	1.8	..	..	-1.6	2.4	1.5
Consumer prices	%	1996	23.2	2.6	2.2	4.5	0.7	5.3	2.4	19.7	2.5	2
Foreign trade												
Exports of goods, fob*	Mill. US\$	1996	15 674	1 891	48 416	250 842	411 067	129 715	..	96 000	203 953	14 316
As % of GDP	%	1996	35.9	26	68.5	20.7	8.9	26.8	..	29.1	51.5	21.7
Average annual increase over previous 5 years	%	1996	8.9	4	14.8	8.2	5.5	12.5	..	17.6	8.9	8.2
Imports of goods, cif*	Mill. US\$	1996	18 105	2 032	35 763	206 904	349 149	150 340	..	89 469	184 389	14 682
As % of GDP	%	1996	41.4	27.9	50.6	17	7.6	31	..	27.2	46.6	22.3
Average annual increase over previous 5 years	%	1996	9.6	3.4	11.5	2.5	8	13.9	..	12.4	7.8	11.8
Total official reserves⁶												
As ratio of average monthly imports of goods	Ratio	1996	6 812	316	5 706	31 954	150 663	23 670	..	13 514	18 615	4 140
		1996	..	1.9	1.9	1.9	5.2	..	..	1.8	1.2	3.4

* At current prices and exchange rates.

1. Unless otherwise stated.

2. According to the definitions used in OECD *Labour Force Statistics*.

3. PPPs = Purchasing Power Parities.

4. Gross saving = Gross national disposable income minus private and government consumption.

5. Current disbursements = Current expenditure on goods and services plus current transfers and payments of property income.

6. End of year.

7. Data refer to the Belgo-Luxembourg Economic Union.

8. Data refer to western Germany.

9. Including non-residential construction.

10. Refers to the public sector including public enterprises.

Sources: Population and Employment: OECD, *Labour Force Statistics*. GDP, GFCF and General Government: OECD, *National Accounts*, Vol. I and *OECD Economic Outlook*, Historical Statistics. Indicators of living standards: Miscellaneous national publications. Wages and Prices: OECD, *Main Economic Indicators*. Foreign trade: OECD, *Monthly Foreign Trade Statistics*, Series A. Total official reserves: IMF, *International Financial Statistics*.

BASIC STATISTICS: INTERNATIONAL COMPARISONS (cont'd)

	Units	Reference period ¹	Norway	Poland	Portugal	Spain	Sweden	Switzerland	Turkey	United Kingdom	United States
Population											
Total	Thousands	1996	4 370	38 618	9 935	39 270	8 901	7 085	62 695	58 782	265 557
Inhabitants per sq. km	Number	1996	13	123	108	78	20	172	80	240	28
Net average annual increase over previous 10 years	%	1996	0.5	0.3	-0.1	0.2	0.6	0.8	2	0.3	1
Employment											
Total civilian employment (TCE) ²	Thousands	1996	2 110	14 977	4 475	12 394	3 963	3 803	20 895	26 088	126 708
of which: Agriculture	% of TCE	1996	5.2	22.1	12.2	8.7	2.9	4.5	44.9	2	2.8
Industry	% of TCE	1996	23.4 (95)	31.7	31.4	29.7	26.1	27.7	22	27.4	23.8
Services	% of TCE	1996	71.5 (95)	46.2	56.4	61.6	71	67.4	33.1	71	73.3
Gross domestic product (GDP)											
At current prices and current exchange rates	Bill. US\$	1996	157.8	117.9 (95)	103.6	584.9	251.7	294.3	181.5	1 153.4	7 388.1
Per capita	US\$	1996	36 020	3 057 (95)	10 425	14 894	28 283	41 411	2 894	19 621	27 821
At current prices using current PPPs ³	Bill. US\$	1996	106.7	..	130.1	587.2	171.4	180.6	383.3	1 095.5	7 388.1
Per capita	US\$	1996	24 364	..	13 100	14 954	19 258	25 402	6 114	18 636	27 821
Average annual volume growth over previous 5 years	%	1996	4.1	2.2 (95)	1.5	1.3	1	0.1	4.4	2.2	2.8
Gross fixed capital formation (GFCF)											
of which: Machinery and equipment	% of GDP	1996	20.5	17.1 (95)	24.1	20.1	14.8	20.2	25	15.5	17.6
Residential construction	% of GDP	1996	8.4	..	11.7 (93)	6.1 (95)	7.9	9.3	11.9	7.6	8.3 (95)
Average annual volume growth over previous 5 years	% of GDP	1996	2.6 (94)	..	5.2 (93)	4.3 (95)	1.9	11 ⁹	8.4 (95)	3	4.1 (95)
Gross saving ratio ⁴	% of GDP	1996	2.8	5.4 (95)	2.2	-1	-2.6	-0.8	6.9	1.3	6.9
General government											
Current expenditure on goods and services	% of GDP	1996	20.5	16.9 (95)	18.5	16.3	26.2	14.3	11.6	21.1	15.6
Current disbursements ⁵	% of GDP	1995	45.8	..	42.5 (93)	41.2	63.8	47.7	..	42.3 (94)	34.3
Current receipts	% of GDP	1995	50.9	..	39.8 (93)	37.9	57.5	53.8	..	37.2 (94)	32.1
Net official development assistance											
	% of GNP	1995	0.87	..	0.27	0.24	0.77	0.34	0.07	0.28	0.1
Indicators of living standards											
Private consumption per capita using current PPPs ³	US\$	1996	11 593	..	8 522	9 339	10 096	15 632	4 130	11 865	18 908
Passenger cars, per 1 000 inhabitants	Number	1994	381	186	357	351	406 (93)	451	47	372	565
Telephones, per 1 000 inhabitants	Number	1994	554	131	350	371	683	597	201	489	602
Television sets, per 1 000 inhabitants	Number	1993	427	298	190	400	470	400	176	435	816
Doctors, per 1 000 inhabitants	Number	1995	2.8	2.3	3	4.1 (93)	3.1	3.1 (94)	1.2	1.6 (94)	2.6 (94)
Infant mortality per 1 000 live births	Number	1995	4	13.6	7.4	6 (94)	4	5	46.8 (94)	6.2 (94)	8 (94)
Wages and prices (average annual increase over previous 5 years)											
Wages (earnings or rates according to availability)	%	1996	3.2	..	..	5.8	4.8	..	..	4.9	2.7
Consumer prices	%	1996	1.9	..	5.6	4.7	2.7	2.2	81.6	2.7	2.9
Foreign trade											
Exports of goods, fob*	Mill. US\$	1996	49 576	24 417	24 614	102 067	84 836	79 581	23 301	259 941	625 075
As % of GDP	%	1996	31.4	20.7	23.8	17.5	33.7	27	12.8	22.5	8.5
Average annual increase over previous 5 years	%	1996	7.8	..	8.6	11.2	9	5.3	11.1	7	8.2
Imports of goods, cif*	Mill. US\$	1996	35 575	37 185	35 192	121 838	66 825	78 052	43 094	287 033	795 289
As % of GDP	%	1996	22.5	31.5	34	20.8	26.5	26.5	23.7	24.9	10.8
Average annual increase over previous 5 years	%	1996	6.9	..	6.1	5.5	6	3.2	15.1	6.5	10.3
Total official reserves⁶											
As ratio of average monthly imports of goods	Ratio	1996	18 441	12 409	11 070	40 284	13 288	26 727	11 430	27 745	44 536
	Ratio	1996	6.2	..	3.8	4	2.4	4.1	3.2	1.2	0.7

* At current prices and exchange rates.

1. Unless otherwise stated.

2. According to the definitions used in OECD *Labour Force Statistics*.

3. PPPs = Purchasing Power Parities.

4. Gross saving = Gross national disposable income minus private and government consumption.

5. Current disbursements = Current expenditure on goods and services plus current transfers and payments of property income.

6. End of year.

7. Data refer to the Belgo-Luxembourg Economic Union.

8. Data refer to western Germany.

9. Including non-residential construction.

10. Refers to the public sector including public enterprises.

Sources: Population and Employment: OECD, *Labour Force Statistics*. GDP, GFCF and General Government: OECD, *National Accounts*, Vol. I and *OECD Economic Outlook*, Historical Statistics. Indicators of living standards: Miscellaneous national publications. Wages and Prices: OECD, *Main Economic Indicators*. Foreign trade: OECD, *Monthly Foreign Trade Statistics*, Series A. Total official reserves: IMF, *International Financial Statistics*.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 1999 40 2 P) ISBN 92-64-26981-9 – n° 50608 1999
ISSN 0304-3363