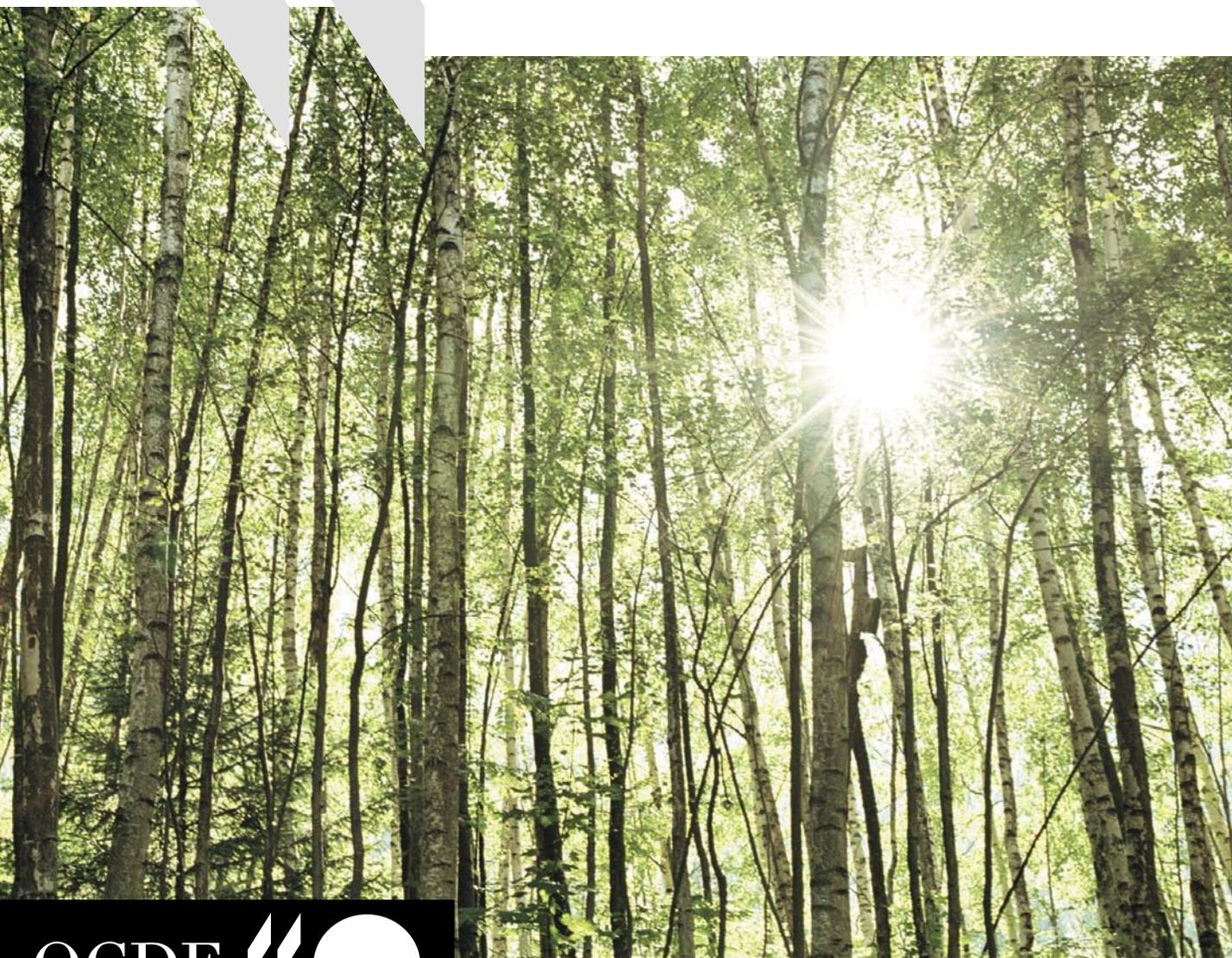




**Études économiques
de l'OCDE**

Mexique



OCDE



ÉDITIONS OCDE

Volume 2005/18 – Novembre 2005

Études économiques de l'OCDE

Mexique

2005



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

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

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

Publié également en anglais

© OCDE 2005

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Performance économique et principaux enjeux	21
Une solide performance macroéconomique	22
L'écart des niveaux de vie doit être réduit	29
Faire face à la pénurie de capital humain	34
Supprimer les obstacles à l'activité des entreprises et à l'investissement	36
Réduire la pauvreté est tout aussi important qu'accroître les revenus moyens ...	38
Renforcer les finances publiques et tirer le meilleur parti possible du fédéralisme budgétaire	40
Conclusions	42
Notes	43
Bibliographie	44
Annexe 1.A1. Informations complémentaires	45
Annexe 1.A2. Bilan des réformes structurelles	49
Chapitre 2. Pour un enseignement efficient et équitable	51
Introduction	52
Dispenser des services à l'une des populations d'âge scolaire les plus nombreuses de la zone OCDE	52
Dépenser mieux	55
Réduire les inégalités en matière d'éducation	65
Évaluation globale	70
Notes	72
Bibliographie	74
Annexe 2.A1. Informations complémentaires	76
Chapitre 3. Améliorer les conditions de l'activité des entreprises et de l'investissement	79
Obstacles à l'entrepreneuriat et à l'investissement	80
Créer des conditions plus propices à l'entrepreneuriat	92
Réduire les obstacles à l'entrée et favoriser une concurrence effective	94
Financer l'investissement	96
Résumé	98
Notes	101
Bibliographie	103
Annexe 3.A1. Informations complémentaires	105
Annexe 3.A2. Questions de concurrence dans le secteur du transport aérien : le projet de privatisation de CINTRA	111

Annexe 3.A3. Le recours excessif à la procédure de l'« amparo » compromet l'efficacité des politiques	114
Chapitre 4. Renforcer les finances publiques	117
Évaluation de la politique budgétaire menée ces dernières années	118
La politique budgétaire dans une optique de moyen terme	125
Maintenir la discipline budgétaire dans un pays producteur de pétrole : vue d'ensemble	134
Notes	137
Bibliographie	139
Annexe 4.A1. Réforme du processus budgétaire.	140
Annexe 4.A2. Principales mesures fiscales pour 2005	143
Chapitre 5. Tirer le meilleur parti de la décentralisation dans le secteur public	145
Forces qui influent sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration	147
Compétences en matière de dépenses	149
Modalités de financement des administrations infranationales	158
Assurer la discipline budgétaire dans un environnement décentralisé	169
Les réformes à entreprendre	175
Notes	179
Bibliographie	182
Encadrés	
1.1. Principaux atouts et faiblesses de l'économie mexicaine	24
1.2. La politique monétaire et le cadre monétaire	28
1.3. La concurrence de la Chine : une menace ou une chance à saisir?	30
2.1. Plan d'action pour des écoles de qualité (<i>Escuelas de calidad</i>)	58
2.2. Synthèse des principales recommandations concernant l'éducation	71
3.1. Réforme du cadre juridique régissant les garanties bancaires	90
3.2. La nouvelle loi sur les marchés de valeurs mobilières	97
3.3. Résumé des recommandations en vue d'améliorer l'environnement des entreprises et le climat de l'investissement	100
4.1. La situation budgétaire sous-jacente et le recours aux mesures ponctuelles	121
4.2. Fonds de stabilisation : les exemples de la Norvège et du Chili	128
4.3. Recommandations pour la consolidation des dépenses publiques	136
5.1. La répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration pour les principaux services publics.	150
5.2. Principaux transferts préaffectés : critères appliqués pour en fixer le montant et les répartir entre les administrations infranationales.	156
5.3. Évolution de la répartition des compétences en matière de fiscalité et de recettes entre les niveaux d'administration depuis les années 80	162
5.4. Principales réformes accomplies depuis le milieu des années 90 pour renforcer les prérogatives fiscales des États	165
5.5. La TVA décentralisée au Canada et dans l'Union européenne	168
5.6. Le mécanisme de la fiducie globale, destiné à faciliter l'accès des administrations infranationales aux marchés de capitaux	175
5.7. Recommandations en vue d'améliorer les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration	178

Tableaux

1.1. Avantages concurrentiels relatifs de la Chine et du Mexique	31
1.2. Répartition du revenu.	40
1.A1.1. Perspectives à court terme.	45
2.A1.1. Panorama du système éducatif (2003/2004)	76
2.A1.2. Taux de scolarisation 2003/2004	76
2.A1.3. Dépenses par élève (dépense annuelle, en milliers de pesos courants)	77
4.1. Comptes financiers du secteur public	120
5.1. Les prérogatives fiscales des administrations infranationales dans certains pays de l'OCDE	161
5.2. Principales ressources fiscales propres des États.	163
5.3. Les différentes stratégies possibles pour assurer la discipline fiscale : règles budgétaires et garanties dans un certain nombre de pays	173

Graphiques

1.1. La performance du Mexique en matière de croissance : une comparaison	23
1.2. Le dernier ralentissement : une comparaison	26
1.3. Résultats d'inflation	27
1.4. Actions monétaires.	28
1.5. Parts de marché de certains pays dans les importations des États-Unis	30
1.6. Décomposition de l'écart de revenu.	33
1.7. Niveau de formation de la population d'âge actif	34
1.8. Résultats des élèves et taux de scolarisation à 15 ans.	35
1.9. Taux d'investissement fixe	37
1.10. Indicateur de la compétitivité internationale	38
1.11. Montant brut des investissements directs étrangers au Mexique.	39
1.12. Recettes fiscales et niveau de revenu : une comparaison.	41
1.A1.1. Évolution des primes de risque (écart sur l'IOME 1998-2005) au Mexique, en Argentine, au Brésil.	46
1.A1.2. Parts de marché du Mexique et de la Chine dans les importations des États-Unis pour certains produits	47
1.A1.3. Distribution du revenu et pauvreté dans certains pays de l'OCDE	48
2.1. Nombre d'élèves scolarisés dans les pays de l'OCDE et dans quelques pays d'Amérique latine	53
2.2. Dépenses publiques totales d'éducation	54
2.3. Dépenses par élève jusqu'à 15 ans et résultats PISA en 2003.	56
2.4. Répartition des ressources totales et courantes pour les établissements d'enseignement.	57
2.5. Niveau de prise de décision dans l'enseignement public du premier cycle du secondaire.	62
2.6. Résultats PISA et niveau de centralisation des processus décisionnels	63
2.7. Taux de scolarisation, pauvreté et situation géographique	66
2.8. Résultats des tests nationaux par type d'établissement.	67
2.9. Performance de l'enseignement dans quelques États du Mexique	68
3.1. Obstacles à l'entrepreneuriat	82
3.2. Obstacles à l'investissement direct étranger	83
3.3. Indicateurs d'infrastructure énergétique	84
3.4. Tarifs téléphoniques dans les pays de l'OCDE, 2000 et 2004	85
3.5. Indicateurs de gouvernance	87

3.6.	Financement du secteur privé : crédit bancaire	89
3.7.	Cotisations sociales à la charge des employeurs et des salariés	91
3.A1.1.	Obstacles à l'entrée	106
3.A1.2.	Contrôle étatique des activités des entreprises	107
3.A1.3.	Réglementation des marchés de produits	108
3.A1.4.	Coûts de main-d'œuvre : une comparaison	109
3.A1.5.	Législation sur la protection de l'emploi (LPE)	110
4.1.	Agrégats budgétaires du secteur public	129
4.2.	Investissement public et partenariats public-privé en 2005	123
4.3.	Prix du pétrole et hypothèses budgétaires	125
4.4.	L'ajustement à des prix du pétrole plus élevés : options simplifiées	135
5.1.	Part des administrations infranationales dans les recettes et les dépenses des administrations publiques	147
5.2.	Dispersion régionale du PIB par habitant dans les pays de l'OCDE : perspective internationale et rétrospective	149
5.3.	Emploi dans le secteur public, en perspective	153
5.4.	Répartition des principaux transferts préaffectés entre les États	155
5.5.	Les principaux transferts préaffectés dont bénéficient les administrations infranationales	156
5.6.	Ressources financières infranationales	160
5.7.	Les impôts réguliers sur les biens immeubles dans les pays de l'OCDE	164
5.8.	Transferts par habitant attribués aux États au titre du partage des recettes	166
5.9.	Instabilité des transferts fédéraux perçus par les administrations infranationales	170
5.10.	Passif des États	172

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

La situation économique et les politiques du Mexique ont été évaluées par le Comité le 4 juillet 2005. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 13 juillet 2005.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Bénédicte Larre, Stéphanie Guichard et Isabelle Joumard sous la supervision de Nicholas Vanston.

L'Étude précédente du Mexique a été publiée en janvier 2004.

STATISTIQUES DE BASE DU MEXIQUE

LE PAYS

Superficie (km ²)	1 964 375	Nombre d'habitants dans les principales villes	
Terres cultivées (km ²) (1990)	394 000	(milliers, recensement de 2000)	
		Mexico City	18.1
		Guadalajara	3.7
		Monterrey	3.3

LA POPULATION

Population (milliers, recensement de 2000)	97 483	Emploi ¹ (milliers, 2004)	41 272
Habitants par km ² (2000)	49.6		
Taux de croissance annuel de la population (1990-2000)	1.85		

PRODUCTION

Structure de la production, 2004 (en pourcentage du PIB, prix de 1993)		PIB en 2004 (milliards de dollars EU)	1 046.6
Agriculture	5.5	PIB par habitant en 2004 (dollars EU, PPA)	9 807.0
Industrie	26.1	Formation brute de capital fixe en 2004 (en pourcentage du PIB, prix de 1993)	19.8
dont : secteur manufacturier	19.1		
Services	68.4		

L'ÉTAT

Indicateurs du secteur public (en pourcentage du PIB, 2004)		Composition du Parlement (septembre 2003)	Chambre des députés	
			Sénat	députés
Dépenses totales	23.5	PRI	60	222
Recettes	23.2	PAN	46	151
Dette nette du secteur public (décembre 2004)	23.2	PRD	16	95
		Autres	6	28
		Total	128	496

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de marchandise (en pourcentage du PIB, 2004)	27.8	Importations de marchandises (en pourcentage du PIB, 2004)	29.1
Principales exportations (en pourcentage du total, 2004)		Principales importations (en pourcentage du total, 2004)	
Produits manufacturés	85.3	Biens intermédiaires	75.6
Produits pétroliers	11.3	Biens d'équipement	11.5
Agriculture	3.4	Biens de consommation	12.9

LA MONNAIE

Unité monétaire : Peso		Unités monétaires par dollar des États-Unis, moyenne des données journalières	
		Année 2004	11.2808
		Août 2005	10.6703

1. Population économiquement active sur la base des résultats de l'Enquête nationale sur l'emploi.

Résumé

On s'attend à une poursuite de l'expansion économique, mais d'importants problèmes demeurent

Après une forte reprise en 2004, la croissance de la production devrait s'établir en moyenne à un peu plus de 4 % sur les deux années suivantes. Le Mexique a mis en œuvre des politiques macroéconomiques saines et a progressé dans une certaine mesure sur la voie des réformes structurelles requises, ouvrant l'économie, améliorant le fonctionnement des marchés de produits et renforçant le secteur financier. Cependant, les niveaux de vie sont encore très loin de la moyenne de l'OCDE et, bien qu'elle ait reculé au cours des 4 dernières années, la pauvreté reste répandue. La croissance du PIB potentiel est trop lente pour réduire l'écart de revenu. La première cause du retard persistant du Mexique est le faible niveau de la productivité de la main d'œuvre et sa progression lente. L'enjeu essentiel à moyen terme est d'accélérer la croissance grâce à un approfondissement du processus de réforme, en tirant parti des synergies résultant d'actions simultanées sur un large front et en assurant une mise en œuvre efficace. Pourtant, ces dernières années, beaucoup d'occasions de réformes importantes n'ont pas été saisies. Une action est nécessaire sur le front de l'éducation ainsi que pour faciliter l'activité des entreprises. Le cadre de la politique budgétaire devrait aussi être renforcé afin d'assurer le financement des besoins de développement sur une base durable.

Améliorer la performance du système éducatif est une priorité

Le capital humain est le plus faible de la zone OCDE et le système éducatif n'obtient pas de résultats suffisamment bons pour réduire le retard à un rythme acceptable. Les enfants mexicains passent encore relativement peu d'années dans le système d'éducation formel et n'en bénéficient pas autant qu'ils le devraient, de sorte que la faiblesse des acquis scolaires se reproduit d'une génération à l'autre, et avec elle la persistance de la pauvreté. Il convient de remédier aux inefficiences et à la mauvaise affectation des ressources. Il faut ainsi résister aux pressions en faveur de hausses injustifiées des salaires réels des enseignants, tout en affectant plus de ressources aux dépenses non salariales indispensables; mieux former les enseignants et les directeurs d'établissement; introduire des mécanismes de sanction et de récompense crédibles; et transférer davantage de responsabilités aux établissements. La généralisation de l'enseignement préscolaire, qui détourne des ressources de l'expansion nécessaire du deuxième cycle d'enseignement secondaire, doit être limitée à la dernière année de maternelle et aux enfants des familles à faible revenu qui en ont le plus besoin. Côté positif, il existe des programmes prometteurs destinés à accélérer la diffusion des technologies de l'information en milieu scolaire (tels que le programme Enciclomedia).

L'amélioration des conditions de l'activité économique et de l'investissement contribuera aussi à une plus forte croissance de la productivité.

Les investissements privés et le développement du secteur formel sont limités par un ensemble de facteurs : réglementation des marchés de produits toujours restrictive et formalités administratives lourdes (y compris pour la création d'entreprises), protection stricte de l'emploi

formel, déficiences au niveau de la primauté du droit et procédures judiciaires inefficaces. Nombre de mesures prometteuses ont déjà été prises; l'essentiel est de bien assurer leur application. La création d'entreprises est devenue une priorité. Les nouveaux programmes destinés à alléger le fardeau administratif des jeunes entreprises devraient être élargis à l'ensemble du territoire national. La suppression des obstacles juridiques à l'investissement privé dans le secteur de l'électricité et l'application effective d'un cadre réglementaire non discriminatoire et favorable à la concurrence dans les autres industries de réseau faciliteraient aussi les activités des entreprises et l'investissement. L'abandon de la réforme du marché du travail est regrettable; cette réforme devrait être remise à l'ordre du jour.

Les autorités sont aussi confrontées à plusieurs problèmes budgétaires

Bien que la discipline budgétaire soit généralement bonne, le cadre budgétaire de moyen terme actuel devrait être renforcé et érigé en loi. Des efforts ont été accomplis afin que la manne pétrolière soit utilisée pour investir et épargner, mais des directives plus strictes sont nécessaires pour faire face à la situation actuelle des recettes pétrolières, qui sont élevées mais pourraient ne pas toujours rester à ce niveau. Ces ressources supplémentaires devraient être utilisées ou dépensées sagement, en mettant en place un important Fonds de stabilisation des recettes pétrolières, en réduisant l'endettement public et en finançant les investissements. Il y a aussi des priorités de développement (éducation de base, santé, infrastructure, réduction de la pauvreté) qui exigent des financements supplémentaires prévisibles. Une réforme fiscale propre à accroître les recettes, tout en réduisant les distorsions, est indispensable pour faire face à ces besoins.

La répartition des compétences et des responsabilités entre les niveaux d'administration devrait être revue de façon à tirer le meilleur parti de la décentralisation du secteur public

Le niveau fédéral a gardé la majeure partie de ses compétences en matière d'impôt, alors que les États se sont vu transférer des compétences essentielles en matière de dépenses et ont une importante autonomie d'emprunt. Les principaux enjeux sont d'assurer un meilleur rapport efficacité-coût des services publics ainsi que l'équité d'accès à ces services. Il faudra pour cela accroître l'obligation de rendre des comptes pour les États et municipalités, en précisant l'attribution des responsabilités en matière de dépenses entre les niveaux de l'administration et en faisant mieux correspondre les responsabilités dans le domaine des dépenses avec les compétences pour lever des impôts. Une réforme du système de transferts du gouvernement fédéral vers les collectivités territoriales est nécessaire pour améliorer les incitations en faveur de l'efficacité et réduire les larges disparités de ressources financières entre les juridictions. Les mécanismes propres à discipliner le comportement budgétaire des collectivités territoriales devraient être renforcés.

Évaluation et recommandations

La performance du Mexique s'est améliorée, mais pas suffisamment

La reprise qui a suivi le ralentissement amorcé en 2001 semble être solidement établie, le PIB connaissant une croissance à peu près égale à son taux potentiel. L'OCDE s'attend à ce que 2006 marque la troisième année consécutive d'une croissance du PIB de 4 % ou plus. Cette reprise concerne l'ensemble de l'économie, et tant les exportations que la production de biens destinés à la consommation intérieure augmentent à un rythme soutenu, ce qui s'accompagne des risques habituels liés à l'évolution de l'économie mondiale. Il faut noter que ni le ralentissement, ni la reprise n'ont été très marqués et qu'il n'y a pas eu de signes de grave instabilité des marchés financiers ou du marché des changes. L'inflation continue de reculer, de façon irrégulière il est vrai, pour revenir vers l'objectif de 3 %, assorti d'une marge de fluctuation de plus ou moins un point, retenu par la Banque centrale. Les politiques budgétaires et monétaires visant à restaurer la stabilité après la crise du peso de 1995 portent donc leurs fruits et une grande partie des recettes pétrolières supplémentaires exceptionnelles de ces deux dernières années ont été dépensées à bon escient, ou économisées. Cependant, bien qu'un taux de croissance soutenu du PIB de 4 % semble hors de portée de la plupart des pays de l'OCDE, dans le cas du Mexique il est juste suffisant pour permettre au niveau de vie par habitant d'augmenter au même rythme que la moyenne de l'OCDE. La convergence vers ces niveaux de vie plus élevés exigerait une croissance effective plus rapide pendant de nombreuses années et, par conséquent, une augmentation de la croissance potentielle.

Les enjeux et les contraintes auxquels le Mexique est confronté

Pour accroître la croissance potentielle, il faudra à la fois améliorer plus rapidement la qualité de la main-d'œuvre, augmenter et améliorer les dotations en capital physique, trouver de meilleurs moyens d'associer les deux types de facteurs de production et recourir davantage aux technologies de pointe. Pour réaliser certains de ces objectifs, on peut s'en remettre aux marchés, à condition que ceux-ci fonctionnent bien. À cet égard, les réformes des trois dernières décennies se révèlent utiles : les réductions des droits de douane et des quotas ont soumis les entreprises à des pressions concurrentielles sur le marché intérieur qui les ont poussées à innover et à réduire les coûts, alors que les réformes du secteur financier ont beaucoup amélioré son rôle d'intermédiation potentielle. D'autres réformes auraient un coût budgétaire peu important et pourraient aussi s'avérer bénéfiques. Il s'agit notamment de la poursuite de la libéralisation du marché du travail et de certains secteurs

des marchés de produits, notamment l'électricité et les autres industries de réseau. Aucun parti politique ne dispose cependant d'une majorité au Congrès, et les gouvernements des États jouent un rôle politique actif. En conséquence, il s'est révélé extrêmement difficile de parvenir à un accord sur certaines réformes, malgré les efforts soutenus du gouvernement fédéral. Ces retards sont regrettables et risquent de décourager les étrangers d'investir davantage dans le pays. En revanche, certaines des stratégies à engager pour assurer la prospérité doivent être conçues et financées par le secteur public. L'enseignement primaire et (au moins) le premier cycle de l'enseignement secondaire, les services de santé de base, l'infrastructure des transports, le filet minimum de sécurité sociale et la primauté du droit sont des éléments que seul l'État peut assurer. Le Mexique a besoin de progrès quantitatifs sur tous ces fronts ainsi que d'une amélioration de la qualité. Progresser rapidement à moyen terme dans tous ces domaines, au lieu d'appliquer une approche ponctuelle, créerait des synergies. Cependant, les ressources budgétaires hors pétrole sont trop limitées dans cette optique et les recettes pétrolières sont trop imprévisibles. Des réformes fiscales qui aideraient à assouplir les contraintes budgétaires se sont enlisées dans le processus politique. Le Mexique a grandement besoin d'un cadre budgétaire qui permette le financement de façon adéquate, stable et prévisible de ses besoins de développement par les différents niveaux de l'administration. Dans le cadre des débats relatifs à ces réformes cruciales, toutes les parties concernées devraient se focaliser sur des éléments objectifs, et non sur des intérêts politiques étroits. Seules des réformes complètes portant sur l'ensemble de ces domaines permettront que la productivité du travail augmente assez rapidement pour réduire l'écart des niveaux de vie.

*La main-d'œuvre est abondante mais
sa productivité est faible*

Il n'y a pas de pénurie de main-d'œuvre au Mexique, mais sa productivité est faible. La population active a augmenté de 2½ pour cent en moyenne ces quinze dernières années. La population mexicaine de plus de 12 ans a presque doublé entre 1990 et 2004. La majeure partie des Mexicains arrivent sur le marché du travail vers 15 ans, il n'existe pas d'assurance chômage et les retraites sont peu importantes; les pressions qui s'exercent sur les individus en termes d'activité sont donc fortes. Cependant, la productivité de la main-d'œuvre représente environ un tiers de la moyenne de l'OCDE. Bien que cela laisse d'amples opportunités de rattrapage, les gains de productivité ont été médiocres – hormis dans le secteur manufacturier –, malgré les programmes de réforme des deux dernières décennies. Il apparaît que :

- Les niveaux de capital humain sont très faibles. Les résultats scolaires sont non seulement les moins bons des pays de l'OCDE, comme l'indiquent les études de l'OCDE et les études nationales, mais, contrairement à la plupart des autres pays de l'OCDE, la scolarisation des travailleurs jeunes n'est guère plus longue que celle de leurs aînés. La formation des adultes est encore rare.
- D'importantes possibilités existent pour accroître la productivité en agissant dans des domaines où les réformes ont été timides ou absentes jusqu'ici, y compris le marché du travail et certaines grandes industries de réseau.
- Même lorsque les réformes sont votées, leur mise en œuvre peut être inégale. Le système juridique offre un grand nombre de voies de recours qui font traîner les choses en

longueur et il peut souvent être contourné totalement grâce à l'intervention de groupes de pression ou simplement par la corruption.

On peut donc conclure qu'une action doit être engagée dans plusieurs domaines, à la fois pour améliorer directement la productivité et pour libérer les synergies qui renforceront les effets positifs des réformes précédentes.

L'amélioration des résultats du système d'éducation est une priorité

Au cours des dernières décennies, le Mexique a réussi à beaucoup accroître le taux de scolarisation dans un contexte de contraintes budgétaires, de croissance rapide de la population d'âge scolaire, de grande diversité linguistique, d'importants flux migratoires transfrontaliers et internes et d'une situation de pauvreté extrême pour beaucoup de Mexicains. Les dépenses publiques au titre de l'éducation ont été délibérément accrues, mais si le volume des services éducatifs a augmenté, on peut se demander si les financements supplémentaires conduisent effectivement aux améliorations escomptées. Aussi bien la couverture que la qualité des services éducatifs restent bien loin des meilleures pratiques de l'OCDE même si, sur le papier, les nombres moyens d'élèves par enseignant ne sont pas très différents. En outre, le système n'est pas en mesure d'empêcher la pauvreté de se reproduire d'une génération à l'autre. Nombre d'enfants, en particulier les plus pauvres, abandonnent encore l'école avant la fin de la scolarité obligatoire et ceux qui se trouvent dans ce cas savent tout juste lire, écrire et compter. Le programme *Oportunidades* a fait la preuve de son efficacité en permettant de réduire la pauvreté, d'accomplir des progrès en matière d'enseignement, de nutrition et de santé, ainsi que de faire reculer les taux d'abandon scolaire. Sa mise en œuvre devrait se poursuivre. Au-delà de ce programme, il reste beaucoup à faire pour améliorer la qualité des résultats et l'accès à l'enseignement supérieur.

Les ressources affectées à l'éducation doivent être mieux réparties...

La rémunération des enseignants absorbe une forte proportion des dépenses totales d'éducation par rapport aux autres pays, alors que les dépenses au titre de l'infrastructure et des matériels pédagogiques sont faibles. Le programme *Enciclomedia* constitue une initiative louable destinée à améliorer la qualité de l'enseignement en faisant appel aux technologies de l'information dans les écoles primaires. Il est également susceptible d'inciter les enseignants à renforcer leurs compétences. Néanmoins, une proportion accrue des ressources additionnelles devrait aller aux postes non salariaux, où les besoins sont les plus aigus. L'allocation des ressources dans l'ensemble du pays est essentiellement dictée par l'offre, les écoles dans les zones à faible revenu souffrant à la fois d'un manque d'infrastructure publique et d'enseignants qualifiés, ce qui accentue les difficultés rencontrées par les élèves des milieux défavorisés. L'affectation des transferts fédéraux entre les États, et des dépenses au sein des États, devrait être plus étroitement liée au nombre d'enfants d'âge scolaire. La généralisation en cours de l'enseignement préscolaire obligatoire suscite des préoccupations. L'enseignement préscolaire est un instrument puissant de réduction des inégalités d'apprentissage dues au milieu social des enfants, mais l'obligation juridique de dispenser trois années d'éducation préscolaire risque fort de détourner des ressources

rare de l'enseignement secondaire, où le nombre d'élèves augmente rapidement et où les résultats sont encore peu satisfaisants. En outre, les gains potentiels ne se matérialiseront que si le système préscolaire est de bonne qualité, ce qui n'est pas encore le cas, et couvre ceux qui en ont réellement besoin. En conséquence, la portée du programme devrait être limitée, et ne concerner que la dernière année de maternelle ou cibler seulement ceux pour qui l'enseignement préscolaire est le plus nécessaire, c'est-à-dire les enfants venant de familles à faible revenu (et généralement à bas niveau d'instruction).

... et l'utilisation des ressources pourrait être améliorée

Parmi les enseignants, seule la jeune génération dispose d'une formation théorique et/ou professionnelle. Les méthodes d'enseignement reposent souvent sur un apprentissage par mémorisation bien que des programmes modernes soient en train d'être introduits. Des actions sont nécessaires pour : i) améliorer encore la sélection et la formation des enseignants; ii) introduire des méthodes d'enseignement qui favorisent les capacités de compréhension et de communication; iii) mieux harmoniser les programmes avec les besoins des étudiants et du marché du travail; et iv) trouver des solutions de remplacement à l'utilisation systématique du redoublement, qui est un moyen inefficace de remédier aux retards scolaires. En outre, le Mexique doit encore introduire des politiques de renforcement de l'efficacité. Davantage de responsabilités devraient être transférées aux établissements pour qu'ils puissent s'adapter aux conditions et besoins locaux. Cela a été fait principalement avec les écoles de qualité (*escuelas de calidad*), dont le champ d'action et les moyens matériels sont limités. Une étape essentielle a été franchie avec la création de l'INEE (Instituto Nacional de Evaluación de la Educación), mais, pour tirer parti des avantages des évaluations, les résultats doivent être largement pris en compte dans les décisions, la gestion des établissements et le choix des utilisateurs. Enfin, des sanctions pour absentéisme et incompétence patente des enseignants devraient être établies et appliquées, et l'efficacité du principal dispositif d'incitations financières devrait être accrue. Étant donné que les changements nécessaires influenceront vraisemblablement sur les intérêts des enseignants, ces réformes se heurteront sans doute à la résistance du très puissant syndicat des enseignants. Un dialogue continu avec ce syndicat devrait être envisagé afin de l'encourager à devenir partenaire de l'amélioration de la qualité de l'éducation et de ses résultats, au lieu de défendre les pratiques actuelles et les intérêts établis.

Les réformes de l'enseignement doivent s'inscrire dans une vision stratégique

Tant au niveau fédéral qu'à celui des États, les autorités sont conscientes des faiblesses du système éducatif, et certaines réformes ont été engagées pour améliorer ses résultats et responsabiliser les acteurs concernés. Néanmoins, on constate une dispersion des efforts déployés entre une multitude de programmes dont les priorités sont parfois contradictoires. Dans certains États, des expériences intéressantes sont menées pour améliorer la qualité et l'efficacité, à l'issue de négociations réussies avec les sections locales du syndicat des enseignants. La prochaine étape consistera à évaluer ces expériences et à trouver les moyens de généraliser les plus performantes d'entre elles aux autres États. Pour faciliter sa mise en œuvre, il conviendrait de lancer la réforme requise sous la forme d'un ensemble de mesures, associant des initiatives à l'impact immédiat et visible avec des réformes plus profondes de

renforcement de l'efficience et de la qualité, qui auront des résultats plus diffus et susciteront vraisemblablement des oppositions. Une fois bien informés, les parents pourraient aussi contribuer à exercer une pression sur les autorités et les enseignants en faveur d'une amélioration de la qualité de l'éducation reçue par leurs enfants.

Les réformes du marché du travail ont marqué le pas

Un marché du travail qui fonctionne bien est nécessaire pour que l'amélioration du capital humain se traduise par une augmentation de la productivité et des salaires. Le marché du travail mexicain se caractérise par la coexistence d'un grand secteur informel, toléré dans une large mesure, où les travailleurs n'ont qu'une protection sociale rudimentaire et ne paient pas d'impôts, et un secteur formel, où les emplois sont généralement plus qualifiés et protégés par une législation stricte. Une application plus vigoureuse des obligations fiscales et de sécurité sociale résoudrait pour partie le problème. *Surtout, une réforme du marché du travail est nécessaire pour améliorer l'adaptabilité de la population active et réduire les obstacles à la création d'emplois dans le secteur formel.* Le projet de réforme transmis au Congrès en 2002 a été retiré de l'ordre du jour en 2005. C'est d'autant plus regrettable que ce projet n'allait pas particulièrement loin mais comportait plusieurs mesures louables. *L'assouplissement de la législation sur la protection de l'emploi et de la réglementation sur les formes atypiques d'emploi permettrait aux entreprises de répondre de façon plus souple à l'évolution de la technologie et au renforcement de la concurrence exercée par les autres économies à bas salaires.*

Les rigidités des industries de réseau freinent le développement

Bien que la réduction de grande ampleur des obstacles commerciaux et les divers programmes de privatisation aient renforcé le jeu de la concurrence dans certains secteurs, beaucoup reste encore à faire dans d'autres. Le projet de réforme visant à ouvrir le secteur de l'électricité à l'investissement et à l'offre privés s'est enlisé. Compte tenu de l'importance de ce secteur pour la croissance future, et pour tirer pleinement parti des avantages des autres réformes, les obstacles juridiques à l'investissement privé dans le secteur de l'électricité devront être supprimés, ce qui est une condition nécessaire pour que les entreprises et les ménages aient accès à une source d'énergie à faible coût et fiable. Dans les autres industries de réseau, l'opérateur historique domine encore. Les entreprises exploitent trop facilement les procédures judiciaires (« amparos ») dont la lenteur et la lourdeur leur permettent de bloquer la mise en œuvre des décisions des autorités de régulation et de la Commission fédérale de la concurrence. *Bien que les tarifs des télécommunications aient diminué, ils restent sensiblement plus élevés que dans la plupart des pays de l'OCDE, en raison vraisemblablement de la faiblesse des forces concurrentielles.* Dans les transports aériens, les termes du projet de privatisation en cours doivent être soigneusement précisés de façon à assurer une concurrence adéquate. En s'appuyant sur les problèmes identifiés dans l'examen par les pairs de l'OCDE consacré à la politique et au droit de la concurrence, le gouvernement mexicain s'emploie actuellement à élaborer une stratégie destinée à renforcer l'efficacité de la politique de la concurrence et à étendre sa portée aux domaines dans lesquels la concurrence est encore balbutiante. Même si certains des changements requis peuvent être effectués au niveau de

la Commission fédérale de la concurrence, il est impératif d'adopter une nouvelle législation pour renforcer la concurrence effective.

Les conditions de l'activité économique sont ingrates, mais l'entrepreneuriat est très développé

La création et la gestion d'une entreprise dans le secteur formel sont encore soumises à une pléthore de réglementations, en particulier au niveau des États et des communes, qui prennent du temps et sont coûteuses. Il faut donc faire davantage pour moderniser les structures bureaucratiques dans l'ensemble du pays. Les expériences positives, telles que le système de création rapide d'entreprises (*Sistema de Apertura Rapida de Empresas*), réalisées dans certains États pour accroître la transparence devraient être reproduites dans l'ensemble du pays. Plus généralement, les améliorations de l'État de droit susciteraient une diminution des coûts de transaction pour les individus comme pour les entreprises. Les banques n'ont que récemment commencé à prêter de nouveau au secteur privé formel. Le nouveau cadre juridique relatif aux garanties bancaires devrait contribuer à la réduction des coûts de financement, mais en raison des difficultés qui persistent encore dans la récupération des actifs auprès des créanciers non performants, les banques sont réticentes à prêter aux petites entreprises, même celles ayant un plan d'activité prometteur. Les nouvelles entreprises novatrices utilisant une technologie de pointe font ainsi l'objet d'une discrimination. Néanmoins, le taux de création d'entreprises est élevé, bien qu'un grand nombre d'entre elles soient des entreprises individuelles, souvent implantées dans le secteur informel. Un effort bienvenu et jusqu'ici efficace a été fait pour donner un meilleur accès au microcrédit aux très petites entreprises, l'objectif étant notamment d'encourager ces entreprises à se développer si elles en ont la possibilité. *À cet égard, une adoption rapide de la nouvelle loi sur les valeurs mobilières serait souhaitable, afin d'améliorer encore l'accès des moyennes entreprises à un marché national des capitaux en pleine expansion. Les mesures de ce type et l'élimination des réglementations inutiles qui freinent le fonctionnement normal des entreprises devraient se voir accorder la priorité, surtout parce qu'elles n'exigent pas systématiquement l'approbation préalable du pouvoir législatif et ne devraient pas trop souffrir de luttes politiques intestines.*

Le cadre budgétaire devrait être orienté davantage vers le moyen terme

Le processus budgétaire annuel s'est beaucoup amélioré ces dernières années, et depuis quelque temps déjà, les objectifs de déficit budgétaire sont réalisés avec très peu de marge d'erreur. Si les recettes pétrolières dépassent les prévisions budgétaires, généralement prudentes, un mécanisme permet d'en économiser une partie, d'en utiliser une autre partie pour rembourser la dette et d'en consacrer une troisième à des investissements supplémentaires. Inversement, les règles budgétaires prévoient des coupes dans les dépenses – qui affectent en pratique essentiellement les investissements – si les recettes pétrolières ou non pétrolières sont en deçà des projections budgétaires. La crédibilité budgétaire du Mexique est donc forte sur les marchés financiers. Elle a conduit à de faibles taux d'intérêt et a permis au pays d'être épargné par les crises qui ont frappé les autres

marchés émergents. Cependant, à d'autres égards, le cadre budgétaire du Mexique laisse beaucoup à désirer :

- Les recettes totales sont faibles par rapport au PIB, un tiers d'entre elles sont liées au pétrole et une partie de ces dernières fluctue au gré des variations des cours mondiaux du pétrole.
- La volatilité des recettes étant absorbée dans une large mesure par des modifications de l'investissement, surtout à la baisse, une planification efficace des dépenses à moyen terme est donc plus difficile.
- Or, les faibles niveaux de l'infrastructure physique et sociale (santé et services d'éducation en particulier) et les taux élevés de pauvreté exigent des programmes de dépenses publiques stables, de grande ampleur et à long terme.
- Il y a un consensus sur la nécessité d'une réforme fiscale qui élargirait la base d'imposition, en particulier pour les impôts indirects, et générerait des recettes plus élevées et plus stables, tout en réduisant les distorsions. Mais il n'a pas été possible d'engager des réformes sérieuses en raison des différends politiques.
- Bien que l'incidence des fluctuations des cours du pétrole à court terme soit gérée de façon efficace, il n'y a pas de mécanisme budgétaire permettant de faire face à des périodes prolongées de niveau élevé ou faible de ces cours. En fait, l'utilisation des recettes pétrolières de base est décidée chaque année dans le cadre de l'exercice budgétaire annuel.
- L'administration fédérale fixe le niveau de la plupart des impôts (directs et indirects), mais une grande partie des dépenses sont réalisées par les États et les communes, souvent d'une manière qui reflète les dotations historiques et non les besoins actuels.

La hausse des cours du pétrole ne doit pas être considérée comme une manne mais comme une moisson à engranger dans la durée...

Il est probable que les recettes seront plus élevées qu'on ne l'avait précédemment escompté pendant quelques années à venir, grâce au dynamisme des prix du pétrole (et en supposant que la production pétrolière reste stable ou augmente). La hausse des cours du pétrole constitue une opportunité, mais génère aussi un double risque. *Premièrement*, ces cours sont sujets à des fluctuations importantes et imprévisibles et ne doivent donc pas servir de base au financement de programmes de développement, qui exigent des ressources stables. Leur niveau actuellement élevé ne doit donc pas justifier le report de réformes fiscales qui élargissent de façon permanente la base d'imposition et se traduisent par un flux durablement plus élevé de recettes. *Deuxièmement*, il n'existe pas de règles pour absorber des entrées supplémentaires de recettes pétrolières à moyen terme, comme c'est le cas pour les fluctuations annuelles. Le surplus de recettes pourrait donc être gaspillé par une succession d'arbitrages annuels entre les partis politiques et entre les différents niveaux de l'administration. Si les cours du pétrole devaient à nouveau baisser, une période prolongée de resserrement douloureux de la politique budgétaire pourrait être nécessaire. Une nouvelle loi sur le budget fédéral et la responsabilité budgétaire a été proposée, avec notamment des principes de gestion budgétaire pluriannuelle. Elle prévoit en particulier un mécanisme transparent de fixation du prix de référence annuel du pétrole en fonction de l'évolution récente et des cours à terme. Cela permettra d'isoler ce

prix de référence des manœuvres politiques. Par ailleurs, la loi proposée en mars 2005 contient des dispositions pour allouer les recettes supplémentaires: 50 % seraient transférées au Fonds de stabilisation pétrolier et le reste serait distribué en proportion égales à deux autres fonds de stabilisation, l'un pour lisser les transferts aux États et aux communes, l'autre pour les investissements de la compagnie pétrolière d'État PEMEX. Le projet de loi donne un fondement juridique aux trois fonds, et établit que leurs ressources ne peuvent être utilisées que lorsque les cours du pétrole tombent sous le niveau convenu à long terme. Une fois que les réserves sur les trois fonds auront atteint un niveau donné, les recettes supplémentaires restantes seraient utilisées pour améliorer le solde des finances publiques et pour financer des projets d'infrastructures. *Cette proposition devrait être adoptée. Un cadre à moyen terme complet devrait aller encore plus loin que la proposition actuelle, et inclure un mécanisme destiné à empêcher que des cours pétroliers durablement élevés ne se traduisent par une augmentation permanente des dépenses courantes.*

... et qui doit être utilisée à bon escient

Les mécanismes requis pour une allocation rationnelle des recettes pétrolières supplémentaires, qui ne revêtent pas nécessairement un caractère permanent, pourraient comprendre les éléments suivants :

- *Compte tenu de l'importance des coûts d'un ajustement à la baisse des cours, il faudrait convenir d'un cours du pétrole à long terme délibérément prudent et utiliser les recettes tirées de cours plus élevés pour améliorer le patrimoine net du secteur public.*
- *Il importe également d'introduire des objectifs de dépenses pluriannuels orientés vers les résultats, de façon à éviter des augmentations excessives de la masse salariale du secteur public.*
- *Enfin, des directives devraient être élaborées pour limiter les transferts fédéraux aux collectivités territoriales.*

Le partage des compétences et des responsabilités entre les niveaux de l'administration publique n'est pas idéal

Les relations budgétaires entre les niveaux d'administration sont déséquilibrées : les collectivités territoriales entrent pour une large part dans les dépenses publiques et ont une grande autonomie pour ce qui est de leurs emprunts, alors que leurs compétences en matière d'imposition sont à la fois extrêmement limitées et encore sous-exploitées. Le transfert de responsabilités en matière de dépenses a été rapide mais les incitations aux gains d'efficacité font défaut. Les collectivités territoriales gèrent désormais des programmes essentiels de dépenses publiques (notamment dans l'éducation et la santé), mais ont aussi un rôle dans le développement des infrastructures et les programmes de lutte contre la pauvreté. Des expériences et des innovations intéressantes ont été observées au niveau local. *Afin d'accroître les effets positifs de la décentralisation, un accord national définissant les responsabilités de chaque niveau d'administration en matière de dépenses doit être trouvé. Un tel accord contribuerait à réduire les chevauchements dans ce domaine. En outre, la qualité des informations sur les dépenses et les résultats obtenus devrait être améliorée, de façon à mieux responsabiliser les collectivités territoriales.*

Une réforme du financement des États et municipalités est nécessaire, pour améliorer le rapport efficacité-coût des services publics et l'équité interrégionale

Le système actuel de financement des collectivités territoriales se caractérise par : i) un rôle très mineur pour les impôts au niveau des États et municipalités; ii) un large recours aux transferts préaffectés et iii) un mécanisme de partage des recettes qui prévoit peu de redistribution entre les juridictions. Les ajustements généreux des transferts fédéraux au fil des années (associés à la fois aux systèmes de transferts préaffectés et aux dispositifs de partage des recettes), caractérisés notamment par la distribution d'une part considérable des recettes pétrolières excédentaires, réduisent les incitations des collectivités territoriales à augmenter leurs propres impôts, atténuant du même coup leur obligation de rendre des comptes. Dans ce contexte, une amélioration du « pacte » budgétaire exigerait :

- *Une augmentation des impôts propres aux collectivités territoriales.* Au niveau des communes, cela suppose une meilleure définition des droits de propriété, la mise à jour des registres fonciers et l'amélioration des capacités administratives. Au niveau des États, deux options pourraient être envisagées : recourir davantage à l'application d'une surtaxe sur l'impôt fédéral sur les revenus des personnes physiques, comme cela a été permis en 2005, ou introduire une taxe sur les ventes, se rajoutant à la TVA fédérale.
- *Un ajustement du système de transferts affectés pour encourager les collectivités territoriales à fournir des services de qualité à moindre coût et à assurer l'équité d'accès à ces services. L'obligation de rendre des comptes devrait être renforcée et la répartition des ressources devrait tenir compte de l'évaluation des résultats.* Les formules utilisées pour répartir les ressources entre les collectivités territoriales sont fondées dans une large mesure sur les coûts historiques et les installations existantes : elles devraient être modifiées pour tenir compte de critères objectifs de besoins (par exemple, dans le secteur de l'éducation, le nombre d'enfants d'âge scolaire au lieu du nombre d'établissements et d'enseignants). En outre, il devrait être possible de reporter une partie des transferts affectés non dépensés, en particulier ceux destinés aux infrastructures.
- *Une limitation des transferts fédéraux pour inciter les collectivités territoriales à utiliser pleinement leurs prérogatives fiscales.* À cet égard, il serait souhaitable de fixer un objectif prudent pour les transferts fédéraux à moyen terme et d'accroître leur prévisibilité en lissant l'incidence des évolutions conjoncturelles et/ou des fluctuations des cours du pétrole de façon à éviter que les augmentations temporaires des recettes ne se traduisent par des dépenses récurrentes au niveau des États et municipalités.

Tous les niveaux d'administration et le Congrès courent des risques dans ce processus. En cas de modification du *statu quo*, de nombreuses collectivités territoriales pourraient voir leurs recettes diminuer, tandis que l'augmentation de leurs recettes fiscales propres aura un coût politique. En outre, la forte hétérogénéité des conditions socio-économiques entre les États et en leur sein complique le processus de négociation. En conséquence, la conclusion d'un accord durable et efficace passe par un dialogue objectif et constructif.

Les mécanismes favorisant la viabilité budgétaire des États et municipalités doivent être renforcés

Bien que la dette des collectivités territoriales soit généralement faible, la viabilité budgétaire des États et municipalités n'est pas assurée à long terme. La qualité des données sur les finances publiques est médiocre et la dette implicite pourrait être élevée. Dans le cadre des nouvelles modalités applicables, les collectivités territoriales peuvent utiliser les transferts fédéraux comme garantie pour les prêteurs. *Il serait souhaitable de fixer une limite à la mesure dans laquelle les transferts fédéraux peuvent être utilisés comme garantie. L'amélioration de la cohérence et de la couverture des données sur les finances publiques est aussi requise pour que les marchés financiers puissent jouer un rôle efficace. Bien qu'il soit sans doute juridiquement et politiquement difficile d'imposer des règles budgétaires aux collectivités territoriales, l'utilisation de ces règles devrait être encouragée.*

Promouvoir une plus forte croissance

La gestion budgétaire a été performante ces dernières années et la politique monétaire de ciblage de l'inflation a contribué à ancrer les anticipations selon lesquelles la stabilité macroéconomique était bien installée. Qui plus est, le secteur financier a connu une importante transformation et le marché national des capitaux s'est diversifié et approfondi. Cela permettra aux autorités mexicaines de se préoccuper davantage des priorités à long terme, qui correspondent de plus en plus aux enjeux essentiels de l'action publique. Une croissance plus rapide des niveaux de vie exigera des réformes du régime fiscal de façon à financer le volume approprié de dépenses courantes et les besoins d'investissements à long terme. Les relations budgétaires entre les différents niveaux de l'administration doivent être repensées afin d'assurer une utilisation plus efficace et équitable des recettes. Une partie de l'augmentation des recettes pétrolières supplémentaires devrait être réservée au financement de certains programmes pluriannuels importants mais de durée déterminée. Des réformes majeures de l'éducation, du marché du travail, du secteur de l'électricité, des autres industries de réseau et des modes opératoires des acteurs économiques sont aussi souhaitables et contribueront à soutenir l'investissement des entreprises, aussi bien nationales qu'étrangères, prêtes à miser sur l'avenir du Mexique. Il importe que les réformes soient évaluées et jugées par les législateurs sur la base de leurs mérites intrinsèques, et non au travers du prisme de considérations politiques à court terme.

Chapitre 1

Performance économique et principaux enjeux

Le présent chapitre passe en revue la performance macroéconomique récente du Mexique et les atouts et faiblesses de son économie, et identifie les principaux enjeux auxquels le pays est confronté. La tâche essentielle incombant aux décideurs consiste à accélérer la progression des niveaux de vie et à assurer une meilleure répartition du revenu au sein de la population, de façon à pouvoir réduire la pauvreté, encore très répandue. Deux domaines d'action principaux sont mis en évidence : le renforcement du capital humain et la suppression des obstacles à l'investissement privé. Outre l'enjeu du rattrapage, les autorités doivent aussi s'attacher à consolider les finances publiques.

Depuis la crise financière de 1995, le Mexique a beaucoup progressé sur la voie de la stabilisation macroéconomique et des réformes importantes ont été entreprises pour ouvrir davantage l'économie, améliorer le fonctionnement des marchés de produits et renforcer le secteur financier. Cependant, l'amélioration de la performance économique est restée insuffisante pour réduire sensiblement l'écart de revenu par rapport aux pays de l'OCDE les plus avancés et, même si elle a diminué, la pauvreté reste très répandue. Cette situation tient essentiellement à un problème structurel : la croissance de la production potentielle, estimée actuellement à 3½-4 %, est trop faible pour que le Mexique puisse rattraper à un rythme satisfaisant les niveaux de vie moyens de la zone OCDE (graphique 1.1). Comme indiqué dans l'encadré 1.1, le Mexique dispose de nombreux atouts, mais ceux-ci n'ont pas suffi jusqu'ici à doper la croissance potentielle. *La tâche essentielle incombant aux décideurs est donc d'accroître la croissance potentielle et, partant, de favoriser la convergence des niveaux de vie avec ceux des pays de l'OCDE les plus avancés.* L'objectif du présent chapitre est de recenser les principaux éléments faisant encore obstacle à une plus forte croissance ainsi que les domaines d'action prioritaires.

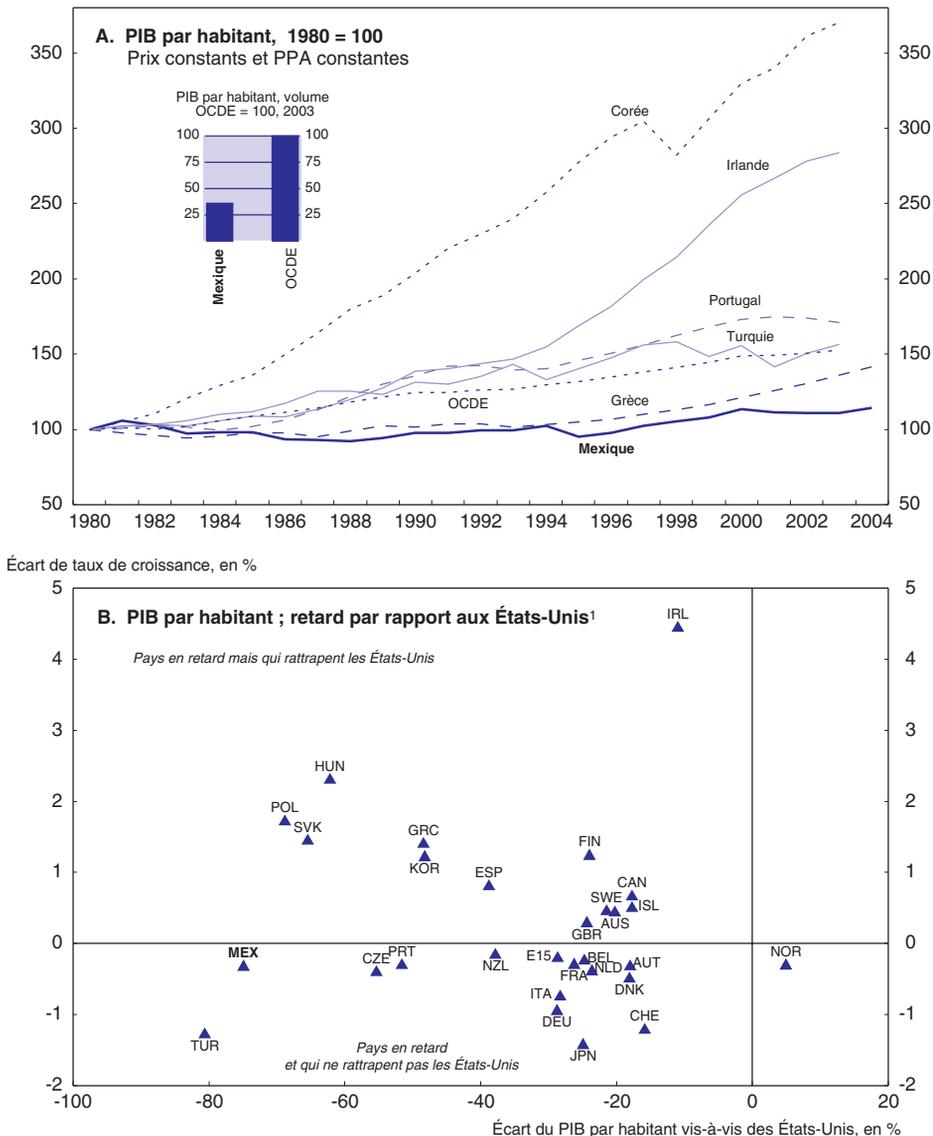
Outre l'enjeu de la croissance, les autorités sont aussi confrontées à des enjeux budgétaires. Bien que la discipline budgétaire soit assurée et que la vulnérabilité de l'endettement du secteur public face à des chocs de taux d'intérêt et de taux de change ait été réduite, les ressources du secteur public ne sont pas suffisantes pour soutenir le processus de rattrapage. Les bases d'imposition sont étroites et les recettes budgétaires trop instables pour répondre aux besoins de développement du Mexique et faire face à l'augmentation de la dette implicite au titre des pensions ou de certains des projets d'infrastructure réalisés par le secteur privé pour l'État. Le renforcement des finances publiques et du cadre budgétaire à moyen terme est indispensable pour assurer un financement stable et prévisible des dépenses au titre de l'infrastructure sociale et physique, qui sont des éléments déterminants du processus de croissance. Cela est d'autant plus important dans le contexte actuel de hausse des recettes pétrolières, car il faut s'assurer que ces recettes ne sont pas gaspillées et limiter la vulnérabilité du pays face à une chute des cours pétroliers. En outre, le Mexique doit renforcer le cadre des relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration de façon à tirer le meilleur parti du processus de décentralisation amorcé il y a environ une décennie; cela implique une meilleure allocation et utilisation des ressources budgétaires et des mesures pour prévenir les risques de surendettement des administrations locales.

Une solide performance macroéconomique

Le Mexique a réussi à stabiliser son économie

Depuis la crise de 1995, lorsque la Banque centrale mexicaine a dû abandonner son engagement en matière de taux de change, les autorités mexicaines ont fait de remarquables progrès en matière de consolidation et de stabilité macroéconomiques (graphique 1.2). Le cadre macroéconomique établi au lendemain de la crise a bien

Graphique 1.1. La performance du Mexique en matière de croissance : une comparaison



1. Le taux de croissance moyen du PIB par habitant est calculé sur la période 1996-2003. Le niveau du PIB par habitant est donné pour 2003 sur la base des parités de pouvoir d'achat (PPA) de 2000.

Source : OCDE, base de données des Principaux indicateurs économiques ; OCDE, base de données des Comptes nationaux.

fonctionné : l'inflation est tombée de plus de 50 % en 1995 à moins de 5 % et le déficit de la balance des opérations courantes a avoisiné 1 % en 2004. Le déficit budgétaire est tombé à 0,3 % du PIB, tandis que le besoin de financement du secteur public au sens large (BFSP) s'établit à 2½ pour cent contre plus de 6 % en 1999. La gestion de la dette publique a aussi réduit la vulnérabilité face à des chocs de taux de change et de taux d'intérêt¹. De 1995 à 2004, la croissance du PIB réel s'est située en moyenne à 3,7 %, soit près d'un point de pourcentage au-dessus de la moyenne OCDE. Suite à la libéralisation du commerce, en particulier dans le contexte de l'ALENA, le Mexique a consolidé sa base d'exportation et s'est spécialisé davantage dans les produits manufacturés de moyenne et de haute

Encadré 1.1. Principaux atouts et faiblesses de l'économie mexicaine

Principaux atouts

Un environnement macroéconomique stable. Par rapport à la plupart des économies ayant le même niveau de développement, le Mexique connaît très peu de déséquilibres macroéconomiques. Les déficits budgétaire et extérieur sont faibles. L'inflation est sous contrôle. Le cadre de politique économique a gagné en crédibilité. Le risque pays est devenu faible et stable.

Une main-d'œuvre jeune et en augmentation rapide. Par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE, la population active du Mexique est assez jeune (les deux tiers environ ont moins de 40 ans) et connaît une augmentation rapide (2½ pour cent en moyenne ces 15 dernières années). Le marché du travail a aussi fait la preuve de sa capacité à faire face aux chocs : le chômage déclaré est faible, les salaires réels ont été assez flexibles au cours de la dernière décennie et la main-d'œuvre est relativement mobile.

La proximité avec les États-Unis. La proximité géographique avec la plus puissante économie mondiale a été un puissant moteur de croissance ces dix dernières années, notamment dans le cadre de l'ALENA. Les États-Unis sont la première destination des exportations mexicaines et la première source des entrées d'investissement direct étranger au Mexique. La proximité reste le principal avantage comparatif du Mexique sur le marché des États-Unis, malgré la baisse des coûts de transport et de communication au niveau mondial.

Envois de fonds des travailleurs migrants. Le montant des envois de fonds des Mexicains travaillant aux États-Unis a été supérieur à celui des entrées nettes d'IDE et ces transferts contribuent dans une large mesure à soutenir le niveau de vie des ménages pauvres. Ils ont représenté 2.5 % du PIB en 2004. Quelque 5 % des ménages mexicains bénéficient de ce type de ressources.

Un secteur financier sain. Depuis la crise de 1995, d'importantes réformes du secteur financier ont été entreprises. Le système bancaire mexicain est aujourd'hui aussi rentable que celui des autres pays de l'OCDE et les cadres de surveillance et de réglementation sont proches des meilleures pratiques observées ailleurs. Le marché intérieur des capitaux s'est étoffé et a élargi le champ de ses activités.

Des programmes efficaces de réduction de la pauvreté. Le Mexique a mis en place plusieurs programmes sociaux ciblés sur les plus démunis. Ces programmes ont bien fonctionné et sont considérés au niveau international comme des exemples de bonnes pratiques.

Des ressources pétrolières. La hausse des recettes pétrolières facilite actuellement la réalisation de l'objectif budgétaire et peut contribuer à répondre aux besoins de développement. Mais c'est une arme à double tranchant. Il est difficile d'affirmer que les recettes pétrolières pourront toujours être dépensées de façon efficiente, ni qu'une part suffisante des recettes supplémentaires pourra être économisée ou utilisée pour réduire la dette. En outre, la PEMEX n'investit pas suffisamment dans de nouvelles capacités.

Principales faiblesses

Un faible développement du capital humain. Le nombre moyen d'années de scolarisation des travailleurs mexicains est le plus faible de la zone OCDE et l'éducation formelle des jeunes travailleurs n'est guère bien supérieure à celle de leurs aînés. Les résultats scolaires des Mexicains encore à l'école sont médiocres par rapport aux niveaux observés dans les autres pays de l'OCDE. Les travailleurs adultes doivent aussi s'attendre à recevoir relativement moins de formation en cours d'emploi.

Encadré 1.1. Principaux atouts et faiblesses de l'économie mexicaine (suite)

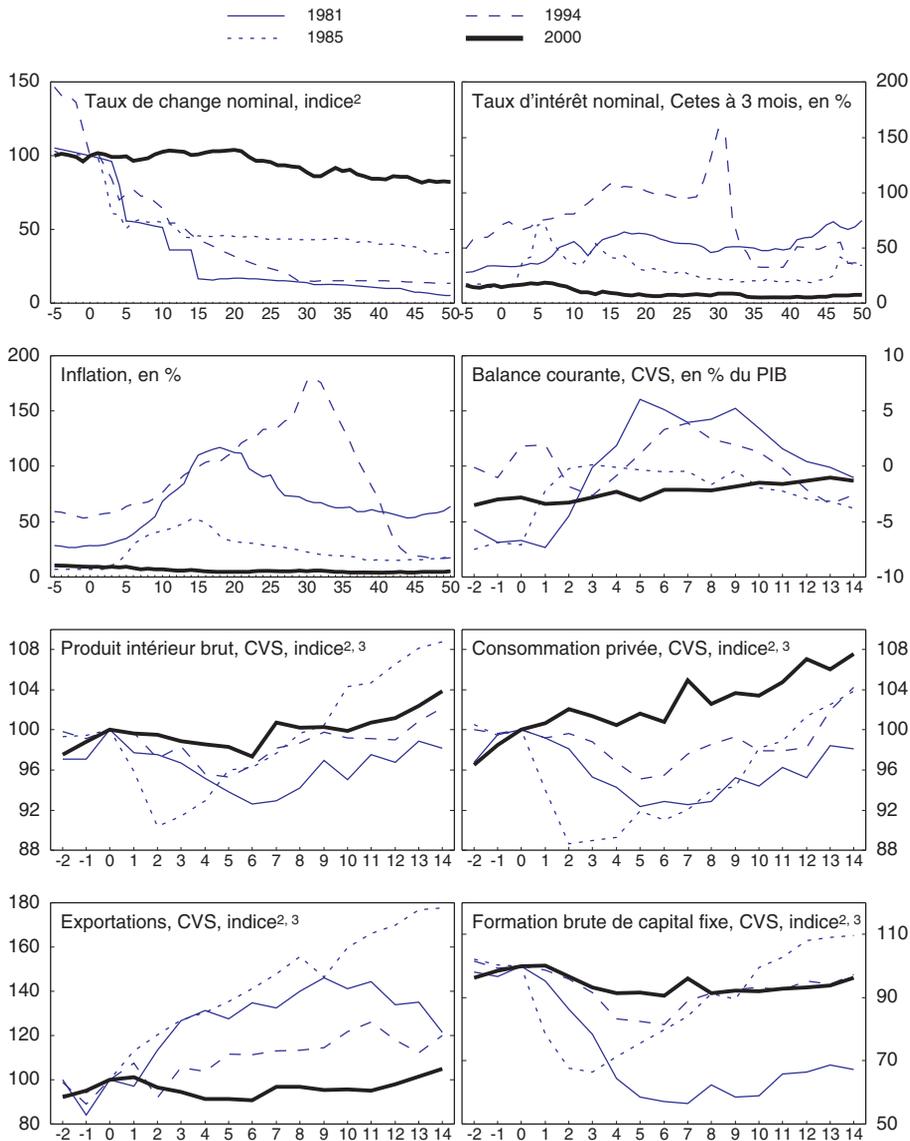
Un environnement des entreprises peu favorable. Si les données recueillies dans différents pays montrent que la bonne gouvernance et un environnement des entreprises favorable contribuent à la croissance, le Mexique n'est pas bien placé sur ces deux fronts au niveau international. En particulier, malgré des progrès, les procédures bureaucratiques pesant sur les entreprises sont encore importantes, la qualité des institutions publiques est médiocre, la primauté du droit n'est pas toujours assurée, le système judiciaire est largement inefficace et la corruption est très répandue. En outre, les infrastructures sont insuffisantes et la concurrence dans les industries de réseau n'est pas effective, ce qui se traduit par des coûts inutilement élevés pour les entreprises. Des réglementations sectorielles maintiennent les coûts de transport et de communication à un haut niveau empêchant le Mexique de tirer pleinement parti de sa proximité avec les États-Unis. Enfin, le taux de criminalité (y compris l'enlèvement d'hommes d'affaires) est l'un des plus élevés du monde.

Un grand marché du travail informel. Près de 40 % des emplois au Mexique sont informels. Bien que ce marché constitue une soupape de sécurité pour un grand nombre des travailleurs peu qualifiés en l'absence d'assurance-chômage, la part élevée et persistante du travail informel suscite plusieurs préoccupations. Elle contribue à la réduction de l'assiette fiscale, impliquant des taux d'imposition plus élevés (pour les mêmes revenus) pour les travailleurs formels et accentuant le sentiment d'injustice chez les contribuables. Les travailleurs informels ne contribuent pas au système de sécurité sociale et n'en bénéficient pas. Ils n'ont pas accès aux possibilités de formation en cours d'emploi, ce qui limite les possibilités de développement de capital humain.

Pauvreté généralisée. Un Mexicain sur six vit dans une pauvreté extrême, avec un accès limité aux produits alimentaires et aux services de base, et près de la moitié de la population vit dans la pauvreté. La prévalence de la pauvreté implique que le pays doit répondre à d'importants besoins sociaux, notamment pour permettre à une grande partie de la population d'avoir accès à des apports nutritionnels et à des services de santé de base d'un niveau satisfaisant.

technologie. En particulier, le Mexique dispose désormais d'un avantage comparatif dans les produits manufacturés TIC, grâce aux entrées d'IDE dans le secteur². Inversement, la part du pétrole dans les exportations totales est tombée d'un tiers à la fin des années 80 à moins de 10 % au début des années 2000. L'activité au Mexique est donc devenue moins sensible aux fluctuations des prix du pétrole, mais reste exposée à des ralentissements conjoncturels de l'activité à l'étranger, en particulier aux États-Unis, lesquels achètent 90 % de ses exportations.

Depuis la fin des années 90, le Mexique a relativement bien résisté aux chocs extérieurs, des changements très favorables étant intervenus dans la façon dont l'économie est gérée et réagit. En particulier, le Mexique a été épargné par les crises financières qui ont éclaté dans les autres pays d'Amérique latine (Argentine, Brésil) et sur d'autres marchés émergents (graphique 1.A1.1 de l'annexe 1.A1). L'économie a fait preuve de ressort face à la dernière baisse de l'activité au niveau mondial, n'enregistrant qu'un très léger ralentissement par rapport à l'évolution antérieure au Mexique et, à la différence de la récession précédente, l'inflation est restée modérée. Les programmes de réduction de la pauvreté ont été poursuivis et certains résultats positifs ont été enregistrés dans ce domaine³.

Graphique 1.2. **Le dernier ralentissement : une comparaison**¹

1. 0 = pics du cycle fixés à octobre 1981, juillet 1985, octobre 1994 et juillet 2000 pour les données mensuelles et à T4 1981, T3 1985, T4 1994 et T3 2000 pour les données trimestrielles.

2. Indice = 100 dans la période du pic.

3. Aux prix de 1995.

Source : OCDE, base de données analytiques; OCDE, base de données des Principaux indicateurs économiques ; Banque du Mexique.

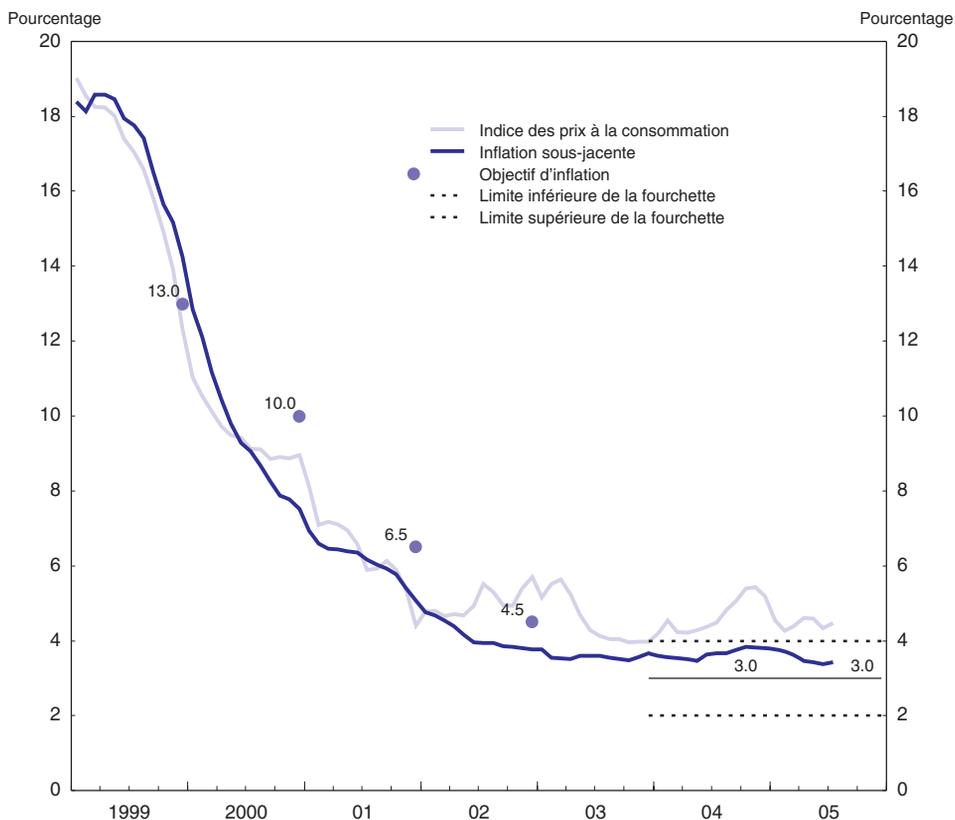
Les perspectives à court terme sont favorables

Au milieu de 2005, le Mexique n'est pas confronté à des problèmes ou déséquilibres macroéconomiques majeurs et les perspectives à court terme sont favorables.

- Une forte reprise est en cours. La croissance du PIB a atteint 4.4 % en 2004, le plus haut niveau enregistré depuis 2000, et la croissance du PIB devrait se situer en moyenne aux alentours de 4 % en 2005 et 2006 à son niveau potentiel, soit bien plus que la moyenne OCDE (tableau 1.A1.1 de l'annexe 1.A1).

- Malgré la hausse des taux d'intérêt, après plusieurs années de léthargie le crédit au secteur des entreprises s'est redressé au milieu de 2004 (voir chapitre 3).
- Grâce aux importants transferts des travailleurs migrants et au dynamisme persistant des exportations de produits manufacturés et de pétrole brut, le déficit de la balance des opérations courantes devrait rester faible par rapport à ce qui était le cas par le passé pour le Mexique, durant la reprise, et il devrait continuer d'être couvert par des entrées de capitaux à long terme.
- L'inflation s'est redressée en 2004, sous l'effet de facteurs jouant du côté de l'offre, après s'être relativement bien comportée lors de la dépréciation du peso en 2002-2003 (graphique 1.3). Néanmoins, l'incidence sur l'inflation tendancielle et les salaires a été limitée, grâce à la réaction rapide et crédible de la banque centrale qui a relevé le *corto* 12 fois entre février 2004 et mars 2005 (encadré 1.2). L'inflation a commencé de reculer en décembre 2004 et elle devrait revenir d'ici à la fin de 2005 dans la fourchette retenue comme objectif par la banque centrale, à 3 % avec un intervalle de variabilité +/-1 %.
- En 2004, le solde budgétaire (définition étroite) a été proche de zéro et le besoin de financement du secteur public (hors recettes non récurrentes) était revenu à 2.4 % du PIB, soit un niveau plus faible que dans beaucoup de pays de l'OCDE. L'hypothèse de prix du pétrole du budget 2004 était de 20 dollars des États-Unis le baril pour le mélange mexicain, tandis que les cours du pétrole ont atteint en moyenne 31 dollars durant l'année. L'hypothèse pour le prix du pétrole a été fixée à 27 dollars le baril dans le

Graphique 1.3. Résultats d'inflation



Source : Banque du Mexique.

Encadré 1.2. La politique monétaire et le cadre monétaire

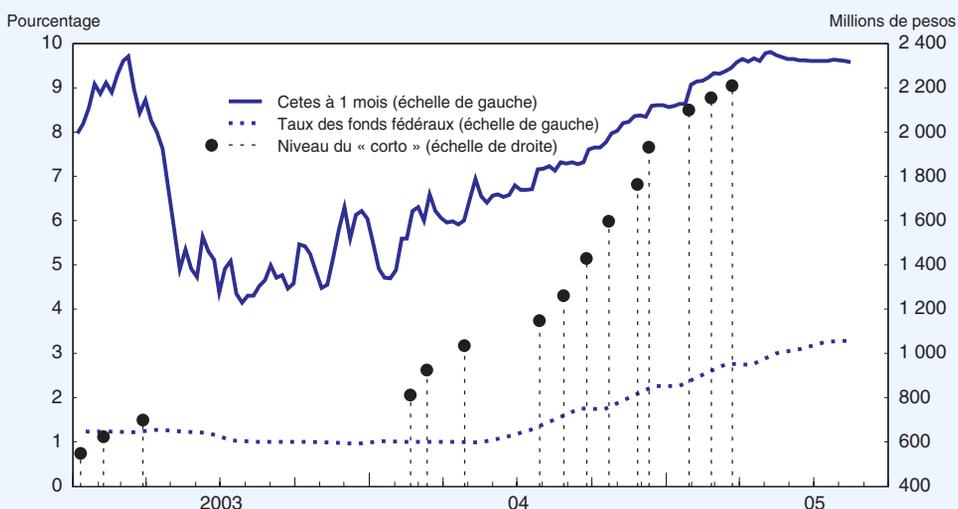
Vue d'ensemble du cadre monétaire

Après la crise de 1995, la banque centrale mexicaine a pu réduire l'inflation, qui est tombée de plus de 50 % à moins de 5 %, et s'est acquise une solide crédibilité dans un environnement de taux de change flottants. La politique monétaire s'inscrit dans un cadre de ciblage de l'inflation. Le principal instrument utilisé par la Banque du Mexique a été le mécanisme du *corto* : plutôt que d'agir directement sur un taux directeur, la Banque du Mexique influe sur la liquidité à court terme du marché en annonçant un objectif pour la somme des soldes de l'ensemble des comptes courants détenus par les institutions de crédit à la Banque du Mexique (voir encadré 7 de *l'Étude économique du Mexique de l'OCDE de 2003*). Plusieurs modifications visant à consolider le régime de ciblage de l'inflation et à rendre la politique monétaire plus transparente et plus efficace ont été mises en œuvre ces dix dernières années, notamment, en 2003, une rationalisation des annonces de politique monétaire de façon à rendre plus clairs les signaux donnés par la banque centrale au marché. D'autres modifications du cadre monétaire, notamment le remplacement du *corto* par la fixation directe des taux d'intérêt directeurs, pourraient devenir possibles une fois que l'inflation reculera et que la répercussion des fluctuations de change sur les prix intérieurs diminuera.

La politique monétaire en 2004/2005

En 2004, la Banque du Mexique a fait face à une recrudescence de l'inflation globale, qui a atteint 5.2 % en glissement annuel en décembre, soit un chiffre bien supérieur à l'objectif de 3 % fixé par la banque centrale et en dehors de l'intervalle de variabilité de + ou -1 %. Ce rebond a été dû essentiellement à plusieurs chocs du côté de l'offre, notamment la forte hausse des prix des carburants, les augmentations des prix de la viande après une interdiction temporaire des importations de bœuf et de poulet des États-Unis suite à des cas de maladie de la vache folle et de grippe aviaire, et la hausse des prix des tomates par suite des cyclones qui ont frappé la Floride.

Graphique 1.4. Actions monétaires



Source : Banque du Mexique ; US Federal Reserve.

Encadré 1.2. La politique monétaire et le cadre monétaire (suite)

Cette accélération de l'inflation a donné lieu à un resserrement résolu de la politique monétaire, avec 12 augmentations consécutives du *corto* entre février 2004 et mars 2005, amplifiant la transmission de la hausse des taux d'intérêt aux États-Unis (graphique 1.4). Globalement, la banque centrale a bien réussi à empêcher ces chocs du côté de l'offre de se répercuter sur l'inflation tendancielle et à freiner les anticipations inflationnistes qui, en février 2005, étaient revenues au niveau de l'objectif fixé par la banque centrale pour décembre 2005. Une orientation monétaire stricte devrait être maintenue aussi longtemps que l'inflation globale restera supérieure à l'objectif.

budget 2005 (voir le chapitre 4 pour une analyse de la politique pétrolière et des prix du pétrole). D'autres progrès dans la réduction du BFSP sont attendus en 2005 et 2006.

L'écart des niveaux de vie doit être réduit***Rattraper les autres pays de l'OCDE******La croissance n'est pas suffisamment forte pour réduire l'écart des niveaux de vie à un rythme acceptable***

Les résultats enregistrés récemment par le Mexique concernant la croissance du PIB et ses perspectives à court terme sont très satisfaisants par rapport à la situation moyenne des pays de l'OCDE mais ne sont pas assez bons pour le Mexique. Bien qu'il se ralentisse, l'accroissement de la population est beaucoup plus rapide que dans les autres pays de l'OCDE, de sorte que la croissance du PIB par habitant avoisine la moyenne OCDE. Ces dernières années, l'écart des niveaux de vie avec les autres pays de l'OCDE ne s'est guère rétréci, malgré le niveau de revenu extrêmement faible du Mexique⁴. La croissance potentielle de la production se situant actuellement, selon les estimations, aux alentours de 4 %, il faudrait plusieurs générations pour que le Mexique rattrape le PIB moyen par habitant de la zone OCDE. En outre, le rythme actuel de création d'emplois sur le marché formel du travail est insuffisant pour absorber la population active, qui s'accroît rapidement; dans ces conditions, le secteur informel – où la plupart des emplois ont une faible productivité et où les travailleurs ne contribuent pas au système de sécurité sociale, ne reçoivent pas de prestations sociales et n'ont pas non plus accès aux possibilités de formation en cours d'emploi – a continué de se développer.

La bonne performance du Mexique en matière de croissance pourrait ne pas se reproduire sur le prochain cycle

Après les changements structurels majeurs qui ont marqué la décennie passée, la spécialisation commerciale du Mexique atteint ses limites. De nouveaux acteurs importants sont apparus, avec des coûts de main-d'œuvre plus faibles, comme la Chine, qui concurrencent directement le Mexique sur les marchés tiers (encadré 1.3). Le Mexique est aussi confronté à un renforcement de la concurrence entre les marchés émergents pour ce qui est des entrées d'IDE, qui ont contribué à l'accumulation de capital, aux transferts de technologie et à l'apport de compétences de gestion au cours de la dernière décennie. Comme il ressort d'enquêtes récentes, l'attrait relatif du Mexique se dégrade car les autres économies émergentes agissent beaucoup plus rapidement sur le front des réformes (voir ci-après). Si le Mexique ne s'adapte pas à cette double concurrence en grim pant sur

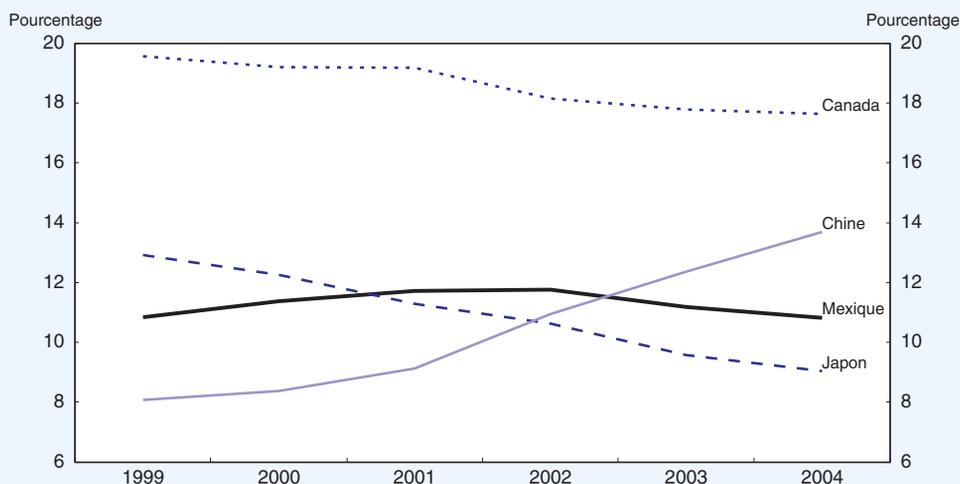
Encadré 1.3. La concurrence de la Chine : une menace ou une chance à saisir?

Au Mexique, la concurrence de la Chine dans le domaine des exportations et des entrées d'IDE est de plus en plus considérée comme une menace majeure. Le présent encadré passe en revue les possibilités offertes par cette concurrence et évalue le défi qu'elle présente pour le Mexique.

En 2002, les biens produits au Mexique ont commencé à perdre des parts de marché aux États-Unis, qui achètent plus de 90 % des exportations mexicaines. Plusieurs autres pays de l'OCDE, dont le Canada et le Japon, ont aussi perdu des parts de marché (graphique 1.5). Entre temps, la Chine est devenue le deuxième exportateur vers les États-Unis. Les principaux secteurs où le Mexique a perdu du terrain apparaissent dans le graphique 1.A1.2 de l'annexe 1.A1. Dans la plupart des cas, les pertes se situent dans les secteurs où la concurrence de la Chine a été féroce. En particulier, la Chine a dépassé le Mexique pour ce qui est du matériel des télécommunications et de l'informatique, l'a presque rattrapé pour le matériel de télévision et de vidéo, les vêtements en coton et les appareils ménagers et a accru son avantage comparatif dans les composants informatiques et les autres produits textiles (avant même la fin de l'accord multifibres)*. Le tableau 1.1 passe en revue les avantages concurrentiels relatifs de la Chine et du Mexique. Le Mexique a gardé certains avantages sur la Chine en ce qui concerne le capital humain et la primauté du droit, où la Chine est plutôt mal placée, mais son principal avantage tient à sa proximité avec les États-Unis. Dans les secteurs manufacturiers peu qualifiés, le Mexique n'a guère de chances de gagner la course aux coûts de main-d'œuvre avec la Chine ou avec les autres pays à faible revenu, y compris en Amérique centrale. Par ailleurs, il y a des coûts qui pourraient être diminués, en particulier en ce qui concerne les transports, les communications et l'énergie. En outre, comme il ressort de l'analyse comparative réalisée par la Banque mondiale des réglementations applicables aux entreprises (<http://rru.worldbank.org/doingbusiness/>), il faut beaucoup plus de temps au Mexique qu'en Chine pour créer une entreprise, enregistrer les droits de propriété, exécuter un contrat et fermer une entreprise. La diminution de tous ces coûts permettrait au Mexique de tirer pleinement parti de l'avantage que représente sa proximité du marché des États-Unis.

Graphique 1.5. Parts de marché de certains pays dans les importations des États-Unis

En pourcentage des importations totales des États-Unis, hors pétrole



Source : US Census Bureau, Foreign Trade statistics.

Encadré 1.3. La concurrence de la Chine : une menace ou une chance à saisir? (suite)

Tableau 1.1. **Avantages concurrentiels relatifs de la Chine et du Mexique**

	Mexique	Chine	États-Unis
Corruption			
Enquête IMD (rang)	(51)	(55)	(15)
Transparency International, enquête 2004 (rang)	(64)	(71)	(17)
État de droit ¹	45.9	40.6	92.3
Productivité dans l'industrie (rang) – IMD			
Rémunération horaire dans le secteur manufacturier, USD – IMD	2.13	0.66	21.33
Rémunération horaire dans le secteur de l'habillement, USD ²	2.45	0.88/0.68	..
Proportion de la population ayant fait des études secondaires ³	24.6	16.8	71.7
Prix de l'électricité, USD cent/KWh ²	17.14	5.07	..
Coût des appels téléphoniques internationaux sur ligne fixe, USD/3 min – IMD	2.65	2.90	0.45
Coûts de téléphonie mobile, USD/3 min – IMD	0.83	0.22	1.05
Indice d'efficacité portuaire ⁴	3.34	3.49	6.27
Coût total d'expédition d'un conteneur de 40 pieds vers les États-Unis, USD ²	1 750	4 300	–
Nombre moyen de journées de transport maritime vers les États-Unis ²	2	12-18	–
Dépenses de R-D en 2001 en % du PIB (OCDE)	0.4	1.1	2.7

1. Indicateur de la primauté du droit (Banque mondiale, 2004).

2. Tiré de Estevadeordal, Devlin et Rodríguez (2005).

3. Pourcentage de la population de plus de 25 ans ayant au moins achevé les études secondaires. Cf. Barro et Lee (2000).

4. Indice de 1 (faible efficacité) à 7 (forte efficacité). Cf. Estevadeordal, Devlin et Rodríguez (2005).

Source : IMD World Competitiveness Yearbook 2004, Transparency International 2004, Banque mondiale, Estevadeordal, Devlin et Rodríguez (2005), Barro et Lee (2000), Clark, Dollar, Micco (2004), OCDE, Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2004.

Une exception notable aux pertes de marché du Mexique en faveur de la Chine est le secteur automobile, qui est dominé par les trois principaux constructeurs américains. Jusqu'ici, la concurrence de la Chine a été quasiment inexistante, bien qu'on s'attende à ce qu'elle augmente dans les deux ou trois prochaines années. Pourtant, la part du marché du Mexique aux États-Unis a diminué de près de 5 points de pourcentage depuis 2000 et ce secteur représente environ un cinquième des pertes de parts de marché du Mexique depuis 2002. Ce sont essentiellement le Canada et la Corée qui ont renforcé leur position sur le marché des États-Unis au détriment du Mexique. La mauvaise performance du Mexique tient donc dans une large mesure aux difficultés que rencontrent actuellement les trois gros constructeurs automobiles américains.

La question du commerce extérieur ne concerne pas que les exportations. Les importations du Mexique en provenance de la Chine (et des nouveaux pays industriels d'Asie et des autres pays d'Amérique latine) se sont accrues ces trois dernières années, essentiellement au détriment des importations en provenance des États-Unis (dont la part dans les importations mexicaines est tombée de $\frac{3}{4}$ à $\frac{2}{3}$). La Chine est devenue le deuxième exportateur vers le Mexique, et ce ne sont pas seulement les exportations de biens de consommation qui ont augmenté, les biens intermédiaires étant aussi largement concernés. Cela devrait accroître la compétitivité des exportations mexicaines, car ces biens intermédiaires sont moins chers que ceux produits au niveau local ou importés des États-Unis.

Encadré 1.3. La concurrence de la Chine : une menace ou une chance à saisir? (suite)

Une autre source de préoccupation réside dans la délocalisation de certaines des *maquiladoras* mexicaines vers des pays à moindre coût, en particulier la Chine. Déjà, d'après A.T. Kearney (<http://www.atkearney.com>), de la fin de 2000 à avril 2004, environ une *maquiladora* sur quatre a quitté le Mexique et, parmi elles, une sur trois se serait réimplantée en Chine. Le Mexique a aussi perdu une partie de son attrait pour l'IDE du fait des mauvaises conditions d'approvisionnement et des prix de revient élevés pour les entreprises. Comme souligné dans le tableau 1.1, le Mexique est bien placé par rapport à la Chine pour ce qui est de certains aspects de l'environnement de l'entreprise mais pourrait beaucoup mieux faire pour d'autres.

Globalement, la concurrence de la Chine semble être une opportunité pour le Mexique. Elle n'est pas seule responsable de l'insuffisance de la croissance économique; elle reflète seulement des faiblesses structurelles mexicaines et met ainsi en évidence les domaines où des actions sont nécessaires. Elle pourrait en fait être le moyen le plus efficace de dégager un consensus sur des réformes concrètes au Mexique.

* Voir FMI, *Perspectives économiques mondiales*, avril 2005, pour une simulation de l'incidence de l'élimination des quotas sur les exportations de textiles et de vêtements à compter du 1^{er} janvier 2005 en ce qui concerne le Mexique et la Chine, entre autres.

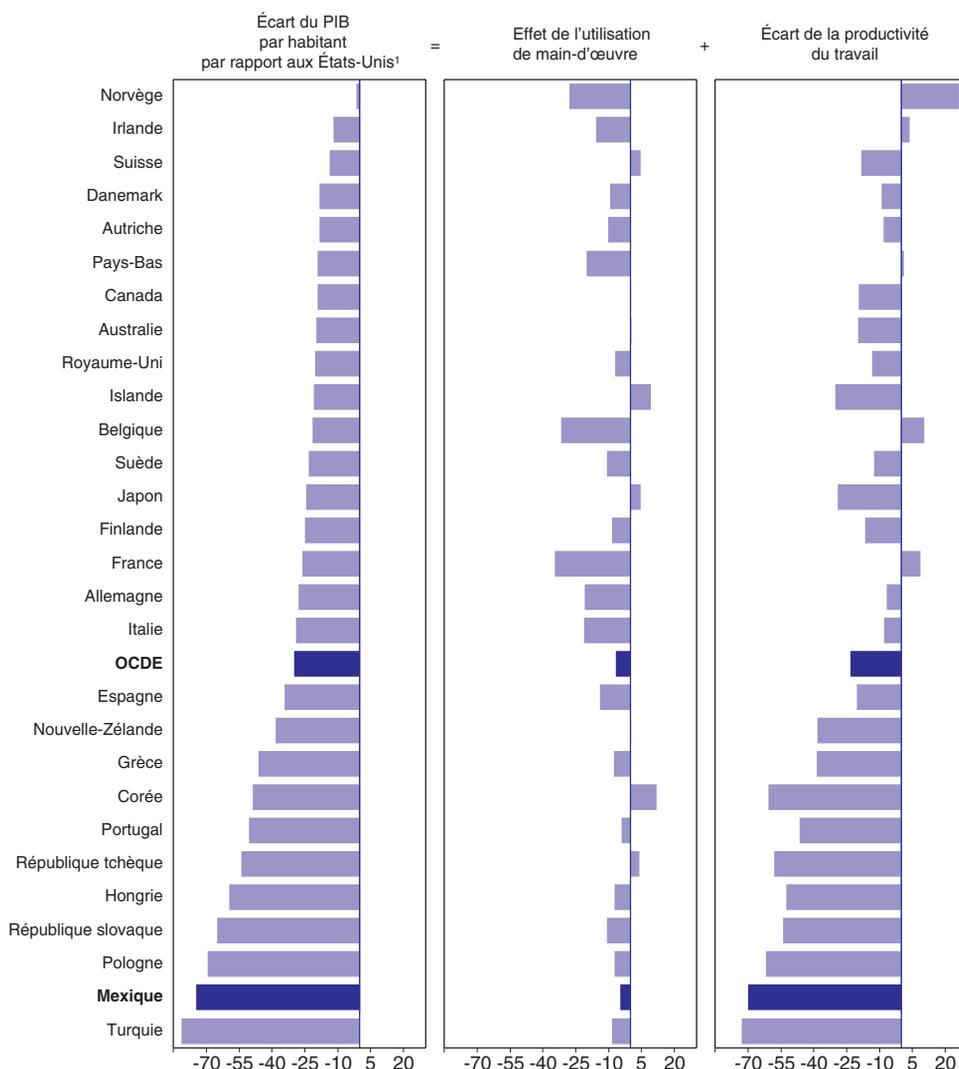
l'échelle économique et en développant ses avantages comparatifs dans les biens et services à forte valeur ajoutée, même un taux de croissance de 4 % pourrait devenir difficile à atteindre à moyen terme, ce qui compromettrait davantage la convergence des niveaux de revenu mexicains.

La productivité du travail doit être accrue

Comme l'illustre le graphique 1.6, l'écart de revenu au Mexique s'explique dans une large mesure par la faible productivité de la main-d'œuvre et la persistance de cet écart par les faibles gains de productivité au cours des décennies passées. L'*Étude économique du Mexique* (OCDE, janvier 2004) montrait que les facteurs traditionnels sous-tendant la croissance de la productivité dans les autres pays de l'OCDE n'ont joué qu'un faible rôle au Mexique. Le redéploiement de ressources des secteurs à faible productivité vers les secteurs à haute productivité (c'est-à-dire de l'agriculture vers la plupart des secteurs manufacturiers et des services hautement qualifiés) n'est intervenu que dans une mesure limitée et la majeure partie de ce redéploiement a eu lieu entre les secteurs à faible productivité (de l'agriculture vers la construction ou le commerce de détail, essentiellement dans le secteur informel). Par ailleurs, la croissance de la productivité au sein des secteurs a été relativement lente. L'utilisation de la main-d'œuvre contribue aussi à l'écart, mais dans une moins grande mesure. La population active est jeune et s'accroît rapidement. Les taux d'activité des jeunes et des travailleurs âgés sont plus élevés que dans les autres pays de l'OCDE. Cette structure devrait changer à moyen terme quand davantage d'enfants seront scolarisés et pendant plus longtemps, et la mise en place d'un filet de sécurité moins rudimentaire facilitera la retraite des groupes âgés. Le plus faible taux d'activité de ces groupes devrait être néanmoins plus que compensé par une augmentation continue du taux d'activité des femmes (encore faible par rapport aux autres pays de l'OCDE). Pour réduire l'écart de revenu, les décideurs devraient donc s'employer

Graphique 1.6. **Décomposition de l'écart de revenu**

écarts en points de pourcentage du PIB par tête vis-à-vis des États-Unis, corrigés des PPA, 2002



1. L'écart du PIB par tête est égal à la somme des deux composantes indiquées. L'effet de l'utilisation de main-d'œuvre est estimé d'après le temps de travail total par personne. La productivité est mesurée en termes horaires. Source : OCDE, base de données sur la productivité.

surtout à accroître la productivité de la main-d'œuvre. Il leur faut pour cela identifier les facteurs qui ont freiné les gains de productivité au cours des décennies passées.

Le Mexique souffre d'une importante pénurie de capital humain et de capital physique, qui sont des déterminants essentiels des niveaux de productivité (ainsi que de la croissance de la productivité à long terme en association avec les processus et les pratiques d'innovation) et dont il faut tenir compte lorsque l'on élabore des recommandations pour améliorer la performance. Comme résumé dans OCDE (2005), en comparant les différents pays de l'OCDE, on a aussi pu mettre en évidence plusieurs facteurs institutionnels tendant à renforcer la productivité, comme l'existence d'un cadre réglementaire associé à une concurrence efficace sur les marchés de produits, un marché du travail efficace et un environnement favorable aux entreprises. Les faiblesses dans ces domaines doivent être au centre du programme de réformes du Mexique. Il faut aussi prendre en compte les fortes

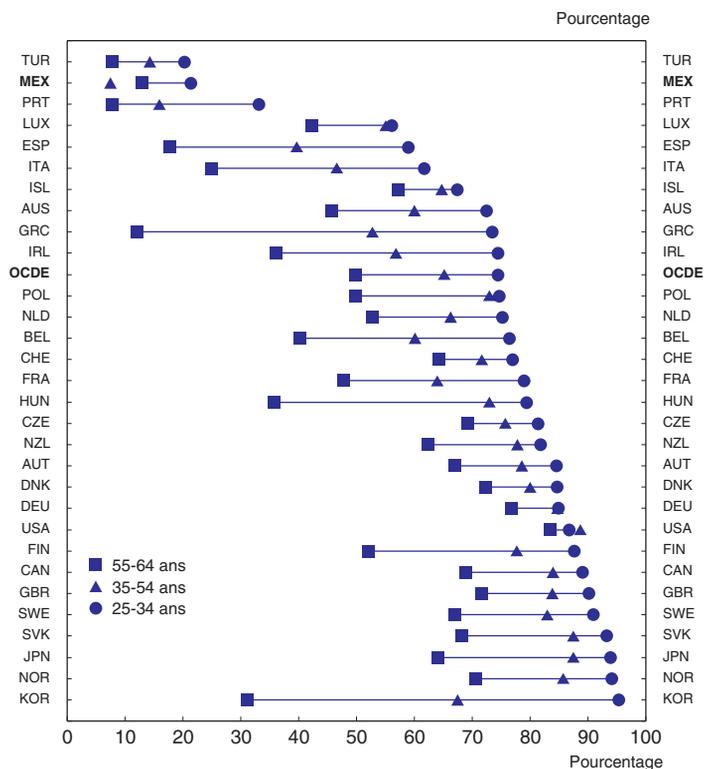
complémentarités entre les facteurs de croissance et, par conséquent, entre les réformes structurelles. De fait, ces complémentarités pourraient expliquer dans une large mesure pourquoi les progrès déjà réalisés en matière de réformes des marchés de produits grâce à la privatisation et à la diminution des obstacles aux échanges, à l'IDE et à l'activité des entreprises n'ont pas suffi pour permettre au Mexique de rattraper son retard. Faute de progrès notables dans l'éducation, les réformes du marché du travail ou la qualité du droit, l'ouverture accrue des marchés de produits n'a eu que des avantages limités. De même, les travailleurs ayant un plus haut niveau de formation ne seront pas en mesure d'utiliser de façon productive leurs compétences si le marché du travail ne favorise pas une bonne allocation des ressources humaines, si les entreprises non productives ne peuvent pas sortir du marché et si de nouvelles entreprises ne peuvent pas être facilement créées. En outre, l'amélioration des mécanismes destinés à optimiser l'allocation des ressources n'aura pas tout son impact sur la productivité si la structure de production reste peu flexible faute des qualifications nécessaires.

Faire face à la pénurie de capital humain

Au Mexique, le capital humain, mesuré par le nombre moyen d'années de scolarisation de la population d'âge actif, est le plus faible de la zone OCDE et seuls des progrès limités ont été enregistrés ces dernières décennies (par comparaison avec la Corée ou même l'Espagne et la Grèce) (graphique 1.7). Réduire l'écart de capital humain entre le

Graphique 1.7. Niveau de formation de la population d'âge actif

Population ayant au minimum un diplôme du deuxième cycle du secondaire, 2002¹



1. Pourcentage de chaque groupe d'âge. 1999 pour la Hongrie.

Source : OCDE, base de données des Statistiques du marché du travail.

Et la qualité de l'enseignement est médiocre

La qualité de l'enseignement, définie comme l'incidence du système éducatif sur les capacités académiques, économiques et sociales des étudiants, est également faible. La plupart des indicateurs, y compris les taux de redoublement, les taux d'abandon scolaire et les résultats des étudiants testés aux niveaux national et international, montrent que la qualité moyenne des services d'enseignement est médiocre. Accroître quantitativement les possibilités d'éducation est une priorité nationale depuis plusieurs décennies, mais c'est seulement depuis le début des années 90 que l'on s'intéresse surtout à la qualité. Bien que les taux de redoublement et d'abandon aient diminué ces dernières années, les études internationales sur l'alphabétisme, comme PISA, n'ont pas fait ressortir d'amélioration. Cela pourrait être simplement dû à un effet à court terme : le succès du Mexique dans la diminution du taux d'abandon scolaire des moins de 15 ans pourrait avoir affaibli la performance moyenne. Toutefois, d'autres pays d'Amérique latine comme l'Argentine, le Brésil et le Chili ont obtenu des résultats comparables dans le cadre de PISA, avec un taux de scolarisation bien supérieur (et donc une population scolaire plus diverse). En outre, l'expérience d'autres pays de l'OCDE, comme la Corée et la Pologne, montre qu'il est possible d'accroître à la fois la qualité et la quantité. En tout état de cause, il ne devrait pas y avoir d'arbitrage entre les deux à moyen terme.

Le Mexique est donc confronté à deux tâches majeures dans le domaine de l'éducation, qui sont examinées dans le prochain chapitre.

- accroître encore la couverture de l'enseignement secondaire; et
- améliorer la qualité des services à tous les niveaux.

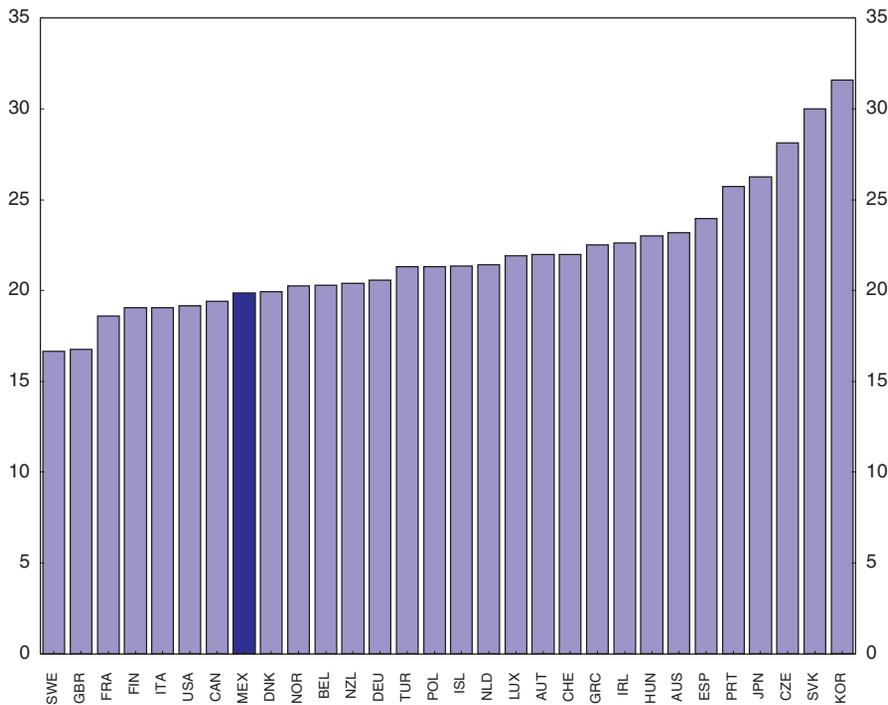
Le chapitre 2 examine les facteurs expliquant la situation actuelle des services d'enseignement, évalue les réformes en cours et formule des recommandations spécifiques.

Supprimer les obstacles à l'activité des entreprises et à l'investissement

Le taux d'investissement du Mexique (généralement utilisé pour représenter le taux d'accumulation du capital physique) est inférieur à la moyenne OCDE (graphique 1.9) et la qualité du stock de capital existant est préoccupante. L'investissement dans l'infrastructure (électricité, transport et communication) a été insuffisant, ce qui s'est traduit par des coûts élevés pour le secteur des entreprises et a créé des goulets d'étranglement qui freinent les projets d'investissement dans les autres secteurs⁸. En particulier, les déficiences de l'infrastructure des transports et des communications empêchent le Mexique de tirer le plus grand parti possible de sa proximité des États-Unis. En outre, l'investissement dans les nouvelles technologies et la R-D est peu important. Le Mexique a la plus faible intensité de R-D des pays de l'OCDE et l'écart avec la moyenne OCDE et avec les concurrents non membres de l'OCDE se creuse. Entre 1995 et 2002, les dépenses au titre de la recherche-développement au Mexique sont passées de 0.31 % à 0.39 % du PIB, alors que, durant la même période, cette part a doublé pour la Chine, passant de 0.6 % à 1.2 % du PIB⁹. Une étude de la Banque mondiale souligne aussi l'inefficacité des dépenses de R-D au Mexique (Banque mondiale, 2003).

Plus généralement, l'activité et l'investissement privés sont limités par la médiocrité de l'environnement des entreprises, qui résulte de la conjugaison de plusieurs facteurs : réglementations excessives visant les marchés de produits, persistance d'obstacles à la création d'entreprises, main-d'œuvre pour l'essentiel non qualifiée, déficience de l'État de

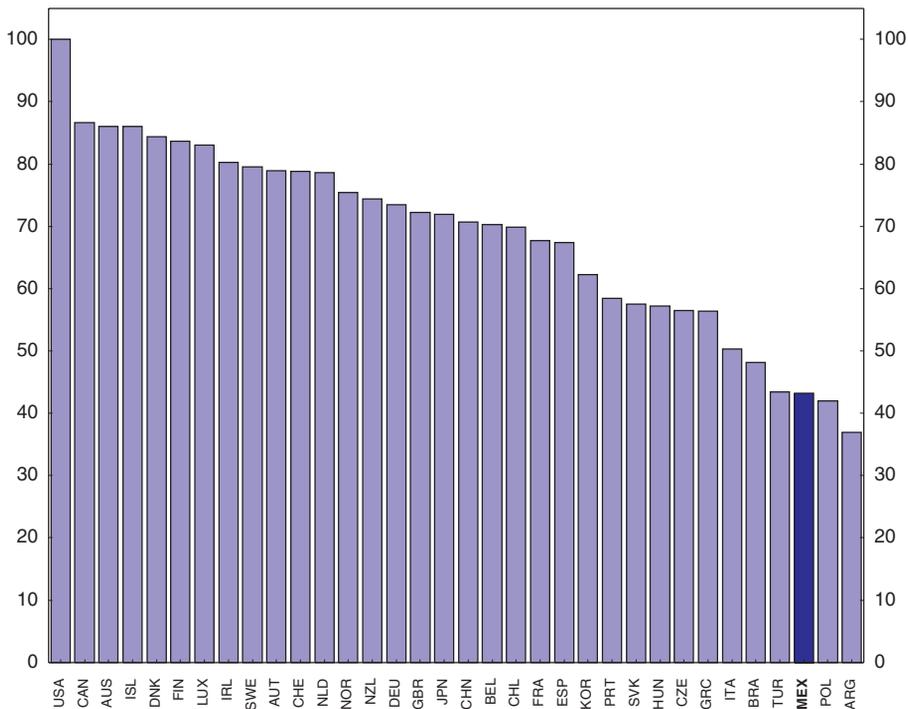
Graphique 1.9. **Taux d'investissement fixe**
En pourcentage of PIB, en termes nominaux, moyenne 1996-2003



Source : OCDE, base de données du n° 77 des Perspectives économiques.

droit et mauvais fonctionnement du système judiciaire, à quoi s'ajoute une corruption généralisée. En outre, la stricte protection de l'emploi et les coûts non salariaux élevés sur le marché du travail formel pèsent sur l'aptitude des entreprises à développer des produits à plus forte valeur ajoutée et à mieux s'adapter aux progrès technologiques et à la concurrence internationale. Un projet de réforme du marché de travail visant certains de ces problèmes a été soumis au Congrès en 2002, mais il n'a pu être adopté¹⁰. Il en va de même dans plusieurs autres domaines. Malgré un consensus politique sur la nécessité de réformes, aucun consensus n'a pu être dégagé sur les modalités précises de bon nombre des réformes les plus nécessaires, et les principaux projets ont été bloqués par le Congrès, parfois même avant qu'il en soit saisi (voir par exemple l'annexe 1.A2 qui passe en revue les actions prises comme suite aux recommandations des précédentes *Études* de l'OCDE). On peut citer à cet égard la réforme encore en cours du secteur de l'électricité. Dans ces conditions, le Mexique n'a pas été en mesure de soutenir le rythme des autres pays de l'OCDE et du reste du monde dans un grand nombre de domaines de réforme, même si l'administration aurait souhaité aller de l'avant.

L'investissement direct étranger (IDE), qui a contribué à améliorer la spécialisation du Mexique au cours de la décennie passée et qui d'une manière plus générale constitue un facteur d'innovation, souffre encore plus de ces faiblesses institutionnelles et de l'absence de réformes. Les principales enquêtes internationales soulignent la position relativement défavorable du Mexique sur la plan de la compétitivité internationale (graphique 1.10)¹¹. Compte non tenu des grandes opérations dans le secteur financier, dès 2004 les nouveaux investissements au Mexique avaient diminué sensiblement par rapport aux années précédentes (graphique 1.11).

Graphique 1.10. Indicateur de la compétitivité internationale¹

1. L'indicateur de la compétitivité internationale est un indicateur composite calculé à partir de 241 critères répartis entre les quatre facteurs de compétitivité suivants : performance économique, efficacité de l'État, efficacité des entreprises et infrastructure. Les pays sont classés par ordre décroissant.

Source : IMD, *World Competitiveness Yearbook* (2004).

Les enjeux auxquels le Mexique est confronté dans ce domaine, et qui sont couverts en détail dans le chapitre 3, sont donc les suivants :

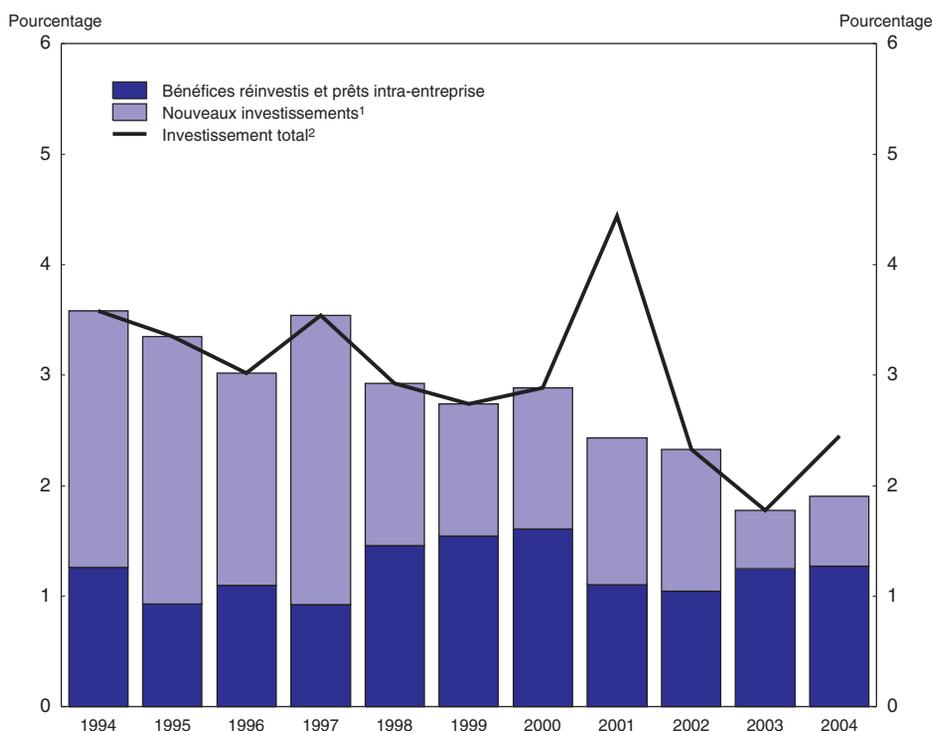
- supprimer les obstacles juridiques à l'investissement et à la création d'entreprises ;
- faciliter la rénovation du réseau d'infrastructure ;
- améliorer l'État de droit et le système judiciaire.

Réduire la pauvreté est tout aussi important qu'accroître les revenus moyens

Les niveaux de PIB par habitant ne sont qu'une mesure approximative du bien-être et des niveaux de vie. Une mesure un peu meilleure de la performance économique est le niveau par habitant de la consommation privée, qui est en fait, au Mexique, légèrement plus élevé par rapport à la moyenne OCDE que ne l'est le PIB par habitant, en raison pour partie de l'ampleur des envois de fonds des travailleurs migrants. Cependant, même la consommation par habitant ne révèle que le niveau de vie moyen du pays.

La répartition du revenu au Mexique est l'une des plus inégales de la zone OCDE, en raison de la pauvreté généralisée et de la quasi-absence d'une classe moyenne (tableau 1.2 et graphique 1.A1.3). Depuis le début des années 90, les groupes à revenu intermédiaire ont accru leur part du revenu national et les déciles inférieurs ont légèrement progressé. Cependant, près de la moitié de la population mexicaine continue de vivre dans la pauvreté, et une personne sur six vit dans une pauvreté extrême, tandis que les deux déciles les plus pauvres se partagent moins de 5 % du revenu (et que les deux les plus riches en reçoivent plus de la moitié). Dans la pratique, malgré les progrès

Graphique 1.11. **Montant brut des investissements directs étrangers au Mexique**
En pourcentage du PIB



1. Non compris la vente de Banamex en 2001 et de BBVA-Bancomer en 2004.

2. Y compris la vente de Banamex en 2001 et de BBVA-Bancomer en 2004.

Source : Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.

accomplis dans la réduction de la pauvreté, cela signifie qu'une grande partie de la population n'est toujours pas en mesure de développer pleinement son potentiel de production car ses besoins fondamentaux en matière de nutrition, de santé et de services sociaux ne sont pas satisfaits. En outre, l'étroitesse de la classe moyenne limite la taille des débouchés potentiels des producteurs.

Une plus forte croissance est une condition indispensable à la réduction de la pauvreté. Mais elle doit s'accompagner de la poursuite des programmes visant les plus démunis, programmes qui se sont révélés efficaces. En outre, le programme de réformes devra être conçu de façon à ce que les avantages sur le plan du revenu de la phase d'expansion en cours soient mieux répartis dans la population. Une meilleure distribution du revenu pourrait à son tour contribuer au processus de rattrapage, car les pays où la distribution du revenu est moins inéquitable tendent à connaître une croissance plus rapide¹². Il existe des complémentarités entre la plupart des réformes visant à améliorer la productivité et l'objectif de réduction de la pauvreté et de l'inégalité. L'éducation et la formation sont non seulement des éléments indispensables à la croissance, mais sont aussi les plus puissants instruments pour réduire l'inégalité des revenus et la pauvreté. Il faudra cependant que des possibilités d'emplois mieux rémunérés soient créées dans le secteur formel et que le marché du travail soit en mesure d'assurer une adéquation efficiente des qualifications avec ces emplois.

Tableau 1.2. Répartition du revenu¹

	2004		1992	
	Pourcentage	Pourcentage cumulé	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Déciles de ménages				
I	1.58	1.58	1.55	1.55
II	2.89	4.47	2.73	4.28
III	3.91	8.38	3.70	7.98
IV	4.91	13.29	4.70	12.68
V	5.97	19.26	5.74	18.42
VI	7.29	26.56	7.11	25.53
VII	9.09	35.64	8.92	34.45
VIII	11.62	47.26	11.37	45.82
IX	16.16	63.43	16.02	61.84
X	36.57	100.00	38.16	100.00
Total	100.00		100.00	
Coefficient de Gini²				
Total	0.460		0.475	
Revenu monétaire	0.479		0.509	
Revenu non monétaire	0.557		0.540	
Pour les déciles I à IX uniquement	0.340		0.347	

1. Le revenu moyen des ménages comprend les recettes monétaires et les revenus non monétaires, y compris l'autoconsommation. En 2004, les ménages des quatre premiers déciles (environ la moitié de la population) avaient un revenu moyen inférieur au triple du salaire minimum, ce qui correspond en gros au (troisième) seuil de pauvreté.

2. Les coefficients de Gini en termes de revenu par habitant seraient plus élevés, révélant ainsi une distribution plus inégale, car la taille moyenne des ménages est plus grande dans les familles à faible revenu.

Source : INEGI, Enquête sur les revenus et les dépenses des ménages (*Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*), troisième trimestre 1992 et troisième trimestre 2004.

Renforcer les finances publiques et tirer le meilleur parti possible du fédéralisme budgétaire

Le niveau actuellement élevé des cours du pétrole, qui devrait se maintenir pendant quelque temps mais pas de façon permanente, constitue un enjeu majeur pour la politique budgétaire : veiller à ce que les recettes supplémentaires générées par la hausse intervenue depuis 2002 soient bien réparties, tout en limitant la vulnérabilité de l'économie en cas de chute importante des cours à l'avenir. Bien que le Mexique ait mis en place des mécanismes pour faire face aux variations à court terme des prix du pétrole, il n'y a pas de cadre pour faire face à une situation où ces prix restent soit élevés, soit faibles pendant un certain temps. Dans ces conditions, à moyen terme, on peut craindre que les recettes pétrolières supplémentaires ne se traduisent par une augmentation des dépenses récurrentes moyennes, qu'il sera difficile de réduire lorsque les cours du pétrole baisseront. Si on n'économise pas une part suffisante des recettes supplémentaires ou si on ne les utilise pas pour réduire la dette ou les passifs éventuels, un repli des cours du pétrole pourrait être extrêmement coûteux.

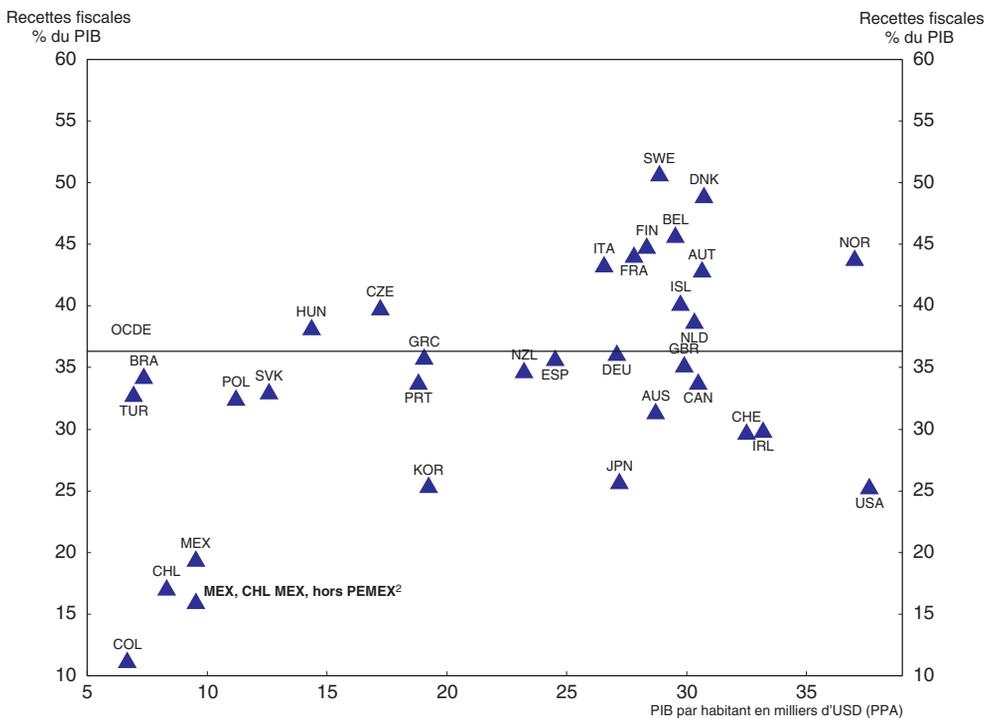
La capacité du Mexique à réaliser ses objectifs budgétaires, lui a permis d'acquérir une solide réputation de discipline budgétaire. Cependant, le cadre budgétaire actuel n'est pas adapté pour soutenir le processus de rattrapage. Les recettes sont insuffisantes et trop instables pour répondre aux besoins du développement du Mexique (santé de base, éducation, infrastructure, réduction de la pauvreté extrême et autres programmes sociaux) et pour faire face aux pressions des dépenses qui apparaîtront vraisemblablement à moyen

terme du fait du vieillissement de la population ainsi que d'une demande accrue d'amélioration des filets de protection sociale. Les raisons de l'inadéquation des financements sont doubles :

- Premièrement, les bases de l'imposition directe et indirecte sont étroites en raison i) des nombreux régimes d'exemption et spéciaux (qui rendent aussi difficile le recouvrement des impôts) et ii) de la large dispersion du revenu et de l'étroitesse des catégories à revenu intermédiaire. Le rapport de l'impôt au PIB est le plus faible de la zone OCDE (graphique 1.12).
- Deuxièmement, les recettes pétrolières représentent environ un tiers des recettes budgétaires totales, et elles sont pour partie instables.

En outre, pour maintenir la crédibilité budgétaire du Mexique, des règles de sauvegarde ont été établies de façon à ce que, en cas de recettes inférieures au niveau escompté, des réductions des dépenses soient automatiquement mises en œuvre pour maintenir le budget sur les rails. En conséquence, les programmes d'investissement pluriannuels nécessaires au développement du Mexique sont souvent suspendus. En outre, on observe des faiblesses du côté des dépenses en ce qui concerne l'efficacité-coût et l'allocation des ressources. Depuis quelques années, ces carences sont aggravées par de fréquents désaccords entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Graphique 1.12. **Recettes fiscales et niveau de revenu : une comparaison**¹



1. 2003 ou plus proche année disponible. Y compris les cotisations de sécurité sociale. Moyenne non pondérée pour la zone OCDE.
2. À l'exclusion des contributions de PEMEX à l'État fédéral.

Source : OCDE, base de données des Statistiques des recettes publiques; OCDE, *Comptes nationaux* ; Centre interaméricain des administrateurs fiscaux ; Banque mondiale.

Bien que l'abondance actuelle des recettes pétrolières semble avoir rendu moins urgente une réforme des impôts, une réforme qui améliore les recettes en élargissant la base d'imposition demeure nécessaire pour assurer un financement durablement stable des dépenses de développement essentielles. Une telle réforme contribuerait aussi à améliorer le climat des affaires en réduisant les distorsions, en rendant les impôts moins compliqués et les modifications de la législation moins fréquentes. Il n'a pas été possible jusqu'ici d'arriver à un consensus politique sur les modalités de la réforme, sauf en ce qui concerne la réduction du taux de l'impôt sur le revenu. Néanmoins, on s'accorde à reconnaître qu'il convient d'accroître les dépenses essentielles, qui devront être financées par des recettes plus élevées et plus prévisibles.

Le processus de décentralisation en cours pose aussi certains problèmes. Au Mexique les principaux postes de dépenses (en particulier la santé et l'éducation) ont été transférés aux échelons inférieurs d'administration. Cependant, le niveau fédéral a gardé la majeure partie du pouvoir d'imposition et les dépenses essentielles relevant de la responsabilité des États sont financées essentiellement par des subventions préaffectées liées à l'offre qui ne reflètent pas bien les besoins et leur évolution. En outre, il n'y a pas d'incitation à améliorer l'efficacité des dépenses des États et des municipalités.

L'enjeu pour les autorités consiste donc à :

- renforcer le cadre à moyen terme de la politique budgétaire;
- assurer la discipline budgétaire dans le contexte de recettes pétrolières élevées et peu prévisibles ;
- dégager un consensus sur une réforme acceptable de l'impôt ;
- améliorer l'efficacité des dépenses; et
- améliorer le cadre actuel des relations financières entre les différents niveaux d'administration.

Le chapitre 4 couvre l'ensemble des problèmes de politique budgétaire. Les mesures visant à améliorer l'efficacité des dépenses dans le domaine de l'éducation (qui est le plus gros poste des dépenses publiques) sont examinées dans le chapitre 2. La contribution éventuelle de la décentralisation en cours à l'amélioration du rapport coût-efficacité des dépenses publiques et à la correction des inégalités est examinée dans le chapitre 5, qui étudie les moyens de tirer le meilleur parti du processus actuellement à l'œuvre.

Conclusions

Pour réussir à rattraper le niveau de vie moyen des pays de l'OCDE, des réformes sont nécessaires sur plusieurs fronts. Ces dernières années, plusieurs possibilités de réformes n'ont pas été exploitées. Dans les domaines où des mesures ont été prises, la mise en œuvre n'a pas toujours été efficace (annexe 1.A2). Le programme de réformes visant une augmentation durable de la croissance au Mexique, qui est exposé dans les chapitres suivants de la présente Étude, doit être considéré comme un tout, d'importantes synergies pouvant être dégagées grâce à l'adoption de mesures sur plusieurs fronts. Les principaux gains à long terme devraient venir de progrès dans le développement du capital humain, aspect pour lequel le Mexique est le plus en retard, mais il faudra du temps pour tirer parti des actions dans ce domaine. En outre, les carences mexicaines concernant l'environnement des entreprises sont peut-être moins prononcées, mais les réformes à cet

égard auront une incidence plus immédiate, notamment par le biais d'un renforcement de la confiance des investisseurs dans le Mexique.

Notes

1. L'encours de la dette publique a été réduit, son échéance allongée (à la fin de 2004, l'échéance moyenne de la dette intérieure était supérieure à 1 000 jours), la part des obligations à taux variable a été réduite et le recours à la dette extérieure a été diminué. La dette sous forme d'obligations Brady était totalement remboursée en 2003.
2. *Perspectives des technologies de l'information*, OCDE, 2004.
3. Après avoir fortement progressé au lendemain de la crise de 1995, la pauvreté a reculé continuellement tout au long de la deuxième moitié des années 90 et dans la première moitié des années 2000. Selon les définitions du Comité technique pour la mesure de la pauvreté (*Comité técnico para la Medición de la Pobreza*), l'extrême pauvreté correspond à la situation de personnes en dessous du premier seuil de pauvreté, ayant un revenu insuffisant pour couvrir les besoins alimentaires de base, compte tenu des besoins nutritionnels établis par le panier alimentaire d'INEGI-CEPAL (*Línea de Pobreza Alimentaria*). Le second seuil de pauvreté correspond à un revenu par tête insuffisant pour couvrir la consommation de produits alimentaires, de services de santé et de services éducatifs de base (*Línea de Pobreza Capacidades*). Et le troisième correspond à un revenu insuffisant pour couvrir la consommation de base d'aliments, de vêtements, de chaussures, de logement, de santé, de transport public, d'éducation et d'autres biens (*Línea de Pobreza Patrimonio*). Selon les dernières données disponibles, le nombre de Mexicains vivant au-dessous du seuil de pauvreté extrême est tombé de 24.2 % à 17.3 % de 1996 à 2004 et les Mexicains en situation de pauvreté (en dessous du troisième seuil de pauvreté) représentent actuellement moins de la moitié de la population. Plusieurs facteurs ont contribué à cette diminution, y compris la baisse de l'inflation, les programmes publics ciblés sur les très pauvres (en particulier *Oportunidades*) et l'augmentation des envois de fonds des Mexicains travaillant aux États-Unis.
4. L'écart par rapport à la moyenne OCDE est légèrement plus important maintenant qu'avant la crise de 2005. Par comparaison, il n'a fallu que deux ans à la Corée pour retrouver le PIB relatif par habitant perdu après la crise de 1998 et l'écart n'a cessé de se rétrécir depuis.
5. L'indice d'A.T Kearney 2004 (*Offshore Location Attractiveness*) montre, par exemple, que les qualifications de la population active sont un désavantage majeur pour le Mexique dans la sous-traitance internationale des services aux entreprises.
6. La situation est comparable dans les autres pays d'Amérique latine (cf. Wolff et Castro, 2000).
7. Voir, *Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo* (2001). L'accès à la formation s'est néanmoins accru au cours de la dernière décennie. L'enquête de 1999 fait apparaître une augmentation de la part de la population active ayant reçu une formation, qui est passée de 25 % en 1992 à 38 % en 1999 dans le secteur manufacturier formel, avec des possibilités accrues de formation pour les travailleurs peu qualifiés travaillant dans les sociétés employant aussi des travailleurs très qualifiés (voir Tan, Lopez-Acevedo, 2003).
8. Comme l'ont souligné notamment Tornell, Westermann et Martínez (2004), et comme l'ont illustré Nicoletti et al. (2003).
9. Durant la même période, la moyenne OCDE est passée de 2.1 % à 2.3 % du PIB. Voir OCDE, *Science, technologie et industrie : perspectives 2004*.
10. Le fonctionnement du marché du travail ainsi que le projet de réforme de 2002 ont été longuement examinés dans l'*Étude du Mexique* publiée par l'OCDE en janvier 2004.
11. Par exemple, d'après une étude d'un cabinet de consultants, A.T. Kearney, concernant les pays présentant le plus d'attrait pour l'IDE, le statu quo sur les réformes essentielles et la fascination exercée par la Chine sont les raisons qui ont conduit les investisseurs mondiaux à revoir leur position sur le Mexique, qui est tombé à la 22ème place en 2004 alors qu'il occupait la troisième place en 2003. www.atkearney.com/main.taf?p=1,5,1,151. D'après cette étude, la perte de compétitivité du Mexique est actuellement limitée aux industries à forte intensité de main-d'œuvre caractérisée par des faibles coûts et une production à grande échelle.
12. Voir par exemple Aghion, Caroli, et García-Peñalosa (1999).

Bibliographie

- Aghion, P., E. Caroli, et C. García-Peñalosa (1999), « Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories ». *Journal of Economic Literature*, vol. 37, n° 4, décembre.
- Banque mondiale (2003), *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean*, Washington.
- Banque mondiale (2004), *Poverty in Mexico: an Assessment of Conditions, Trends and Government Strategy*, Washington.
- Barro, R. et J.-W. Lee (2000), « International Data on Educational Attainment: Updates and Implications », *CID Working Paper* n° 42.
- Clark X., D. Dollar et A. Micco, 2004. « Port Efficiency, Maritime Transport Costs and Bilateral Trade », *NBER Working Papers* n 10353.
- Estevadeordal, A., R. Devlin et A. Rodriguez (2005), « The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean » IADB *Integration and Regional Programs Department Working Papers*, mars.
- Förster M., et M. Mira d'Ercole (2005), « Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990's », *OECD Social, Employment and Migration Working Paper* n° 22.
- OCDE (2005), *Réformes économiques : Objectif croissance*, Paris.
- Nicoletti G., S. Golub, D. Hajkova, D. Mirza et K. Yoo (2003), « Policies and International Integration: Influences on Trade and Foreign Direct Investment », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 359.
- Tan, H. et G. López-Acevedo (2003), « Mexico: In-firm Training for the Knowledge Economy », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2957, janvier.
- Tornell, A., F. Westermann, L. Martínez (2004), « NAFTA and Mexico's Less-Than-Stellar Performance », *NBER Working Paper* n° 10289.
- Wolff, L. et Castro, C. de M. (2000), *Secondary education in Latin America and the Caribbean: The Challenge of growth and reform*, IADB, Washington DC.

ANNEXE 1.A1

*Informations complémentaires*Tableau 1.A1.1. **Perspectives à court terme**

Pourcentages de variation, en volume (prix de 1993)

	1996-2000 ¹	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Consommation privée	6.1	2.5	1.6	2.3	5.5	4.8	4.3
Consommation publique	3.1	-2.0	-0.3	0.8	-1.2	-0.6	2.2
Formation brute de capital fixe	12.6	-5.6	-0.6	0.4	7.5	7.6	6.3
Demande intérieure finale	6.9	0.3	1.0	1.8	5.3	4.9	4.5
Variation des stocks ²	0.3	0.2	-0.1	-1.0	-1.1	0.1	0.0
Demande intérieure totale	7.1	0.6	0.8	0.7	4.1	4.9	4.5
Exportations de biens et services	12.9	-3.8	1.6	2.7	11.5	7.6	7.4
Importations de biens et services	18.7	-1.6	1.5	0.7	10.2	9.7	8.0
Solde extérieur ²	-1.5	-0.7	0.0	0.7	0.2	-1.0	-0.5
PIB aux prix du marché	5.5	0	0.8	1.4	4.4	4.0	4.2
Indice implicite des prix du PIB	15.1	0	7.0	8.5	6.1	6.3	3.8
<i>Pour mémoire :</i>							
Indice des prix à la consommation	15.7	6.4	5.0	4.5	4.7	4.4	3.7
Solde de la balance courante ³	-3.0	-2.8	-2.1	-1.3	-1.3	-1.9	-2.0

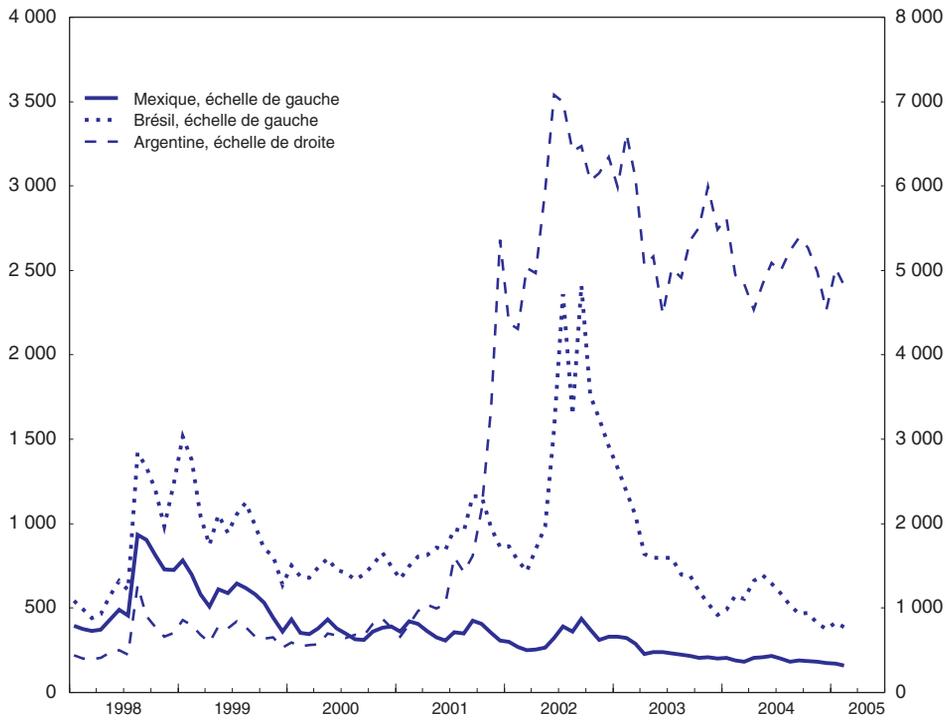
1. Taux de croissance annuelle moyenne de 1996 à 2000.

2. Contributions à la variation du PIB réel.

3. En pourcentage du PIB. Les données 2004 ont été révisées à -1.1 % du PIB.

Source : OCDE. Sur la base des données disponibles le 18 mai 2005. Estimations et prévisions établies pour le n° 77 des *Perspectives économiques*.

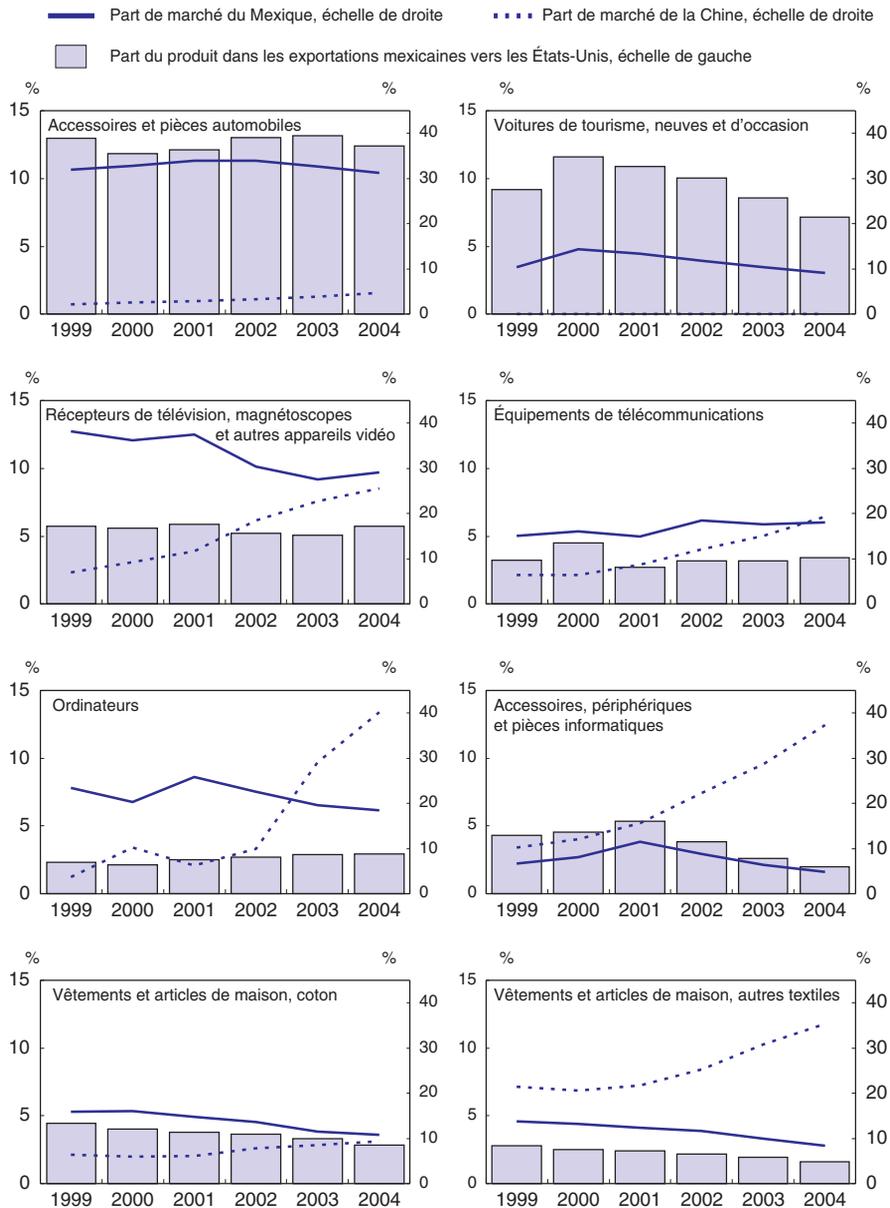
**Graphique 1.A1.1. Évolution des primes de risque (écart sur l'IOME 1998-2005)
au Mexique, en Argentine, au Brésil¹**
Écart en points de base par rapport aux États-Unis



1. Indice obligataire des marchés émergents (IOME).

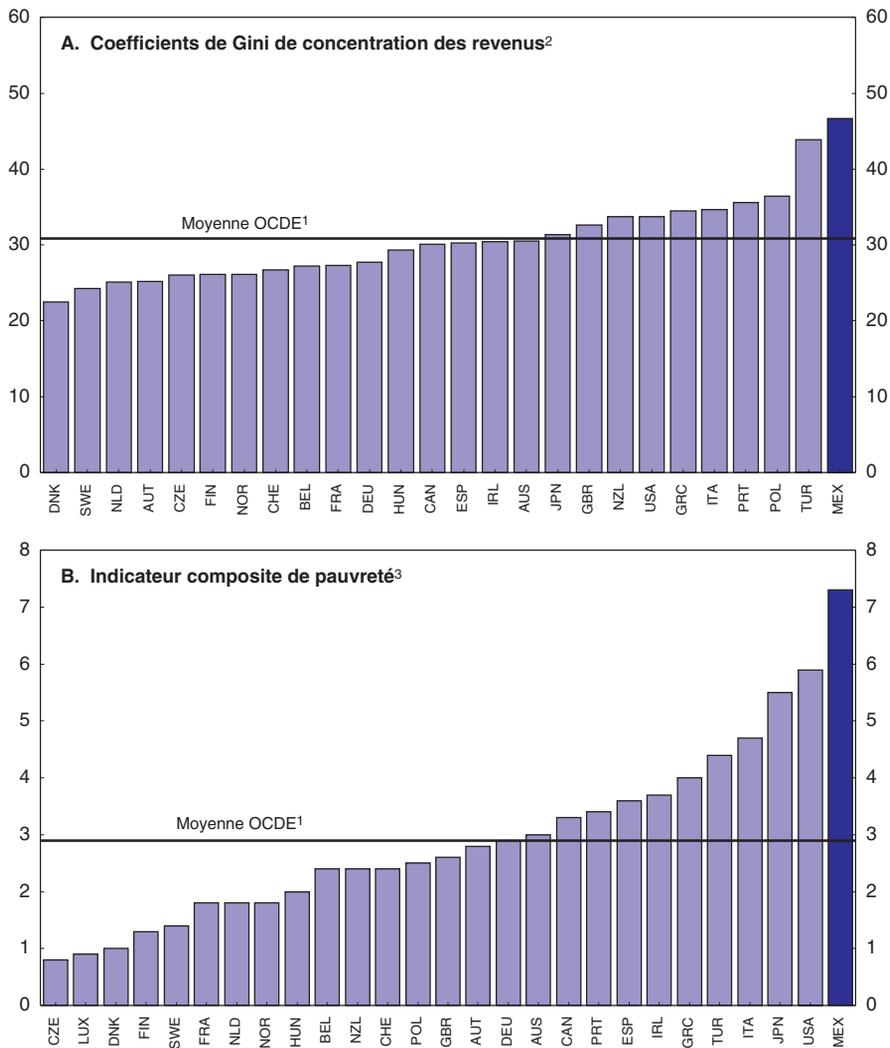
Source : JP Morgan Securities INC. Emerging Markets Research.

Graphique 1.A1.2. Parts de marché du Mexique et de la Chine dans les importations des États-Unis pour certains produits



Source : US Census Bureau, Foreign Trade statistics.

Graphique 1.A1.3. **Distribution du revenu et pauvreté dans certains pays de l'OCDE**



1. Les données sont celles d'une année proche de 2000, sauf pour la Belgique et l'Espagne (année proche de 1995), qui n'entrent pas dans la moyenne des pays de l'OCDE.
2. Le concept de revenu utilisé ici est celui du revenu monétaire disponible des ménages, corrigé de la taille du ménage. Les coefficients de Gini sont multipliés par 100.
3. L'indicateur composite de pauvreté mesure l'ampleur du transfert de revenu qui serait nécessaire pour faire passer les personnes en situation de pauvreté jusqu'au seuil de pauvreté de 50 % du revenu disponible normalisé médian.

Source : Förster et Mira d'Ercole (2005).

ANNEXE 1.A2

Bilan des réformes structurelles

Ce tableau passe en revue les mesures prises suite aux recommandations des *Études* précédentes. Les recommandations nouvelles de la présente *Étude* figurent dans les chapitres concernés.

Recommandations	Mesures prises depuis l'étude précédente (janvier 2004)
VALORISER LE CAPITAL HUMAIN	
A. Accroître la portée de l'enseignement post-obligatoire	
Faciliter l'accès des élèves défavorisés au deuxième cycle de l'enseignement secondaire.	L'extension de <i>PROGRESA/Oportunidades</i> au deuxième cycle de l'enseignement secondaire a une incidence positive.
Augmenter les frais de scolarité de l'enseignement tertiaire et développer un marché des prêts études non subventionnés. Développer le programme de bourses à l'intention des élèves à faible revenu.	Pas de mesure récente.
B. Améliorer la qualité des services éducatifs	
Moderniser les programmes et améliorer leur intégration entre les niveaux.	La <i>reforma integral de la secundaria</i> vise à moderniser les programmes dans le premier cycle du secondaire. Un nouveau programme pour le niveau préscolaire a été mis en œuvre.
Mieux former les enseignants et les personnels administratifs.	Mesure en cours, notamment par le renforcement de la sélection des enseignants au niveau des États.
Responsabiliser davantage les écoles; en particulier subordonner les transferts publics aux caractéristiques des élèves et aux résultats.	Le nombre d'écoles participant à <i>Escuelas de calidad</i> s'est accru.
Évaluer les écoles et publier les résultats.	Réforme en cours tant au niveau fédéral (INEE) qu'au niveau des États.
Réviser les incitations en faveur des enseignants	Pas de mesure récente.
C. Faciliter la transition de l'école au monde du travail	
Envisager l'instauration de contrats d'apprentissage ou de programmes de formation en alternance.	Pas de mesure.
Renforcer encore la formation professionnelle.	En cours.
D. Formation des adultes	
Continuer de développer la standardisation et l'homologation des qualifications.	En cours.
Renforcer les programmes publics de formation.	En cours.
Faciliter le développement de la formation en cours d'emploi.	Des mesures ont été prévues dans le projet de réforme de la loi du travail de 2002. Proposition abandonnée en 2005.
MARCHÉS DU TRAVAIL	
A. Accroître la flexibilité des réglementations sur l'emploi	
Assouplir le régime des contrats permanents.	Question en partie traitée par le projet de réforme de la loi du travail de 2002 – abandonné en 2005.

Recommandations	Mesures prises depuis l'étude précédente (janvier 2004)
Autoriser les périodes probatoires de manière à faciliter la création d'emplois dans le cadre de contrats de longue durée.	Mesures prévues dans le projet de réforme de la loi du travail de 2002 – abandonné en 2005.
Élargir le champ d'application des contrats de courte durée.	Pas d'action.
Élargir les possibilités de recourir à des contrats à temps partiel.	Pas d'action.
Réviser la rémunération des heures supplémentaires.	Pas d'action.
Assouplir les dispositions de protection de l'emploi et mettre en place une garantie minimum de ressources en cas de perte d'emploi.	Pas d'action
B. Réformer le système d'impôts et de transferts	
Accroître l'efficacité de l'IMSS	En cours.
Réformer le fonds public pour le logement (INFONAVIT)	Pas d'action.
Éviter le recours au prélèvement sur les salaires	Le prélèvement fédéral sur les salaires a été éliminé en 2003. Les prélèvements sur les salaires au niveau des États restent en place.
Revoir les taux des cotisations sociales, plutôt élevés à la partie inférieure de l'éventail des salaires.	Pas d'action.
C. Moderniser le cadre des négociations collectives	
	Problème en partie traité par le projet de réforme de la loi du travail de 2002 – abandonné en 2005.
ÉNERGIE	
Électricité : réformer le secteur de manière à l'ouvrir aux investisseurs privés et à instaurer un cadre réglementaire transparent, efficace, non discriminatoire et propice à la concurrence.	Proposition de réforme au Congrès – non encore approuvée.
Gaz : poursuivre la libéralisation et l'ouverture du secteur.	En cours.
Développer la libéralisation dans le secteur pétrochimique.	Pas d'action.
TÉLÉCOMMUNICATIONS	
Recourir aux mécanismes de marché pour assurer un service universel.	En cours.
Améliorer le cadre réglementaire pour renforcer la concurrence.	Un décret donnant à COFETEL plus d'autonomie a été proposé en 2003 – n'a pas été approuvé. Le projet de réforme de loi des télécommunications de 2002 n'est encore pas approuvé.
TRANSPORTS	
Procéder à la privatisation de compagnies aériennes sous forme d'entités séparées.	Prévu pour 2005.
PROMOUVOIR UN CLIMAT PROPICE À L'ENTREPRISE	
Faciliter l'entrée et la sortie des entreprises.	Extension en cours du système de procédure rapide pour les créations d'entreprises (SARE).
Réduire les coûts des entreprises.	En cours.
Améliorer le fonctionnement du système judiciaire et veiller à l'application des lois.	En cours, mais la mise en œuvre est lente.
PROMOUVOIR LA DIFFUSION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES	
Privilégier l'importation et la diffusion des technologies, pour l'heure concentrées dans les grandes compagnies exportatrices.	En cours.

Chapitre 2

Pour un enseignement efficient et équitable

Ce chapitre examine la performance des services d'enseignement au Mexique jusqu'au deuxième cycle du secondaire. Il évalue à la fois l'efficacité (les résultats obtenus par rapport aux sommes investies) et l'équité du système. Il en ressort que le système éducatif doit être encore amélioré de manière à réduire plus rapidement le déficit de capital humain par rapport aux autres pays de l'OCDE et à mieux préparer les enfants à vivre et travailler dans une économie moderne. Les Mexicains passent relativement peu d'années sur les bancs de l'école, et la qualité de l'enseignement qu'ils y reçoivent est plus faible que dans les autres pays de l'OCDE. Cette médiocre performance est à mettre au compte non pas tant du manque de ressources, mais plutôt d'une certaine inefficacité, d'une mauvaise allocation des dépenses, et du manque d'incitations motivant les personnels enseignants. Ce chapitre formule des recommandations spécifiques pour améliorer le système. Les efforts actuels des pouvoirs publics vont dans la bonne direction mais ils ne sont pas suffisants.

Introduction

Pour améliorer sa compétitivité relative, poursuivre le rattrapage des autres pays de l'OCDE et vaincre la pauvreté (voir le premier chapitre), le Mexique a absolument besoin de combler son retard de développement du capital humain. L'enseignement institutionnalisé joue ainsi un rôle central dans le processus de croissance. Malgré des progrès majeurs réalisés depuis une vingtaine d'années pour étendre la portée des services d'éducation, d'importants retards subsistent en termes de scolarisation, et les performances des enfants scolarisés restent très inférieures à celles observées dans les autres pays de l'OCDE. La Campagne nationale pour l'éducation 2001-2006 s'est fixé pour objectif de « dispenser à l'ensemble de la population un enseignement de qualité et pertinent ». Il y a d'ailleurs des exemples de pays de l'OCDE qui sont parvenus à combler leur retard de développement du capital humain en une génération (on pense à la Corée). Pour le Mexique, la tâche sera rude, dans un contexte de ressources budgétaires limitées, de croissance rapide de la population en âge d'être scolarisée dans le secondaire, d'importants flux migratoires internes et externes, de criantes inégalités de revenus, d'une pauvreté endémique doublée d'une forte présence de la grande pauvreté¹ et d'une grande diversité culturelle et linguistique (ainsi au Mexique, les populations indigènes (9 % du total) parlent environ 62 langues, comprenant chacune plusieurs variantes dialectales)².

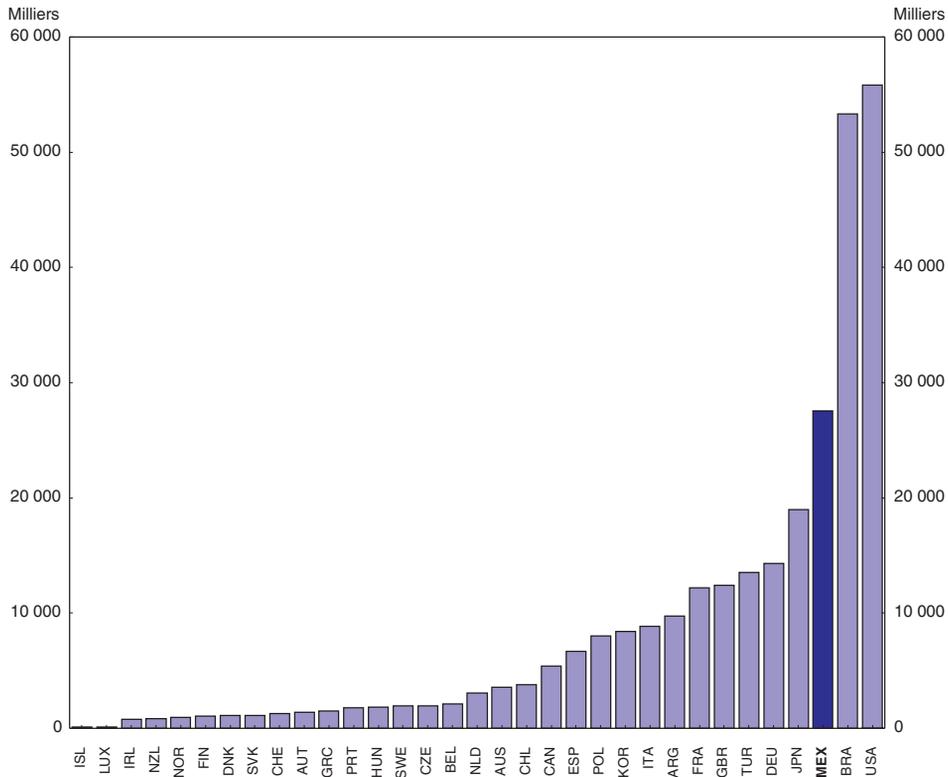
Ce chapitre porte sur l'enseignement de base (qui recouvre l'enseignement primaire et le premier cycle du secondaire) et sur le deuxième cycle du secondaire. L'enseignement supérieur, la formation des adultes et la formation sur le tas, qui constituent aussi des éléments clés du développement du capital humain au Mexique, n'y sont pas traités. Les principales recommandations sont résumées dans l'encadré 2.2 à la fin du chapitre.

Dispenser des services à l'une des populations d'âge scolaire les plus nombreuses de la zone OCDE

Depuis plusieurs décennies, le Mexique a fait de l'éducation une priorité stratégique, en privilégiant la scolarisation dans le primaire et, plus récemment, dans le secondaire. Cette orientation s'est traduite par un relèvement de la durée de scolarisation, qui est passée de 2.6 ans en 1960 à près de 8 ans en 2004; les enfants qui rentrent à l'école aujourd'hui ont une espérance de scolarisation de près de 13 ans. Le taux d'analphabétisme a aussi reculé, passant d'un gros tiers à 8.5 % de la population. Le développement quantitatif de l'enseignement a été spectaculaire, dans un pays confronté à une pression démographique considérable et à l'existence de populations très difficiles à desservir dans de petites communautés rurales isolées. Au total, le nombre d'élèves scolarisés a été multiplié par cinq depuis 1960; les services d'éducation concernent maintenant 30 millions d'élèves, dont 92 % dans l'enseignement de base (c'est-à-dire primaire et premier cycle du secondaire) et dans le deuxième cycle du secondaire (annexe 2.A1). Si l'on considère le nombre d'élèves inscrits à ces deux niveaux, le système éducatif du Mexique est le deuxième de la zone OCDE après celui des États-Unis

Graphique 2.1. Nombre d'élèves scolarisés dans les pays de l'OCDE et dans quelques pays d'Amérique latine

Du niveau préscolaire au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, en 2001



Source : OCDE, base de données sur l'éducation.

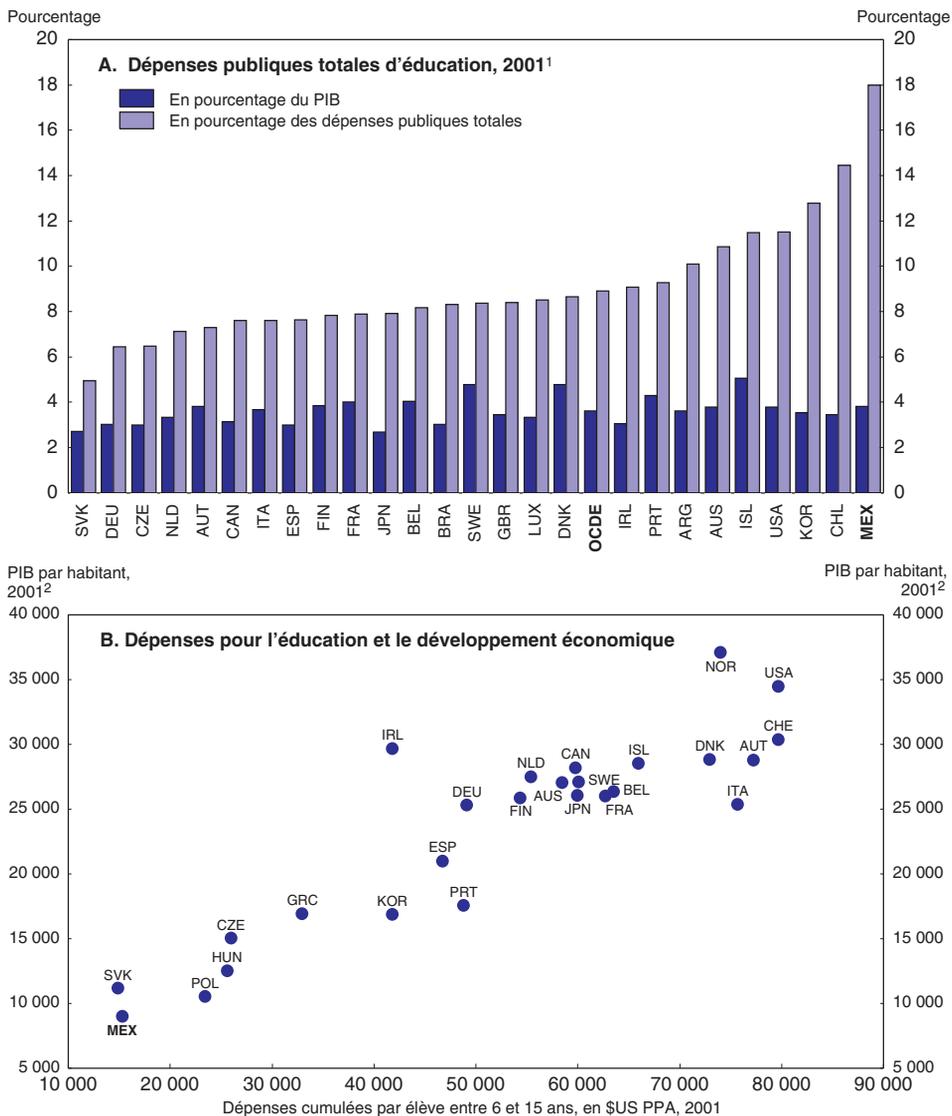
(graphique 2.1). Par exemple, on compte plus d'enfants d'âge scolaire dans chacun des 6 plus grands États du Mexique qu'en Grèce ou au Portugal.

L'école primaire est devenue quasiment universelle, mais le taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire demeure nettement inférieur à celui des autres pays de l'OCDE (86.1 % dans le premier cycle du secondaire et 52.9 % dans le second cycle, voir le tableau 2.A1.2). Par ailleurs, la qualité des services éducatifs n'a pas progressé dans les mêmes proportions que la quantité : les taux d'abandon et de redoublement sont élevés³ ; quant aux acquis des élèves mexicains, qu'on les mesure par les tests nationaux ou internationaux, ils demeurent nettement en deçà de ceux des autres pays de l'OCDE (voir par exemple le graphique 1.8 du premier chapitre). Ainsi, le système éducatif ne parvient pas à doter les Mexicains des compétences dont ils auront besoin pour faire face à la concurrence internationale⁴. Depuis une quinzaine d'années, quelques réformes ont été proposées pour améliorer la qualité de l'enseignement, principalement dans l'enseignement de base, mais elles ont été insuffisantes et leur application s'est heurtée à des difficultés. Les réformes qui visent la qualité sont généralement plus difficiles à concevoir que les mesures quantitatives, et leur mise en œuvre pose souvent plus de problèmes politiques⁵.

L'enseignement, surtout aux niveaux de base, est assuré pour l'essentiel par le secteur public. Plus de 90 % des élèves dans l'enseignement de base fréquentent des

établissements publics. La part de l'enseignement privé est plus élevée dans le deuxième cycle du secondaire (environ 20 %) et dans l'enseignement supérieur (environ un tiers) mais dans l'ensemble, le privé a beaucoup moins d'importance que dans la plupart des pays d'Amérique latine⁶. Les établissements du deuxième cycle du secondaire sont gérés à la fois par les États et par l'administration fédérale⁷. L'éducation est le premier poste de dépenses publiques, ce qui reflète la priorité et le défi qu'elle représente pour le pays (graphique 2.2). L'une des principales réformes des vingt dernières années a été la décentralisation de 1992, qui délègue aux États la fourniture des services d'enseignement de base public⁸. Les mécanismes par lesquels les financements publics sont distribués aux

Graphique 2.2. Dépenses publiques totales d'éducation
Enseignement primaire, secondaire et post-secondaire non tertiaire



1. Dans les dépenses publiques figurent les subventions publiques aux ménages pour frais de subsistance non dépensés au titre des établissements d'enseignement. 2000 pour le Brésil; 2002 pour le Chili.

2. En dollars des États-Unis, prix constants et parités de pouvoir d'achat (PPA) de 2000.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation* (2004), tableau B4.1; *Regards sur l'éducation*, divers numéros ; OCDE, base de données des Comptes nationaux.

États sont décrits en détail dans le chapitre 5. Chaque État peut fixer les règles d'allocation des dépenses aux niveaux inférieurs d'administration. L'autonomie des États est toutefois limitée par la part importante de transferts consacrée au paiement des salaires (voir ci-après)

En termes absolus, le budget de l'éducation demeure faible par rapport à d'autres pays de l'OCDE. Si la dépense totale consacrée à l'enseignement primaire et secondaire s'est accrue de 36 % en termes réels entre 1995 et 2001 et la dépense totale par élève de 25 %⁹, la dépense cumulée consacrée à un élève de 15 ans sur l'ensemble de la scolarité n'est que de 15 312 USD, ce qui place le Mexique à l'avant-dernier rang devant la République slovaque. Ce montant correspond au niveau de développement du pays mais on peut penser qu'il est insuffisant pour permettre un rattrapage rapide. Ainsi, le budget actuel de l'éducation ne permet pas de financer la généralisation programmée de l'éducation préscolaire et l'expansion particulièrement nécessaire de l'enseignement secondaire. Outre une couverture trop faible, les comparaisons internationales font ressortir l'insuffisance de la plupart des intrants¹⁰. Cela ne signifie pas forcément qu'un accroissement du budget de l'éducation comblerait le déficit de capital humain. Si cet accroissement est une condition nécessaire d'un bon niveau de qualité de l'enseignement, il n'est pas non plus la garantie d'une amélioration des résultats. Avant de dépenser plus, il faut remédier au manque d'efficacité de la dépense. En 2002, le Congrès a adopté une loi prévoyant des dépenses publiques d'éducation de 8 % du PIB pour 2006 (contre 5.1 % en 2001), mais cette décision ne s'est pas accompagnée de la réforme en profondeur indispensable pour améliorer la qualité des services. Puissant et bien organisé, le syndicat des enseignants (*Sindicato Nacional De Trabajadores De La Educación*, SNTE), réunit 1.4 million de professionnels de l'enseignement. Il est un partenaire nécessaire du processus de réforme et un acteur de poids dans l'enseignement public, particulièrement actif au niveau des négociations salariales et de l'affectation des postes d'enseignants. Il pourrait jouer un rôle clé dans l'amélioration de la qualité, mais jusqu'à présent il s'est surtout préoccupé d'augmenter le niveau des salaires et les effectifs de l'éducation.

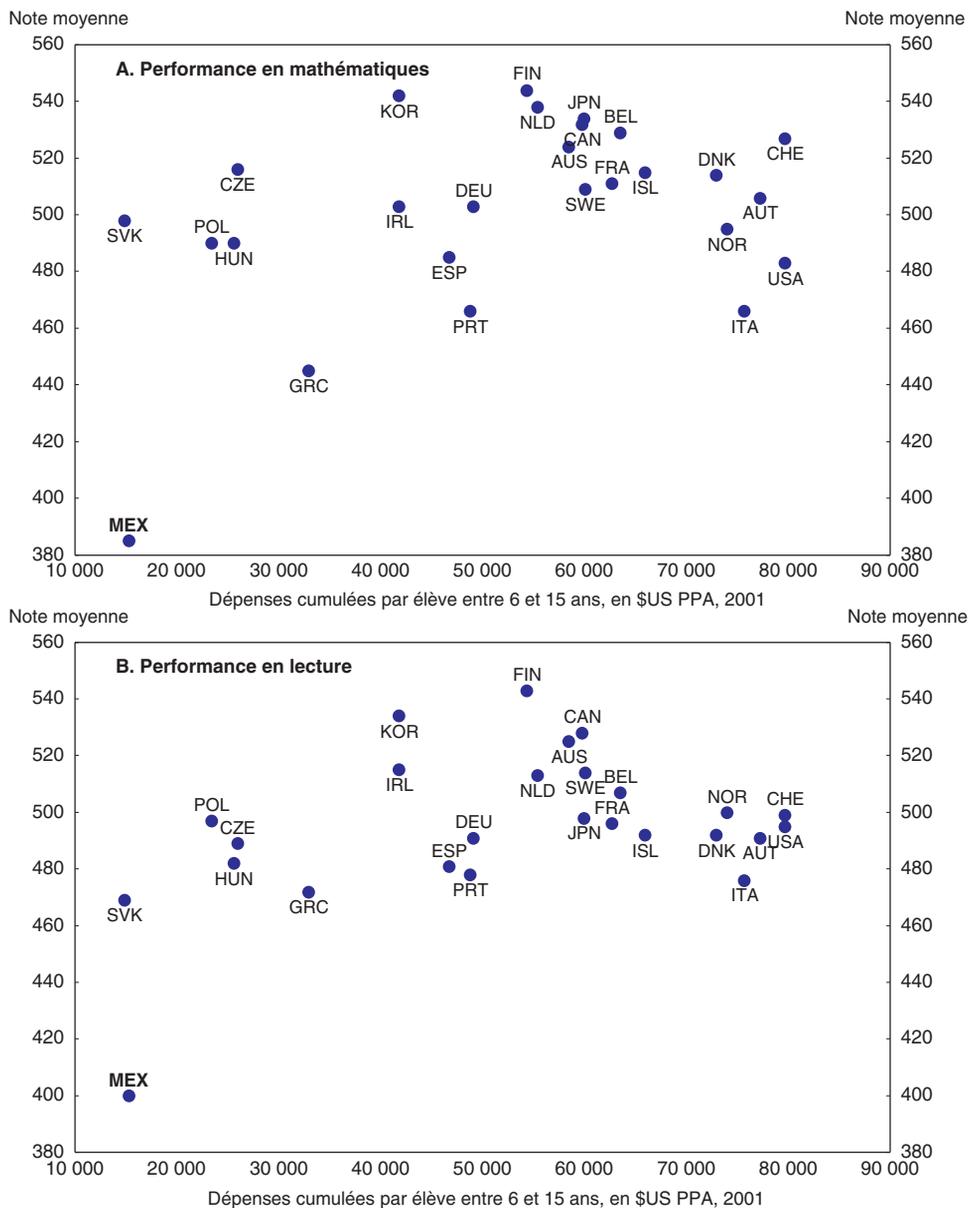
Dépenser mieux

Même corrigées des écarts de dépense, la qualité et la couverture des services éducatifs sont faibles en comparaison des autres pays de l'OCDE¹¹. À niveau de dépense par élève équivalent ou légèrement supérieur, les pays d'Europe de l'Est obtiennent de bien meilleurs résultats aux tests PISA (graphique 2.3). Certes, on ne peut espérer qu'un relèvement du budget de l'éducation se traduise immédiatement par de meilleurs résultats, et les efforts doivent être cumulés pour produire un effet, mais le retard du Mexique reflète aussi une mauvaise allocation et une utilisation insuffisamment productive des ressources. L'apport de ressources financières supplémentaires ne pouvant être que limité, il est essentiel de réaliser des gains d'efficacité pour dépenser plus dans les domaines où cela est nécessaire sans pour autant accroître d'autant le coût total de l'enseignement public.

Améliorer l'allocation des ressources¹²

L'un des traits saillants de la dépense d'éducation au Mexique est que les ressources financent principalement les dépenses courantes et que, dans le primaire et secondaire, la majeure partie des dépenses courantes correspond aux salaires des enseignants. La part des salaires dans le budget total est ainsi la plus élevée des pays de l'OCDE (plus de 90 %) et

Graphique 2.3. Dépenses par élève jusqu'à 15 ans et résultats PISA en 2003

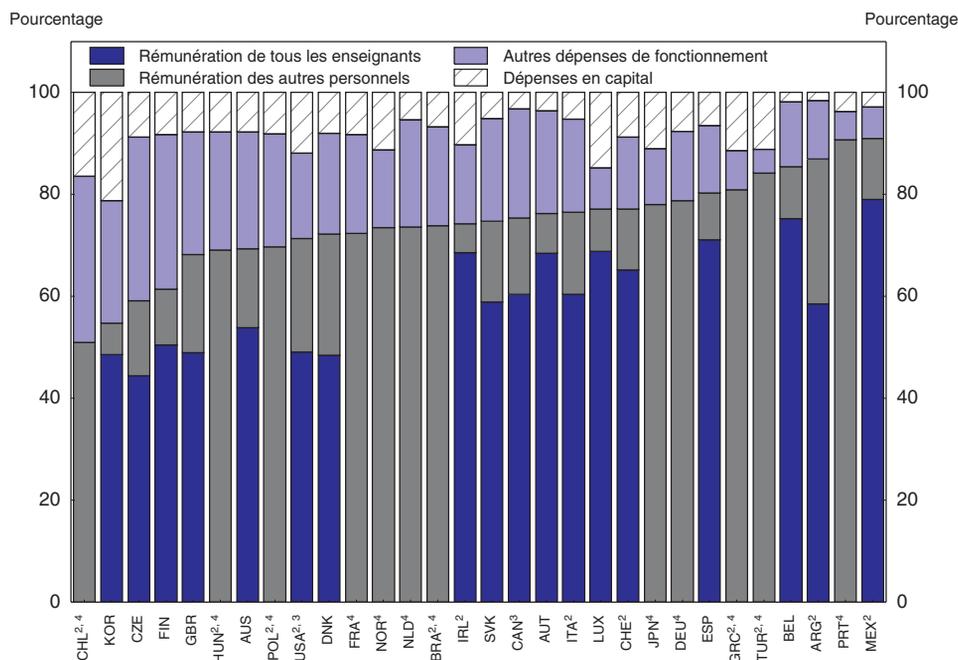


Source : OCDE, *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : premiers résultats de PISA 2003*; OCDE, *Regards sur l'éducation* (2004).

les parts de l'investissement et des autres dépenses courantes (matériel pédagogique par exemple) sont donc nettement inférieures à la moyenne OCDE (graphique 2.4). Ces dernières années, les hausses de salaires se sont taillées la part du lion dans l'augmentation du budget, accentuant encore cette caractéristique. Le Mexique est le pays de l'OCDE où les salaires des enseignants ont le plus augmenté en termes réels entre 1996 et 2002. La manière dont les salaires sont négociés avec le syndicat, d'abord au niveau fédéral, puis au niveau local dans certains États, contribue à cette tendance. Cette revalorisation des salaires donne plus d'attrait à la carrière d'enseignant, ce qui devrait attirer des professionnels de meilleur niveau à l'avenir, mais cela ne garantit pas l'amélioration de la qualité : même s'ils sont faibles en termes absolus, les salaires des

Graphique 2.4. Répartition des ressources totales et courantes pour les établissements d'enseignement¹

Par catégorie de ressource, dans l'enseignement primaire, secondaire et post-secondaire non tertiaire



1. En 2001. Brésil: 2000; Argentine: 2002.

2. établissements publics uniquement.

3. A l'exclusion de l'enseignement post-secondaire non tertiaire.

4. La ventilation de la rémunération entre enseignants et autres personnels n'est pas disponible.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation* (2004), tableau B6.3.

enseignants rapportés au PIB par habitant sont déjà parmi les plus élevés, non seulement dans la zone OCDE, comme c'est généralement le cas pour un pays à faible revenu, mais aussi en Amérique latine. De plus, les salaires des enseignants sont tout à fait comparables avec ceux des autres professionnels de niveau équivalent¹³.

Les dépenses autres que les salaires des enseignants sont aussi essentielles à la qualité de l'enseignement. Elles peuvent aussi jouer un rôle important en renforçant la motivation des enseignants grâce à l'amélioration de leur environnement de travail. Il existe un important retard d'investissements de tous types, depuis l'équipement de base jusqu'à l'informatique¹⁴. Le rôle de l'école dans l'apprentissage de l'utilisation des nouvelles technologies est plus critique au Mexique que dans d'autres pays de l'OCDE, puisque moins de 10 % des ménages mexicains ont accès à un ordinateur familial. Pourtant l'accès des élèves à l'ordinateur est limité, même dans le deuxième cycle du secondaire¹⁵. Si certains des pays ayant obtenu les meilleurs résultats aux tests PISA ont un taux d'encadrement beaucoup plus élevé que celui du Mexique, ce n'est pas toujours le cas (la Corée, par exemple, compte le même nombre d'élèves par enseignant que le Mexique)¹⁶. En revanche, tous ces pays consacrent une part beaucoup plus importante de leur budget à l'investissement ou à des dépenses courantes non salariales (Australie, Finlande et Corée, par exemple) et l'accès aux TIC y est plus développé. Le plan d'action « *escuelas de calidad* », lancé en 2001 pour améliorer la qualité de l'enseignement primaire et qui couvre désormais 22 000 écoles (encadré 2.1), affecte des ressources supplémentaires à d'autres

Encadré 2.1. Plan d'action pour des écoles de qualité (*Escuelas de calidad*)

Le plan *Escuelas de calidad* a été lancé en 2001 pour améliorer la qualité de l'enseignement de base dans les zones à faible niveau socio-économique, en attribuant des subventions par appel d'offres pour l'amélioration de l'enseignement, et en encourageant la prise de décision au niveau local. Ce programme, ouvert à l'origine aux établissements des zones urbaines fréquentées par des élèves de familles à faible revenu, a été étendu à l'ensemble des établissements à partir de 2003. Il contribue aussi à financer des dépenses supplémentaires non salariales (acquisition de livres et de matériel scolaire, investissement et maintenance des équipements et des infrastructures, formation des enseignants et des parents d'élèves). Les établissements participants doivent élaborer un projet de moyen terme pour améliorer leur infrastructure et/ou la qualité de l'enseignement; les projets sélectionnés reçoivent une subvention annuelle gérée directement par l'établissement. La participation des parents d'élèves est également encouragée.

Ce plan d'action est cofinancé par le gouvernement fédéral (à plus de 50 %), les États, les municipalités et des fonds privés. Le coût annuel total du programme représente à peu près 0.5 % du budget de l'éducation. Chaque établissement participant peut recevoir un maximum de 300 000 pesos par an (il reçoit une première aide de 50 000 à 100 000 pesos, puis une aide supplémentaire égale au double des fonds levés par l'établissement et la municipalité). En 2003/04, 15 360 établissements ont participé, et en 2004-05 environ 20 000 (soit 10 % de l'ensemble des établissements).

Ce programme est suivi au moyen d'indicateurs d'impact sur les résultats des élèves et le nombre des abandons. Les évaluations externes sont positives. Le principal défaut du programme est son ampleur limitée, et le fait que la plupart des écoles les moins favorisées, celles qui n'ont ni les compétences ni la capacité de cofinancement nécessaires, ne peuvent pas y participer.

Voir <http://basica.sep.gob.mx/dgddie/escuelasdecalidad/> pour plus de détails, ainsi que les évaluations externes du programme.

utilisations que les salaires, notamment la formation des enseignants, mais son ampleur est très limitée. Le plan *Enciclomedia*, lancé en 2004, ainsi que les programmes *Red Escolar* et *Edusat*, sont d'autres exemples de programmes fédéraux d'affectation de ressources à des utilisations non salariales. En particulier, le projet *Enciclomedia* consiste à numériser des livres scolaires du primaire et à créer des liens entre ces ouvrages et vers d'autres sources. L'État ambitionne d'équiper toutes les classes de 5^e et 6^e année de l'enseignement primaire d'ici à la fin de 2006. Ce programme devrait inciter les enseignants à mettre à jour leurs compétences¹⁷.

À court terme, il est quasiment impossible de changer la structure de la dépense, mais il est important que les crédits d'éducation supplémentaires soient affectés en priorité aux dépenses non salariales. Cela signifie en particulier qu'il faut résister aux pressions en faveur d'une augmentation des salaires réels des enseignants et jouer sur l'évolution des besoins de recrutement. Lorsque le nombre d'élèves du deuxième cycle du secondaire augmentera, pour des raisons d'efficacité il faudrait augmenter légèrement l'effectif des classes et améliorer l'équipement pédagogique; en conséquence, le besoin de recrutement de nouveaux enseignants ne sera pas tout à fait proportionnel à l'extension de la scolarisation. De même, lorsque les cohortes de l'enseignement de base se réduiront,

plutôt que de réduire la taille des classes, il serait préférable de ne pas remplacer tous les départs à la retraite afin de libérer des ressources pour d'autres dépenses. Il est aussi nécessaire d'opérer un changement fondamental dans le mode de négociation des salaires afin d'améliorer la structure des dépenses.

Le rééquilibrage des dépenses serait grandement facilité si les enseignants pouvaient être mutés en fonction des besoins, ce qui n'est pas le cas. Déjà, en raison de l'évolution de la démographie et de l'ampleur des flux migratoires externes et internes, les écoles se vident dans certaines régions alors que d'autres ont des classes de plus de 50 élèves et ne peuvent pas suivre la demande de scolarisation, ce qui se traduit par l'abandon d'élèves dont certains seraient normalement restés dans le système. Mais il est très difficile de déplacer les postes en fonction des besoins. De plus, le mode de distribution des ressources au sein des États et d'un État à l'autre empêche une réallocation massive des postes. Cette distribution n'est pas toujours transparente et elle est influencée par le jeu des intérêts politiques; lorsque des règles existent, elles sont généralement basées sur l'offre, ce qui interdit les ajustements qui auraient permis de compenser le déficit de ressources et d'accompagner l'évolution du nombre des enfants d'âge scolaire¹⁸. *Au minimum, il faut créer des postes uniquement dans les États qui accusent le plus de retard en matière de scolarisation. Au sein des États, il faut mettre en place un mécanisme assurant une meilleure répartition géographique des ressources en fonction des besoins.* Quelques États, dont le Sonora, ont déjà pris des mesures très opportunes en ce sens.

Pour une utilisation plus efficace des ressources

On peut citer plusieurs exemples de programmes efficaces en termes de coûts : c'est le cas de la *telesecundaria*, qui a contribué à relever le taux de scolarisation dans les régions excentrées, ou de *Oportunidades*, qui lutte efficacement contre l'abandon des enfants des familles à faibles revenus¹⁹. À l'inverse, un phénomène illustre l'inefficacité du système mexicain : le fort absentéisme des enseignants dans certaines régions²⁰. Dans l'ensemble, avec quelques améliorations, on pourrait obtenir de meilleurs résultats pour un même niveau de dépense.

Améliorer la sélection et la formation des enseignants

La sélection et la formation des enseignants présentent quelques faiblesses préjudiciables à la qualité de l'enseignement. Seule la jeune génération d'enseignants a le niveau de formation requis : dans le primaire, par exemple, 60 % des enseignants n'ont pas de licence (*licenciatura*)²¹. C'est surtout le cas des établissements indigènes et des écoles communautaires (CONAFE). Dans le secondaire, 70 % des enseignants sont diplômés de l'université mais n'ont pas de formation pédagogique²². Jusqu'à une date récente, il n'y avait d'examen ni à l'entrée des établissements de formation des enseignants (*normales*), ni avant de commencer à enseigner, et le recrutement des enseignants était dans une large mesure contrôlé par le syndicat. En outre, des données fragmentaires indiquent que certains postes ont été achetés.²³ Selon une étude de l'OCDE (2004c), les futurs enseignants sont recrutés par voie d'examen dans 13 États seulement, tandis que le syndicat décide seul des nominations sur les nouveaux postes dans 3 États et sur les postes vacants dans 13 États; il partage ses compétences avec les autorités des États pour les nominations sur les nouveaux postes dans 11 États et sur les postes vacants dans 7 États. L'Accord national pour la qualité de l'enseignement signé en 2001 par le ministère de l'éducation et le syndicat prévoyait la généralisation des examens de sélection, mais il n'est pas encore en

vigueur dans tous les États. Certains États avancent de leur côté en ce qui concerne la sélection des enseignants. Par exemple, suite à un accord passé localement avec le syndicat des enseignants, le Chiapas a été le premier État à imposer un examen de contrôle à l'issue des programmes de formation initiale des enseignants, tandis que l'État de Sonora a créé un examen d'entrée dans les établissements de formation pédagogique. Dans ces États en particulier, le syndicat des enseignants a vu s'éroder le contrôle qu'il gardait traditionnellement sur les postes d'enseignement. D'importants efforts ont aussi été déployés à l'échelon fédéral pour renforcer la formation initiale des enseignants. *Les mesures allant dans cette direction doivent se poursuivre, tant au niveau des États qu'au niveau fédéral.* Par ailleurs, ces dix dernières années des actions ont été entreprises pour actualiser les compétences des enseignants, avec la mise en œuvre de trois initiatives : le programme national pour la formation permanente des enseignants de l'éducation de base (*Pronap*), les stages nationaux de recyclage (*Cursos Nacionales de Actualización*) et les ateliers généraux d'actualisation (*Talleres Generales de Actualización*), qui dispensent une formation à la moitié des enseignants chaque année. La formation continue des enseignants doit néanmoins être renforcée.

Améliorer les pratiques pédagogiques et les contenus

Les pratiques pédagogiques jouent également un rôle central dans les résultats de l'enseignement. Au Mexique, l'enseignement est toujours axé sur le par cœur plutôt que sur la faculté de compréhension et la communication, même au niveau du deuxième cycle du secondaire. Cela s'explique par les carences de la formation des enseignants évoquées ci-dessus, par l'organisation des cours et par le caractère obsolète des programmes. Les relations et les coopérations entre enseignants d'un même établissement sont très limitées, hormis dans certains projets pilotes (ministère de l'éducation, 2004). Les horaires officiels sont plus lourds que dans la plupart des autres pays de l'OCDE mais les cours eux-mêmes durent moins longtemps (de 20 à 50 minutes dans le secondaire), une bonne partie du temps n'est pas consacrée à l'enseignement et les annulations de cours sont fréquentes. De plus, les programmes sont extrêmement prescriptifs, laissant peu d'autonomie aux enseignants et aux établissements. Le manque d'intégration entre les enseignements des niveaux primaire et secondaire (premier et deuxième cycles), qu'il s'agisse de la pédagogie ou des programmes, a contribué à la faiblesse des résultats et à l'abandon scolaire.

A tous les niveaux, il faut donc établir des programmes moins prescriptifs, basés sur les résultats, comme l'ont fait la plupart des autres pays de l'OCDE depuis une vingtaine d'années, et rechercher une meilleure intégration avec les autres niveaux d'enseignement. Une ambitieuse réforme des programmes de l'enseignement de base et des diplômes de formation des enseignants avait été engagée par le gouvernement Zedillo (1994-2000), mais elle s'est heurtée à de telles difficultés de mise en œuvre qu'elle n'a jamais vraiment vu le jour dans les classes. La réforme des programmes et des pratiques pédagogiques lancée par l'administration actuelle va dans la bonne direction. En particulier, la réforme du premier cycle du secondaire (*reforma integral de la secundaria*), qui commencera à être appliquée par des établissements pilotes pendant l'année scolaire 2005-2006, a pour but de moderniser les programmes, de renforcer la relation enseignant-élèves, d'allonger la durée des cours et de modifier l'organisation des classes et de l'enseignement. Mais il faut faire plus, particulièrement pour le deuxième cycle du secondaire. Le deuxième cycle du secondaire a été négligé jusqu'à l'heure actuelle, et le taux de scolarisation baisse fortement à la fin de

ce cycle. La création d'un sous-secrétariat à l'enseignement du deuxième cycle du secondaire peut être interprétée comme un signe positif mais il reste à *prendre des mesures concrètes sans tarder, pour enseigner plus et mieux aux cohortes qui arrivent.*

La transition entre l'école et la vie active présente aussi certaines faiblesses. L'efficacité de l'enseignement technique et du deuxième cycle du secondaire varie d'un système à l'autre : *Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep)*, ou école nationale technique professionnelle, *Centros de Bachillerato Tecnológico industrial y de Servicios (CBTIS)*, ou centres technologiques industriels du deuxième cycle, et *Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTAS)*, ou centres agricoles techniques du deuxième cycle. En 2004, des réformes ont été mises en œuvre pour mieux adapter les programmes de ces établissements aux besoins en matière d'éducation du secteur productif et à ceux des élèves qui ont du mal à trouver des emplois correspondant à leurs compétences à la fin de leur scolarité²⁴. Dans ce contexte, la valeur de l'école n'est pas évidente, ni pour les élèves ni pour leurs parents, et, alors que les taux de rendement privés de l'éducation sont élevés, l'abandon dû à l'insatisfaction vis-à-vis du système éducatif est fréquent²⁵. *Pour faciliter la transition entre l'école et la vie active, il faut améliorer l'attrait et la qualité de l'enseignement technique et professionnel. L'apprentissage, qui n'existe quasiment pas au Mexique, pourrait être développé. Et à tous les niveaux, il faut chercher à développer les interactions avec le secteur des entreprises.*

Il faut des mécanismes pour améliorer l'efficacité

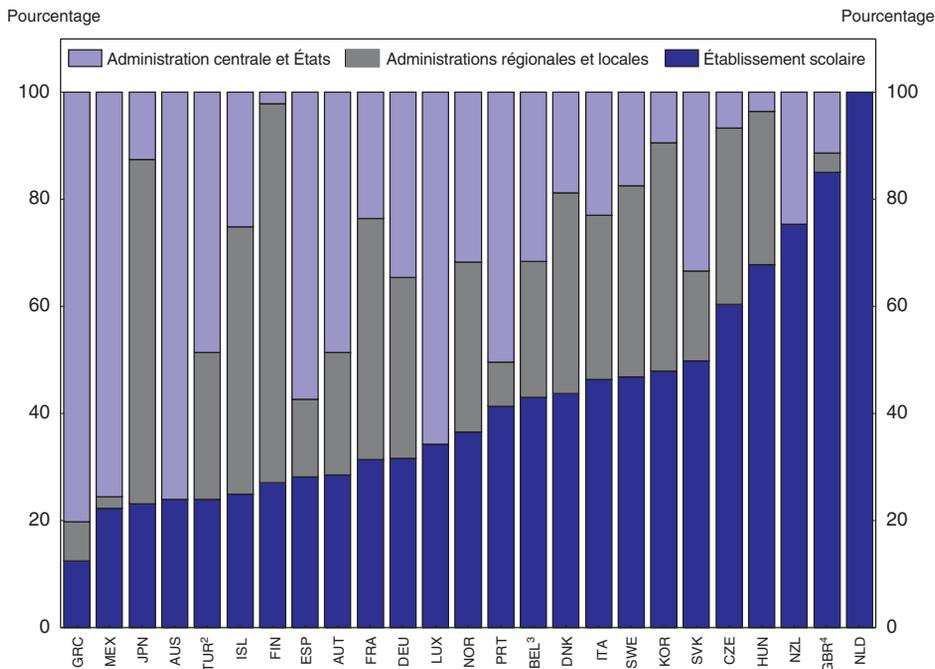
Il est à craindre qu'une amélioration de la sélection et de la formation des enseignants, des programmes et de l'organisation de l'enseignement ne suffisent pas. Ce qu'il manque aussi au système éducatif mexicain, ce sont la plupart des mécanismes connus pour optimiser l'efficacité de l'enseignement. La mise en œuvre de ces mécanismes est une condition nécessaire pour que les réformes évoquées précédemment puissent avoir de l'effet. Il s'agit en particulier de la délégation des responsabilités au sein du système et de la mise en place de mécanismes appropriés d'évaluation et de responsabilité.

Placer les écoles au centre

On a des raisons de penser que la délégation de certaines compétences aux autorités locales et aux établissements scolaires est un facteur d'efficacité (voir OCDE 2004d, et 2005a). S'il n'existe pas de modèle commun, la plupart des pays qui ont obtenu de bons résultats aux enquêtes PISA laissent une large autonomie aux autorités locales et aux établissements pour l'adaptation des contenus éducatifs ou l'affectation et la gestion des ressources (c'est le cas par exemple en Angleterre, en Corée, en Finlande, au Japon et aux Pays-Bas; en revanche, l'Australie a obtenu des résultats supérieurs à la moyenne dans les tests PISA tout en transférant très peu de compétences aux écoles) (graphiques 2.5 et 2.6). Au Mexique, les décisions liées à l'éducation sont prises essentiellement de manière centralisée par le gouvernement fédéral ou au niveau des États. Les établissements scolaires ont une certaine autonomie dans l'organisation de l'enseignement, mais absolument aucune dans la gestion du personnel et l'affectation des ressources et quasiment aucune en matière de planification et de structure. Des mesures timides ont été prises pour leur confier davantage de responsabilités. La *reforma integral de la secundaria* accorde une plus large autonomie aux États et aux écoles dans la conception des programmes. *Escuelas de calidad* favorise des changements plus profonds concernant le transfert de compétences, notamment en matière d'affectation des ressources. Pourtant

Graphique 2.5. Niveau de prise de décision dans l'enseignement public du premier cycle du secondaire

En pourcentage du total¹, 2003



1. Les données sont classées par ordre croissant du pourcentage de décisions prises au niveau de l'établissement scolaire.
2. Données pour l'enseignement primaire.
3. Données pour la Communauté française.
4. Données pour l'Angleterre.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation* (2004), tableau D6.1.

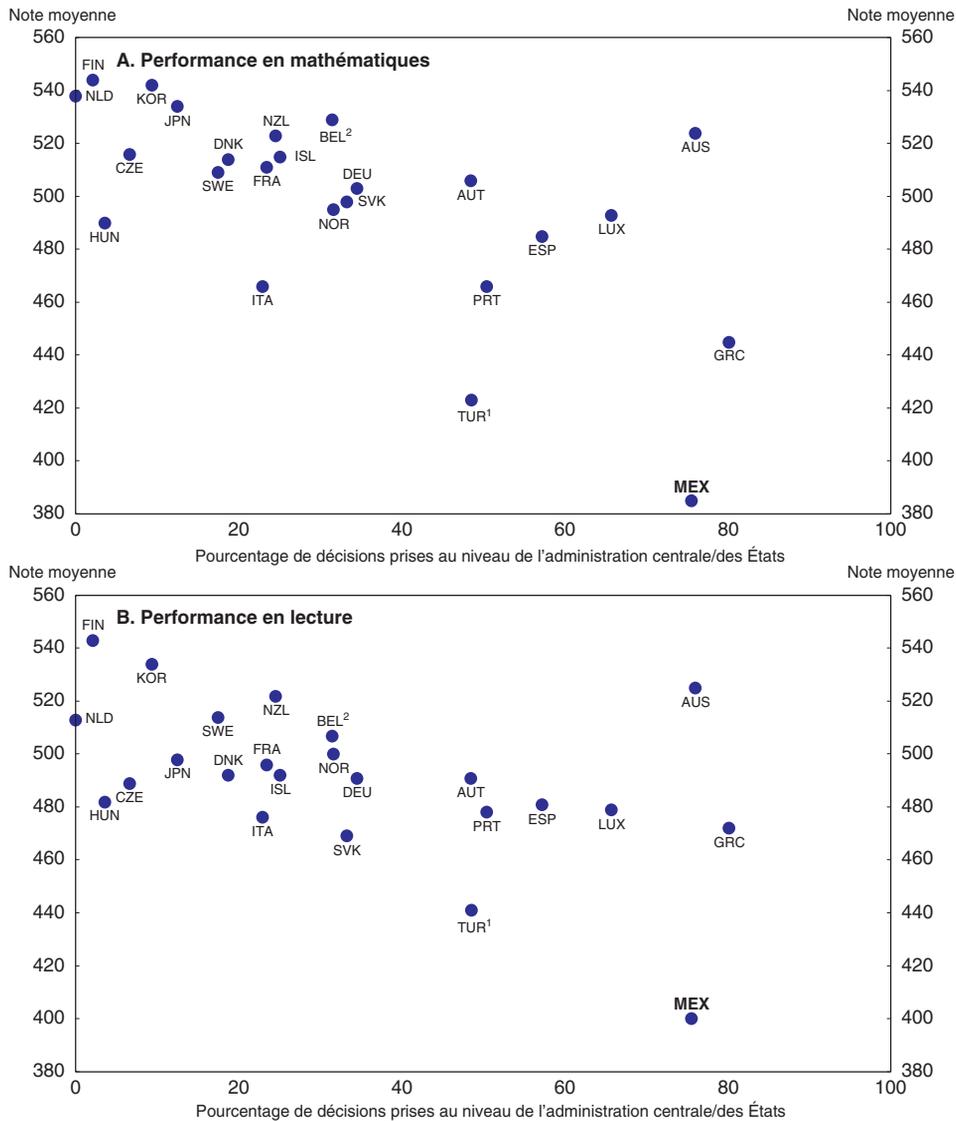
ces programmes n'ont qu'une portée limitée, tant par le nombre d'établissements qu'ils couvrent que par les moyens dont ils disposent. Dans l'ensemble, il faut faire un effort supplémentaire de délégation des compétences au profit de tous les établissements et des autorités locales, surtout en ce qui concerne l'utilisation des ressources financières et la gestion du personnel. Cette délégation doit être assortie de mesures d'accompagnement. D'une part, les chefs d'établissement, dont le rôle doit évoluer au-delà d'attributions purement administratives pour se concentrer davantage sur l'amélioration des processus d'enseignement, doivent recevoir le complément de formation nécessaire. D'autre part, il faut davantage responsabiliser les acteurs.

Vers une plus grande responsabilisation

En matière d'éducation, pour améliorer l'efficacité du système et pour que la délégation des compétences fonctionne bien, il est essentiel de mettre l'accent sur les résultats et sur l'application de bons systèmes d'évaluation et de responsabilisation. Pour relever le niveau de performance, on considère généralement que l'établissement d'objectifs et de normes d'enseignement et le contrôle de leur application constituent des préalables indispensables. La plupart des pays bien classés dans l'enquête PISA se sont dotés de systèmes à cet effet. Au Mexique, le ministère de l'Éducation (SEP) évalue les établissements et les enseignants depuis de nombreuses années²⁶, mais les résultats de ces évaluations ont été le plus souvent utilisés en interne et jusqu'à ces derniers temps ils

Graphique 2.6. Résultats PISA et niveau de centralisation des processus décisionnels

2003



1. Les données sur les décisions prises concernent l'enseignement primaire.

2. Les données sur les décisions prises concernent la Communauté française.

Source : OCDE, *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : premiers résultats de PISA 2003* ; OCDE, *Regards sur l'éducation (2004)*.

n'étaient pas systématiquement rendus publics. La création en 2002 de l'INEE (*Instituto Nacional de Evaluación de la Educación*) pour évaluer les établissements de l'enseignement de base et du deuxième cycle du secondaire constitue une première étape vers l'amélioration du système éducatif²⁷. Les évaluations de l'INEE sont réalisées à partir d'échantillons d'établissements et leur objectif est de sensibiliser l'opinion publique aux insuffisances du système afin de contribuer à l'élaboration d'un agenda de réforme. Il s'agit là d'un aspect crucial, dans la mesure où l'implication des parents d'élèves à l'école reste sporadique et où ils n'ont qu'une idée très vague des personnes qui sont responsables de la qualité de l'enseignement que reçoivent leurs enfants²⁸. Comme dans la plupart des pays, la véritables difficultés sont les suivantes : i) faire remonter l'information sur les

performances vers ceux qui fournissent les services éducatifs – enseignants et chefs d'établissement – et vers ceux qui les utilisent; ii) établir des systèmes de récompense et de soutien en fonction des résultats de l'évaluation; et iii) exploiter l'information pour orienter l'action publique et améliorer les pratiques. À cette fin, avec la collaboration de l'INEE, plusieurs États se dotent de leurs propres mécanismes d'évaluation systématique (Distrito Federal, Nuevo León, Quintana Roo, Jalisco, Guanajuato, Sonora et Chiapas notamment) en complément de l'évaluation sur échantillon réalisée par l'INEE.

Les dispositifs de récompense et de sanction en fonction des performances sont très limités. L'absentéisme des enseignants, notoire dans les zones rurales, n'est quasiment pas sanctionné. Il n'y a pas non plus de sanctions crédibles en cas de déficience des enseignants, voire de faute professionnelle, malgré de multiples témoignages (la sanction la plus grave qui ait été prononcée est une mutation dans un autre établissement sous la pression de parents d'élèves). Des primes sont versées aux enseignants qui participent à certains programmes (*Carrera Magisterial* et *Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente de Educación Media Superior y Superior*)²⁹. Mais *Carrera Magisterial* présente de sérieux défauts. Ce programme met davantage l'accent sur le parcours antérieur et sur la formation des enseignants que sur les performances des élèves, ce qui n'offre guère d'incitations aux enseignants possédant des qualifications très élevées ou très faibles³⁰. Une fois promu, l'enseignant l'est à vie; cela réduit la motivation des enseignants qui ont atteint le niveau le plus élevé dans le programme *Carrera Magisterial*.

Plusieurs mesures devraient être envisagées pour améliorer les mécanismes de responsabilisation dans le système éducatif. Il s'agit notamment de :

- Définir et appliquer des sanctions contre l'absentéisme des enseignants et l'incompétence notoire et opérer une refonte de *Carrera Magisterial* pour rendre ce programme plus efficace.
- Améliorer la remontée d'information pour que les résultats des évaluations parviennent aux fournisseurs des services d'éducation (enseignants et chefs d'établissement), à leurs gestionnaires (autorités des États) et à leurs utilisateurs (élèves et parents d'élèves) et s'assurer que les résultats pèsent effectivement sur l'action publique, la gestion des établissements et le choix des utilisateurs. Les expériences des États dans ce domaine doivent être suivies afin de définir de bonnes pratiques sur l'ensemble de la fédération. Il faut aussi mieux coordonner les activités des différents organismes d'évaluation.
- Élaborer un système d'incitation globale pour les établissements scolaires. Par exemple, le Chili a mis au point un système de prime à l'établissement qui favorise la coopération entre enseignants tout en évitant le risque de l'écroulement; les résultats mais aussi le recrutement socio-économique de l'établissement font partie des paramètres du système.
- Promouvoir un rôle plus actif pour les parents d'élèves.

Il serait en outre envisageable d'établir un examen national obligatoire à la fin du premier cycle du secondaire, qui pourrait être par exemple organisé par le GENEVAL, l'INEE ou une autre institution indépendante³¹. Un tel examen présenterait de nombreux avantages : i) les élèves seraient plus motivés à réussir et à finir le premier cycle; ii) les enseignants seraient plus motivés à aider leurs élèves à atteindre le niveau nécessaire pour réussir cet examen; iii) cela donnerait de meilleures indications aux employeurs potentiels sur le niveau des élèves qui quittent l'école en fin de premier cycle et faciliterait ainsi leur entrée dans la vie active; iv) cela permettrait de donner une meilleure information aux

parents d'élèves. Cette mesure devrait s'accompagner de progrès importants dans la manière dont le système prend en charge les élèves les plus faibles (voir ci-après).

Réduire les inégalités en matière d'éducation

Le Mexique est le pays de l'OCDE où la répartition des revenus est la plus inégale, et la réduction des inégalités n'a que très faiblement progressé durant les décennies écoulées. L'éducation, par son effet direct sur les perspectives d'emploi et les revenus, mais aussi par son impact positif sur la santé, l'intégration sociale et économique et l'accès aux différents niveaux de prise de décision, peut limiter la tendance des inégalités de revenu à se perpétuer d'une génération à l'autre. Au Mexique, le système éducatif a donc un rôle essentiel à jouer dans la réduction des disparités de revenu et de la pauvreté. L'équité en matière d'éducation est un concept très large : équité au niveau de l'accès et du maintien dans le système éducatif, équité de traitement au sein de ce système (notamment dans la qualité des services éducatifs assurés), équité au niveau des possibilités offertes à l'issue des études.

De fortes disparités en matière de scolarisation et de résultats

Malgré un certain progrès, particulièrement au niveau de l'école primaire où l'enseignement est devenu quasiment universel, la scolarisation reste incomplète aux niveaux les plus élevés, avec un fort taux d'abandon au cours du premier cycle du secondaire, particulièrement dans les zones rurales défavorisées³². Les enquêtes montrent que l'origine sociale des élèves est le facteur de réussite le plus déterminant pour ceux qui demeurent dans le système (graphiques 2.7 et 2.8)³³. Dans l'étude PISA 2000, 70 % des élèves ayant obtenu le niveau le plus faible (0) ont une mère qui n'est jamais allée à l'école ou qui dans le meilleur des cas s'est arrêtée à la fin de l'école primaire. Cinquante-neuf pour cent des élèves ayant obtenu les niveaux 2 à 5 ont une mère qui a au moins terminé l'enseignement de base. Quatre-vingt-cinq pour cent des élèves qui parlent une langue indigène sont au niveau 0 et aucun n'atteint le niveau 4. Les enquêtes nationales donnent des résultats concordants : l'évaluation par l'INEE des établissements d'enseignement de base montre que les établissements ruraux, les *telesecundarias* et les établissements indigènes (où sont scolarisés les enfants des familles les plus pauvres) sont ceux qui ont les moins bons résultats. La malnutrition est souvent accusée d'être un facteur majeur limitant la capacité d'apprentissage des enfants de familles pauvres.

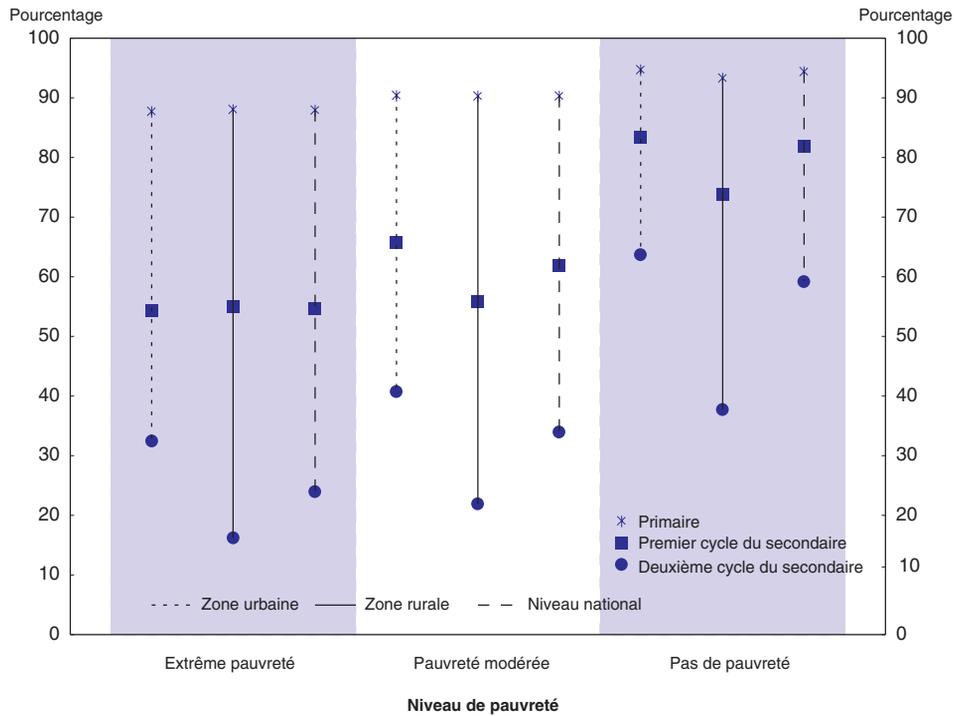
Renforcer et corriger les programmes existants

Plusieurs initiatives importantes tentent de remédier aux inégalités liées à l'origine sociale.

- *Oportunidades* a été étendu aux populations urbaines pauvres et aux élèves du deuxième cycle du secondaire; ce programme, que les agences de développement jugent efficace, est utilisé comme modèle dans d'autres pays.
- *Telesecundaria* (télévision pour le premier cycle du secondaire) a contribué à élargir la scolarisation dans les zones reculées pour la moitié du coût par élève des établissements secondaires classiques (Martínez Rizo, 2004a).
- Des écoles primaires bilingues ont été créées dans les années 80 et 90 dans les zones de peuplement indigène où les résultats de l'enseignement étaient très faibles et afin de préserver l'héritage culturel indigène. D'après Parker, Rubalcava et Teruel (2003), le désavantage éducatif des populations indigènes s'explique pour moitié par leur

Graphique 2.7. **Taux de scolarisation, pauvreté et situation géographique**

2002



Note : La pauvreté est estimée à l'aide des seuils de pauvreté en termes de nourriture et de biens établis par la SEDESOL et du revenu courant par personne tiré des revenus trimestriels publiés par l'INEGI. Les zones urbaines sont des localités de 2 500 habitants ou plus, selon la classification de l'INEGI.

Source : Banque mondiale, *Poverty in Mexico: an assessment of conditions, trends and government strategy* (2004).

incapacité à apprendre en espagnol. Dans les écoles bilingues, les enfants apprennent à lire et à écrire dans leur langue maternelle puis en espagnol. D'après des études internationales, cette approche réussit généralement³⁴.

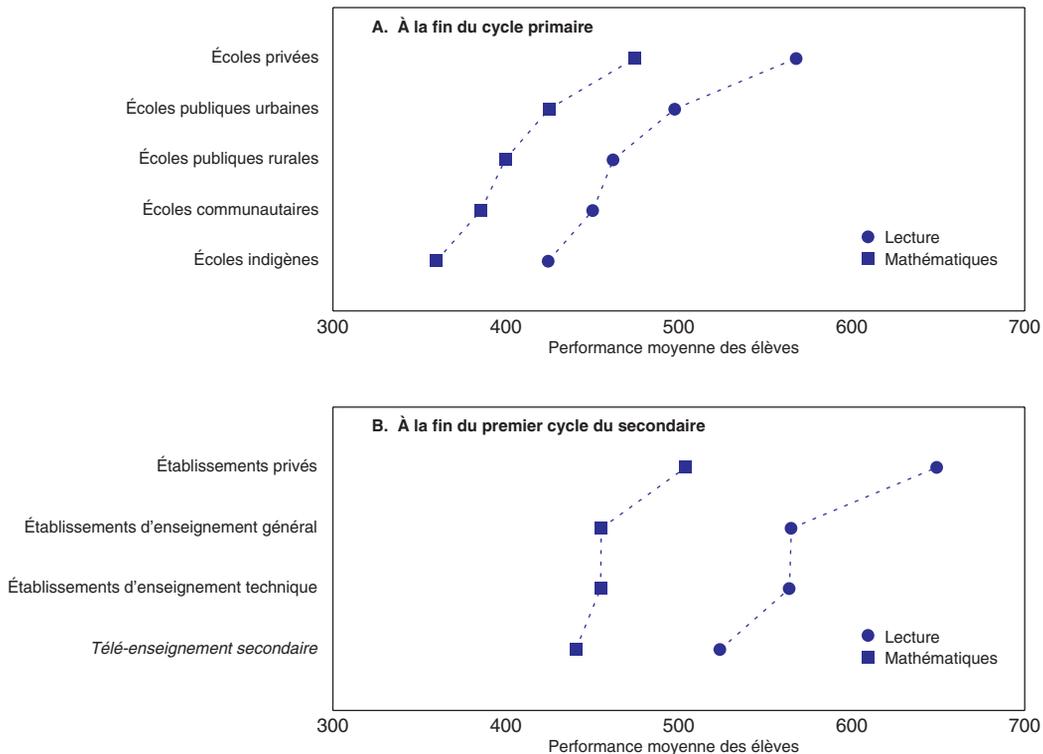
- *L'enseignement préscolaire se généralise.* Un certain nombre d'études montrent que l'enseignement préscolaire est un moyen de faire en sorte que les enfants soient prêts pour l'école, quelle que soit leur origine sociale³⁵. Par exemple, l'étude PISA 2003 révèle que l'enseignement préscolaire a un impact positif sur la réussite scolaire ultérieure.
- Des programmes spécifiques sont ciblés sur les *enfants des migrants* qui suivent leurs parents et passent une partie de l'année dans leur ville d'origine et le reste du temps aux États-Unis ou dans un autre État du Mexique, et qui peuvent rencontrer des problèmes spécifiques d'adaptation répétée.

Ces programmes ont contribué à réduire les inégalités, mais leur effet est lent. Les données disponibles étant limitées, il est difficile de quantifier les progrès en termes d'équité. On perçoit un léger mieux au niveau des États : l'efficacité générale et les taux d'abandon et de redoublement tendent depuis une dizaine d'années à converger dans les États riches et pauvres (graphique 2.9). Ici encore, les progrès s'observent surtout au niveau du primaire et les écarts en termes de résultats et de scolarisation demeurent importants d'un État à l'autre dans l'enseignement secondaire.

Quelques-uns de ces programmes présentent des insuffisances auxquelles il faut remédier. Quoique d'un bon rapport coût-efficacité, *Telesecundaria* pose un réel problème

Graphique 2.8. Résultats des tests nationaux par type d'établissement

2004



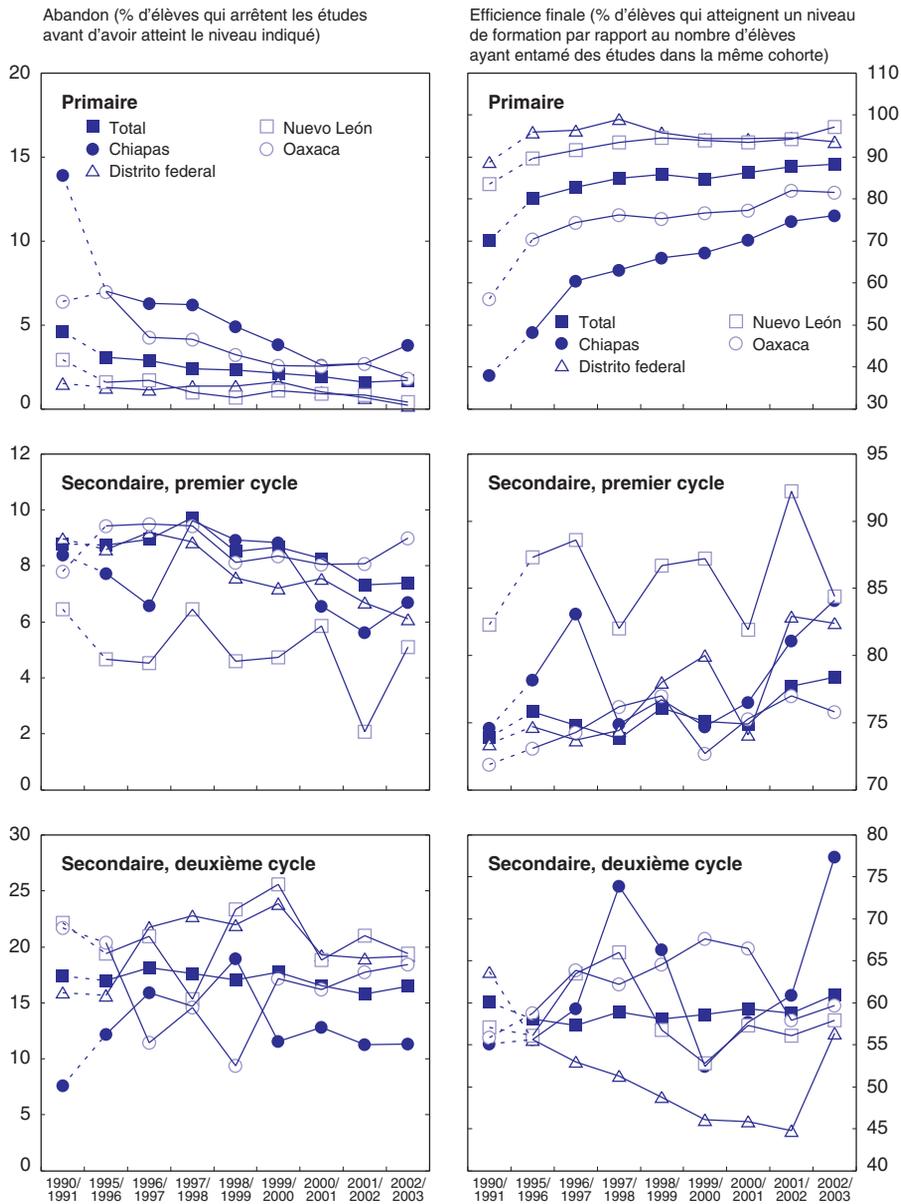
Source : Ministère de l'Éducation, *La Calidad de la Educación Básica en México*, 2004.

de qualité, lié en partie à la qualification des enseignants, car la plupart d'entre eux n'ont pas fréquenté d'établissement de formation à l'enseignement. La mise en œuvre de l'éducation bilingue se heurte aussi à des difficultés liées à l'offre d'enseignants et au manque de qualifications : les enseignants qui parlent la langue indigène de la communauté où ils sont affectés ne maîtrisent pas toujours la pédagogie ou l'enseignement de l'espagnol comme deuxième langue; de plus, 12 % des enseignants ne parlent pas la langue de la communauté où ils travaillent (Schmelkes (2003)). Il faut accélérer la conception de formations d'enseignants à vocation bilingue et interculturelle et passer sans tarder à la mise en œuvre. Autre problème : la transition de l'enseignement primaire bilingue à l'enseignement secondaire en espagnol. Il faut mettre au point des mécanismes pour faciliter cette transition et réduire l'abandon, tout en évitant une ségrégation des élèves indigènes.

La nouvelle obligation légale d'assurer 3 années d'éducation préscolaire obligatoire d'ici à 2008 pose des problèmes encore plus sérieux. Pour que la généralisation de l'éducation préscolaire porte ses fruits, il faut un enseignement pertinent et de qualité, tout comme ultérieurement dans le primaire et dans le secondaire. Si la qualité n'est pas au rendez-vous, la plupart des bénéfices potentiels de la préscolarisation obligatoire seront perdus. En 2001, le ministère de l'Éducation considérait que l'enseignement dispensé dans les écoles maternelles au Mexique ne répondait pas à la diversité et aux besoins des enfants. Les conditions nécessaires pour un enseignement préscolaire de qualité pour tous les enfants ne sont toujours pas remplies malgré des efforts de modernisation du programme depuis 2002. D'après la note de l'OCDE sur la politique d'éducation et d'accueil

Graphique 2.9. Performance de l'enseignement dans quelques États du Mexique

Pourcentage



Source : Ministère de l'Éducation, *La Calidad de la Educación Básica en México*, 2004.

des jeunes enfants au Mexique (OCDE, 2005b), si les programmes officiels sont plus ou moins conformes aux méthodes recommandées, les pratiques pédagogiques ne le sont pas, en raison de faibles taux d'encadrement et du manque de suivi et de soutien des enseignants; il faudrait faire un gros effort supplémentaire pour relever le niveau des établissements préscolaires existants. Dans ces conditions, inscrire tous les 3-5 ans à l'école maternelle ne peut se faire qu'au détriment de la qualité; cela ne peut qu'accroître les écarts existant déjà dans la qualité de l'enseignement reçu entre les groupes les plus avantagés et les plus favorisés, et entre les zones rurales et urbaines. De plus, même si l'on met de côté ce problème de qualité, la généralisation de la préscolarisation détourne des ressources du nécessaire renforcement de la scolarisation et de la qualité dans le secondaire, où la qualité

laisse encore largement à désirer et où les besoins augmentent en raison de la pression démographique et du succès des politiques antérieures destinées à accroître la scolarisation dans le primaire³⁶. Plusieurs États ont déjà indiqué qu'ils seront dans l'obligation de réduire les ressources affectées à l'enseignement secondaire pour financer le développement de l'enseignement préscolaire et que, même dans ces conditions, ils ne pourront pas accueillir tous les enfants de 3 à 5 ans d'ici 2008. *Dans ce contexte, il conviendrait pour l'heure de limiter l'ampleur ce programme, en concentrant les efforts sur la dernière année de maternelle ou en les ciblant sur les groupes où la préscolarisation est la plus nécessaire, à savoir pour les enfants de familles à faibles revenus (et généralement à faible niveau d'instruction).*

Pour une meilleure répartition des ressources

Le profil socio-économique des élèves détermine pour une large part l'abandon et les difficultés scolaires, mais l'inégalité de la répartition des ressources entre les établissements joue aussi un rôle non négligeable : les établissements des zones à faible revenu se caractérisent par des infrastructures publiques insuffisantes et des enseignants moins qualifiés (voir Treviño Villarreal et Treviño González (2003)³⁷). Outre l'inégale répartition des ressources publiques d'un établissement à l'autre, pour laquelle on ne dispose que de données fragmentaires, d'autres inégalités sont générées *de facto*. Dans les zones à revenu élevé et moyen, les parents d'élèves financent généralement ce que l'État ne fournit pas (notamment l'équipement informatique et la rénovation des établissements) et peuvent faire pression pour que les enseignants incompétents soient mutés ailleurs. À l'inverse, les zones rurales (en particulier les établissements indigènes et les *telesecundarias*), où les parents d'élèves sont peu impliqués, cumulent les handicaps : infrastructures insuffisantes, enseignants peu qualifiés et souvent absents et élèves issus de milieux difficiles. Par ailleurs, le mécanisme d'incitation financière destiné à attirer et maintenir des enseignants compétents dans les zones reculées et désavantagées est inefficace et doit être revu³⁸. *Le problème fondamental demeure l'allocation des ressources financières dans le système, qui doit être plus axée sur les besoins.* Le chapitre 5 présente des recommandations sur cet aspect particulier.

Répondre aux besoins des élèves faibles

Les pays les mieux classés dans l'étude PISA (en particulier le premier d'entre eux, la Finlande) sont ceux qui consacrent le plus d'efforts à aider les élèves en échec. Au Mexique, indépendamment des bourses aux élèves à bas revenus distribuées par le dispositif *Oportunidades*, il n'existe pas de mécanismes précis pour aider les élèves faibles et prévenir les redoublements et l'abandon. L'enseignement est généralement axé sur l'élève moyen et n'est pas capable de répondre à la diversité des classes en termes d'âge, de centres d'intérêt et de capacités (voir Velez, López-Acevedo, 2004). Le redoublement est considéré comme le meilleur moyen de remédier aux retards d'apprentissage, et les redoublants ne reçoivent aucun soutien particulier. Pourtant, des études empiriques montrent que le redoublement a un impact négatif ou nul et plusieurs pays ne le pratiquent plus (les pays nordiques et le Royaume-Uni, par exemple)³⁹. En Belgique, l'une des différences clé qui explique le succès du système de la Communauté flamande par rapport à celui de la Communauté française est justement l'attitude vis-à-vis du redoublement. *Il faut s'employer à remplacer le redoublement systématique par une aide spécifique aux étudiants qui en ont besoin.* La réduction du taux de redoublement libérerait des places dans les établissements pour mieux répondre à la demande, d'où une utilisation plus rationnelle des ressources. Le transfert accru de

responsabilités aux établissements préconisé plus haut devrait aussi les aider à s'adapter à la diversité des situations et, partant, réduire quelques inégalités.

Évaluation globale

Dans l'ensemble, malgré une augmentation massive de la scolarisation, le système éducatif mexicain présente des défauts majeurs qui expliquent le peu de progrès du pays dans le comblement de son retard en termes de capital humain. Les ressources ne suffisent pas face à l'ampleur des besoins, mais plus grave, leur répartition et leur utilisation sont inefficaces; les programmes d'enseignement ne répondent pas aux besoins des élèves et du marché du travail; les équipements sont insuffisants, la formation des enseignants laisse largement à désirer, de même que l'administration des établissements et les pratiques pédagogiques. Les autorités, tant au niveau fédéral qu'à celui des États, semblent avoir bien conscience des faiblesses du système; ces dernières sont désignées clairement dans des documents officiels (du ministère de l'éducation et de l'INEE) et sont de plus en plus relayées en direction des parents d'élèves. Le gouvernement a engagé quelques réformes pour améliorer la performance du système; la plupart des projets vont dans la bonne direction et devraient avoir un impact positif sur la qualité et l'efficacité du système. Le plan d'action pour des écoles de qualité, par exemple, marque un progrès majeur vers une nouvelle approche de l'éducation, avec une responsabilisation accrue des établissements, une promotion de l'amélioration qualitative et l'affectation des crédits supplémentaires aux dépenses non salariales. Il faut espérer que cela induira un changement dans la culture de l'enseignement au Mexique. Des expériences prometteuses d'amélioration de la qualité, de l'efficacité et de l'équité sont aussi menées au niveau des États. Souvent, les accords de réforme se négocient plus facilement au niveau infranational. Le gouvernement fédéral doit veiller à ce que les expériences réussies soient relayées d'un État à l'autre.

Cependant, les efforts actuels risquent d'aboutir surtout à une augmentation quantitative de la scolarisation aux niveaux inférieurs, sans l'amélioration qualitative nécessaire pour que le pays en profite pleinement, et parfois même au détriment de la qualité. Pour faciliter l'application efficace du programme de réforme visant à offrir à l'ensemble de la population une éducation pertinente et de qualité, il est important que la stratégie globale combine des mesures à impact immédiat et visible avec des réformes plus profondes visant l'efficacité et la qualité, qui ont des effets plus diffus et risquent de susciter la réticence ou l'opposition. Cela n'a pas été la voie suivie jusqu'à présent. Ainsi, la décision prise récemment d'accroître les dépenses d'éducation de plusieurs points de PIB et de généraliser la préscolarisation a été prise sans mettre en place les mécanismes d'incitation nécessaires pour obtenir un service plus efficace. Il faut mieux communiquer en direction des professionnels de l'éducation sur les avantages des réformes, instaurer le dialogue avec eux de manière à ce qu'ils s'approprient les réformes au lieu d'avoir le sentiment qu'elles leur sont imposées par le haut sans consultation.

Les efforts pour améliorer la qualité de l'enseignement pourraient être facilités par la pression de la société civile, notamment de la part des Mexicains qui ont émigré aux États-Unis et qui participent déjà au développement du pays par leurs envois de fonds. Il faut pour cela continuer d'améliorer le système d'évaluation et la diffusion des évaluations. Par ailleurs, le syndicat peut être un atout dans cette quête de la qualité. Il faut en faire un partenaire du processus de réforme. Jusqu'à présent, il s'est surtout préoccupé de faire augmenter les salaires des enseignants et le nombre de postes. Mais, comme on l'a montré dans ce chapitre, ces paramètres ne sont pas les seuls à influencer sur la qualité de

Encadré 2.2. Synthèse des principales recommandations concernant l'éducation

Assurer des dépenses mieux équilibrées

- Réaliser un meilleur équilibre entre dépenses salariales et dépenses non salariales : Résister aux pressions pour des augmentations injustifiées des salaires réels des enseignants. Profiter de l'évolution des profils de scolarisation pour réaffecter une plus grande part des ressources supplémentaires aux dépenses non salariales, qui sont insuffisantes alors qu'elles s'avèrent essentielles pour la qualité. Pour les créations de postes, donner la priorité absolue aux États qui accusent le plus de retard en matière de scolarisation.
- Revoir le mécanisme d'affectation des ressources financières et humaines afin qu'il soit plus en phase avec les besoins.
- Donner une plus haute priorité au premier et au deuxième cycles du secondaire, dans lesquels la qualité n'est pas à la hauteur des besoins des élèves et du marché du travail, et où le nombre d'élèves va inévitablement s'accroître étant donné l'évolution démographique du pays et le succès des politiques antérieures de généralisation de l'enseignement primaire.
- Remettre en question la généralisation de la préscolarisation. Cette mesure détourne des ressources du nécessaire développement de l'enseignement secondaire et ses bienfaits potentiels ne se concrétiseront pas dans la mesure où il est douteux que les enfants qui en ont vraiment besoin reçoivent une préscolarisation pertinente et de qualité. Dans un premier temps, il serait avisé de limiter cette mesure à la dernière année de maternelle ou de la réserver aux enfants des familles à faibles revenus.

Assurer une meilleure utilisation des ressources

- Améliorer la qualité des enseignants. En consultation avec les professionnels du secteur, poursuivre l'effort sur la sélection et la formation des enseignants. Définir et appliquer des sanctions contre l'absentéisme et l'incompétence notoire. Faire en sorte que le système de primes (*Carrera Magisterial*) atteigne mieux son objectif.
- Poursuivre la modernisation des programmes scolaires et des méthodes pédagogiques, chercher à mieux intégrer les niveaux d'enseignement et développer les relations avec le secteur productif.
- Déléguer davantage de compétences aux établissements afin de leur permettre de s'adapter aux circonstances et aux besoins locaux, en responsabilisant davantage l'ensemble des participants au système éducatif.
- Faire en sorte que les résultats des évaluations soient utilisés pour influencer sur les décisions des pouvoirs publics, la gestion des établissements et les choix des utilisateurs.
- Promouvoir un rôle plus actif des parents et de la société civile en général.
- Envisager la création d'un examen national obligatoire à la fin du premier cycle du secondaire.

Mieux remédier aux inégalités du système éducatif

- Accroître la qualité de l'enseignement bilingue indigène et des *telesecundarias*, en améliorant la formation et la sélection des enseignants.
- Mettre en place un cadre amélioré pour aider les élèves faibles, plutôt que de recourir au redoublement comme seul remède aux retards d'apprentissage.

l'enseignement au Mexique. Le syndicat peut aussi contribuer à faire évoluer la culture et à mettre fin à certaines pratiques inacceptables comme la vente de postes d'enseignants.

Notes

1. Environ 20 % des enfants vivent dans des ménages n'ayant pas suffisamment de revenus pour satisfaire leurs besoins nutritifs et consacrer un minimum de ressources à l'éducation (INEE, 2004).
2. L'enseignement primaire est dispensé en 43 langues indigènes différentes. Les 6 principales langues indigènes parlées au Mexique sont parlées par environ les deux tiers de la population indigène.
3. En 3^e année de l'enseignement primaire par exemple, environ un dixième des élèves ont redoublé au moins deux fois et plus d'un sixième ont redoublé une fois. Le taux d'abandon est de 7.5 % dans le premier cycle du secondaire et de 17.6 % dans le deuxième cycle du secondaire.
4. Indépendamment de l'étude PISA, les tests nationaux reflètent aussi d'importantes déficiences. Par exemple en 6^e année, près de 60 % des élèves sont en deçà du niveau acceptable en lecture (voir Quesada García *et al.* (2004)). D'après le ministère de l'éducation (*Secretaría de Educación Pública*, 2004)), à la fin du deuxième cycle du secondaire, 38 % des élèves n'atteignaient pas la norme nationale en lecture et 90 % ne l'atteignaient pas en raisonnement mathématique.
5. Comme l'explique Corrales (1999), les ressources investies pour élargir la couverture du système éducatif produisent des résultats visibles pour la plupart des acteurs et ne font pas, ou très peu, de perdants. En revanche, les réformes qui visent la qualité, et cherchent à améliorer l'efficacité et les résultats scolaires des élèves, nécessitent d'accroître la productivité des enseignants, de pénaliser ceux dont la performance n'est pas à la hauteur et d'accorder une plus large autonomie aux établissements; elles impliquent donc des sacrifices réels ou perçus de la part de quelques acteurs de l'éducation, mais leur impact positif est moins visible dans le court terme.
6. La part de l'enseignement privé est beaucoup plus élevée dans le Distrito Federal (DF) que dans le reste du pays (environ 20 % dans l'enseignement de base, par exemple). Les écoles privées attirent principalement les catégories de population à revenu élevé qui se tournent vers le privé en raison de la piètre qualité de service dans l'enseignement public. De fait, les écoles privées obtiennent des résultats nettement meilleurs que les écoles publiques aux tests PISA, mais cet effet disparaît si l'on prend en compte l'impact du milieu socio-économique. La faible représentation de l'enseignement privé est due en grande partie au fait qu'il n'est pas accessible à la majorité de la population. Cela s'explique par l'importance des inégalités sociales et par l'absence de subventions publiques (qui existent dans d'autres pays d'Amérique latine comme le Chili et l'Argentine, par exemple). Un petit nombre d'écoles autonomes ont fait leur apparition dans les régions à population indigène pour répondre à l'inadéquation des services publics fournis par rapport aux besoins locaux réels.
7. La *Primera Convención Nacional Hacendaria*, notant une concurrence néfaste entre les deux systèmes, a préconisé des réformes, et notamment une décentralisation accrue. Cette décentralisation a été engagée dans le deuxième cycle du secondaire pour l'enseignement technique mais pas encore pour l'enseignement général.
8. Les États sont responsables de l'administration et de la gestion de l'exploitation de l'enseignement de base et de la formation des enseignants. Ils sont aussi chargés de définir le contenu local du programme national. Les municipalités sont chargées de la maintenance et de l'équipement des écoles et les États doivent leur apporter les ressources financières pour remplir ces fonctions. Le gouvernement fédéral est chargé de la planification et de l'élaboration des programmes dans l'enseignement de base ainsi que de la formation des enseignants, de l'actualisation et de la distribution gratuite des manuels scolaires. Le gouvernement fédéral gère aussi des programmes communautaires (CONAFE) et d'enseignement bilingue ainsi que la composante éducative du programme de lutte contre la pauvreté *Oportunidades*. Le Distrito Federal (DF) n'était pas concerné par le processus de décentralisation jusqu'en 2005.
9. L'écart entre le coût d'un étudiant du tertiaire et celui d'un élève du primaire est le plus large des pays de l'OCDE. Ces dernières années il s'est quelque peu réduit, le coût unitaire dans le tertiaire ayant baissé du fait de l'augmentation des effectifs.
10. OCDE, *Regards sur l'éducation 2004*.
11. Même après ajustement en fonction de la dépense cumulée par élève, le Mexique reste au dernier rang des pays de l'OCDE dans l'étude PISA. Voir OCDE (2004a).
12. Le chapitre 5 contient des indications plus détaillées et des recommandations sur plusieurs aspects liés aux relations entre les différents niveaux d'administration.
13. À partir de l'enquête INEGIH, López-Acevedo (2004) montre que les enseignants des établissements publics d'enseignement de base sont mieux payés en début de carrière que d'autres professionnels de niveau comparable et bénéficient d'une plus grande certitude quant à

l'évolution de leur niveau de vie. Dans ces conditions, il est peu probable que des augmentations de salaire soient un moyen décisif pour recruter et retenir de meilleurs enseignants dans les écoles publiques.

14. Par exemple, en 2004, 9 % des écoles primaires et 5 % des établissements du premier cycle du secondaire n'avaient pas l'électricité. Dans 12 % des écoles primaires et 8 % des établissements du premier cycle du secondaire, le sol était en terre battue. À tous les niveaux, y compris dans le deuxième cycle du secondaire, les laboratoires et les bibliothèques sont insuffisants. Les besoins en infrastructure sont chiffrés à 44 milliards de pesos, soit une fois et demie l'investissement public total dans l'éducation entre 2000 et 2004.
15. Le nombre d'élèves par ordinateur est parmi les plus élevés de la zone OCDE et l'accès des lycéens au courrier électronique ou à l'Internet accuse un grand retard. En 2001, le Danemark, la Suède, la Norvège et la Finlande avaient un ratio de cinq élèves ou moins par ordinateur et, en moyenne, plus de 90 % des ordinateurs étaient raccordés à l'Internet. Le Portugal, l'Espagne et le Mexique avaient le nombre le plus élevé d'élèves par ordinateur (plus de 14) et les plus faibles pourcentages d'ordinateurs connectés à l'Internet (53 %; 61 % et 27 % respectivement). De plus, lorsque des ordinateurs sont disponibles, ils sont souvent dépassés (comme le mentionnent 70 % des chefs d'établissement au Mexique). Dans de nombreux cas aussi, les enseignants ne savent pas utiliser les ordinateurs à des fins pédagogiques (voir OCDE (2004b)).
16. En fait, l'étude PISA ne met pas en évidence de relation significative entre les effectifs des classes et la performance des élèves.
17. Les deux autres programmes favorisent aussi l'utilisation des TIC dans le secteur de l'éducation. *Edusat*, le réseau de télévision éducative par satellite, alimente non seulement les *telesecundarias* mais aussi tous les niveaux d'enseignement au Mexique, avec neuf canaux et plus de 30 000 points de réception au Mexique. Il couvre aussi le sud des États-Unis et une partie de l'Amérique latine. *Red escolar* a été lancé en 1998 pour promouvoir la diffusion d'Internet, du courriel et des CD pédagogiques.
18. Une exception à cela: le *Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)*, axé sur la demande mais qui ne représente que 1 % du budget fédéral de l'éducation.
19. *Oportunidades* a démarré sous le nom de *PROGRESA* en 1997, dans le but de développer le capital humain des ménages pauvres en augmentant la demande de services médicaux et éducatifs. Des paiements monétaires mensuels et une aide alimentaire sont octroyés aux femmes pauvres et à leurs enfants qui, en contrepartie, utilisent davantage de services éducatifs et médicaux. Ce programme a distribué des aides à 5 millions de ménages en 2004. (OCDE, *Étude économique du Mexique*, janvier 2004, annexe 3). Parker (2004) constate un effet favorable sensible sur la scolarisation, ainsi qu'une diminution des taux de redoublement et d'abandon.
20. D'après Velez et López-Acevedo (2004), plusieurs études montrent que dans les régions rurales seulement 20 à 55 % des heures d'enseignement officielles sont effectivement dispensées.
21. Voir INEE (2004).
22. Voir OCDE (2004c).
23. Ainsi, d'après une enquête récente de *Este País*, un tiers des enseignants ont reconnu qu'il est de pratique courante d'acheter des postes d'enseignement.
24. Voir le plan d'action national pour l'éducation du Mexique pour 2001-2006. L'IMD *World competitiveness yearbook 2004* classe aussi le Mexique en 55^{ème} position sur 60 dans une enquête évaluant la capacité du système éducatif à répondre aux besoins d'une économie concurrentielle.
25. 39 % des enfants de 6 à 14 ans qui travaillent déclarent avoir quitté l'école parce qu'ils n'aimaient pas étudier. Ce chiffre élevé peut masquer différents facteurs, dont le peu de valeur sociale attribué par les familles à la scolarité des enfants (INEGI, 2004).
26. Par ailleurs, le *CENEVAL (Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, www.ceneval.edu.mx)*, créé en 1994, organise des examens nationaux d'entrée en deuxième cycle du secondaire et dans l'enseignement supérieur. Les résultats de ces examens contiennent aussi des informations intéressantes sur la performance des établissements et des élèves des premier et deuxième cycles du secondaire.
27. L'INEE (<http://capacitacion.ilce.edu.mx/inee/acerca.htm>) a déjà publié plusieurs rapports d'évaluation sur l'enseignement de base. S'agissant du deuxième cycle du secondaire, la diversité des établissements rend une évaluation systématique plus difficile. On trouvera la synthèse d'un large éventail de rapports d'évaluation dans INEE (2003).

28. Par ailleurs, selon l'enquête de *Este País*, malgré une qualité assez faible en termes relatifs, la plupart des parents semblent satisfaits de l'éducation que reçoivent leurs enfants.
29. Parmi les plans d'action sur la motivation des enseignants figure le plan sur les carrières des enseignants *Carrera Magisterial*, créé en 1992 pour améliorer l'enseignement de base en encourageant les enseignants à perfectionner leurs compétences professionnelles. 63 % des enseignants y ont participé en 2004. Autre exemple, le plan d'incitation sur les performances des enseignants du deuxième cycle du secondaire et du supérieur (*Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente de Educación Media Superior y Superior*), introduit en 1997, fonctionne selon un système de points qui entrent dans le calcul des primes à la performance.
30. D'après OCDE (2004c), qui synthétise les vues des acteurs impliqués dans ce processus, ce programme n'encourage les enseignants à participer aux formations que pour cumuler des points. López-Acevedo (2001) montre que, si la participation d'un enseignant au programme a un impact positif sur les résultats des élèves, plus le professeur atteint un niveau élevé dans *Carrera Magisterial*, plus faible est le gain de performance des élèves.
31. Un examen d'entrée en deuxième cycle du secondaire (EXANI-I) est déjà organisé par une association sans but lucratif, le CENEVAL. Il est proposé à titre facultatif à tous les élèves qui suivent poursuivre leurs études dans le deuxième cycle mais ne peut pas jouer le rôle d'examen final au terme de la période d'enseignement obligatoire.
32. D'après la Banque mondiale (2004) 57 % des 13-17 ans du quintile inférieur étaient scolarisés en 2000, contre 90 % dans le quintile supérieur. Cet écart s'était toutefois légèrement réduit depuis huit ans. La durée de scolarisation moyenne de la population indigène du sud est de 2.2 années seulement.
33. L'étude PISA de l'OCDE montre que l'impact de l'origine socio-économique n'est pas fort au Mexique par rapport à d'autres pays de l'OCDE, mais ce résultat est faussé car il ne porte que sur les 58 % des jeunes de 15 ans qui sont encore scolarisés et ont atteint au moins le premier cycle du secondaire.
34. D'après une étude de l'UNESCO (2005), le fait de commencer l'instruction dans la langue maternelle de l'enfant permet d'obtenir de meilleurs résultats de manière rentable, de réduire les redoublements et l'abandon. Dans la plupart des modèles qui ont réussi, après les premières années d'enseignement il se produit une transition progressive vers la deuxième langue.
35. D'après une étude de l'UNESCO (2003), au début des années 2000, 20 % seulement des familles à faible revenu interrogées à Mexico et dans le Chiapas étaient en mesure d'envoyer leurs enfants en maternelle, contre 58 % des familles à haut revenu.
36. La généralisation de la scolarisation en maternelle va nécessiter la création de 2.5 millions de places dans les classes d'ici à 2008 (en plus de 3.6 millions de places existant en 2002) (OCDE 2005b).
37. OCDE (2004b) montre aussi que le Mexique est, avec la Suisse, le pays où les disparités de taux d'encadrement sont les plus fortes : les établissements les moins bien dotés en personnel ont trois fois plus d'élèves par enseignant que les établissements les mieux pourvus.
38. On trouvera des exemples de dispositifs de ce type mis en œuvre par d'autres pays de l'OCDE dans OCDE, *Regards sur l'éducation 2004*.
39. Voir OCDE (1998) sur ce point; pour des données détaillées sur le recours au redoublement au Mexique, voir Martínez Rizo (2004b).

Bibliographie

- Banque mondiale (2004), *Poverty in Mexico: an Assessment of Conditions, Trends and Government Strategy*, Washington DC.
- Corrales, J. (1999), « The Politics of Education Reform: Bolstering the Supply and Demand; Overcoming Institutional Blocks ». Washington, DC : Banque mondiale, *The Education Reform and Management Series*, Vol.2, n° 1.
- INEE (2003), *Acciones de evaluación en las instituciones públicas de educación media superior*. Mexico.
- INEE (2004), *Panorama Educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional*, Mexico.
- INEGI (2004), *El trabajo infantil en México 1995-2002*, Mexico.

- López-Acevedo, G. (2001), « Professional Development and Incentives for Teacher Performance in Schools in Mexico », *LCSHD Paper Series n° 64*, Human Development Department, Latin America and the Caribbean Regional Office, Banque mondiale.
- López-Acevedo, G. (2004), « Teachers' Salaries and Professional Profile in Mexico » *World Bank Policy Research Working Paper*, 3394, septembre.
- Martínez Rizo, F. (2004a), *Versión Estenográfica de la Mesa Pública de Análisis con la Presentación del Informe Anual sobre la Calidad de la Educación Básica en México*.
- Martínez Rizo, F. (2004b), « ¿Aprobar o Reprobar? El Sentido de la Evaluación en Educación Básica » *Revista Mexicana de Investigación Educativa* vol. IX, núm. 23.
- Ministère de l'Éducation (2004), *Renovación Pedagógica y Organizativa de las Escuelas Públicas de Educación Secundaria*, juin.
- OCDE (1998), *Venir à bout de l'échec scolaire*, Paris.
- OCDE (2004a), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003*, Paris.
- OCDE (2004b), *Completing the Foundation for Lifelong Learning: An OCDE Survey of Upper Secondary Schools*, Paris.
- OCDE (2004c), *Le rôle crucial des enseignants : Attirer, former et retenir des enseignants de qualité, rapport sur le Mexique*, Paris.
- OCDE (2004d), *What makes school systems perform? Seeing School Systems Through the Prism of PISA*, Paris.
- OCDE (2005a), *School Factors Related to Quality and Equity: Results from PISA 2000*, Paris.
- OCDE (2005b), *Examen thématique de la politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants, Note par pays, Mexique*, Paris.
- Parker, S. (2004), « Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar » in *Resultados de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*.
- Quesada G. et al. (2004), *Resultados de las Pruebas Nacionales de Aprovechamiento en Lectura y Matemáticas Aplicadas al fin del Ciclo 2002-2003*, INEE, Mexico.
- Schmelkes, S. (2003), « Education for an Intercultural Country: Intercultural Education in Mexico » communication présentée à l'occasion du Forum : Planifier en vue de la diversité IIEP-UNESCO.
- Treviño Villarreal, E. et G. Treviño González (2003), *Socioculturales Asociados al Rendimiento de los Alumnos al Término de la Educación Primaria: Un Estudio de las Desigualdades Educativas en México*, INEE, Mexico.
- UNESCO (2003), « The Role of Early Childhood Care and Education in Ensuring Equal Opportunity » *Policy Briefs on Early Childhood* n° 18, novembre.
- UNESCO (2005), *Éducation pour tous, l'exigence de qualité*, Paris.
- Velez, E. et G. López-Acevedo (2004), « Southern States Education Sector Strategy » in *World Bank Policy Notes on Development Strategy for the Mexican Southern States*.

ANNEXE 2.A1

Informations complémentaires

Tableau 2.A1.1. **Panorama du système éducatif (2003/2004)**

Niveau d'enseignement	Obligatoire	Âge théorique	Élèves (1 000)	Enseignants (1 000)	Établissements (1 000)
Éducation de base	Oui	3-14	24 304.4	1 060.1	205.5
Préscolaire	Oui ¹	3-5	3 742.7	169.1	76.1
Primaire	Oui	6-11	14 781.3	559.5	99.0
Premier cycle du secondaire (<i>secundaria</i>) ²	Oui ³	12-14	5 780.4	331.6	30.3
Deuxième cycle du secondaire (<i>educación media superior</i>)	Non	15-17	3 443.7	242.1	11.9
Technique professionnel		–	359.9	31.6	1.6
Enseignement général, <i>bachillerato</i> ⁴		–	3 083.8	210.6	10.3
Enseignement supérieur	Non	18-24	2 322.8	239.9	4.6
Technique supérieur		–	72.3
Formation des enseignants		–	155.5	17.4	0.5
Université		–	1 951.3	199.1	2.7
école d'études supérieures		–	143.6	23.5	1.3
TOTAL			30 070.9	1 542.2	222.0

1. L'éducation préscolaire est devenue obligatoire à partir de l'année scolaire 2004, en commençant par la dernière année. Deux années d'éducation préscolaire seront obligatoires en 2006, 3 années en 2008.

2. Y compris l'enseignement secondaire pour les salariés et la *telesecundaria*.

3. Depuis 1993.

4. Y compris les lycées d'enseignement général et technologique.

Source : Ministère de l'Éducation.

Tableau 2.A1.2. **Taux de scolarisation 2003/2004**

	Brut ¹	Net ²
Préscolaire (4-5)	87.2	76.2
Primaire (6-11)	108.4 ³	99.4
Premier cycle du secondaire (12-14)	86.1	72.4
Deuxième cycle du secondaire (15-17)	52.9	39.5

1. Brut = Population scolarisée à ce niveau d'enseignement / population ayant l'âge théorique.

2. Net = population ayant l'âge théorique scolarisée à ce niveau d'enseignement / population ayant l'âge théorique

3. Y compris les élèves de plus de 11 ans et de moins de 6 ans.

Source : Ministère de l'Éducation.

**Tableau 2.A1.3. Dépenses par élève
(dépense annuelle, en milliers de pesos courants)**

	2000	2001	2002	2003	2004
Totales	11.1	12.6	13.4	14.2	14.9
Publiques	10.2	11.7	12.4	13.1	13.8
Fédérales :					
Préscolaire	7.6	8.4	8.9	9.4	9.9
Primaire	6.9	7.7	8.1	8.5	9.0
Premier cycle du secondaire	10.6	11.7	12.4	13.1	13.8
Technique	10.7	11.8	12.6	13.1	13.7
Deuxième cycle du secondaire	15.3	16.9	18.0	18.8	19.6
Tertiaire	34.1	37.7	40.3	42.0	43.8

Source : Ministère de l'Éducation.

Chapitre 3

Améliorer les conditions de l'activité des entreprises et de l'investissement

Le présent chapitre propose un certain nombre de mesures qui, jointes à la valorisation du capital humain, seraient le plus à même de permettre un renforcement des gains de productivité au Mexique. De nombreuses réformes ont été mises en œuvre ces dernières années, mais elles ont eu des effets moins positifs que prévu, ce qui donne à penser que certaines conditions essentielles n'étaient pas réunies. Un allègement des charges réglementaires et administratives serait bénéfique pour le secteur des entreprises. Des mesures devraient également être prises pour lever les obstacles à l'entrée en activité, y compris dans le cas de l'investissement direct étranger, et pour favoriser une concurrence effective dans l'ensemble de l'économie : un renforcement de l'accès des concurrents potentiels au marché et l'établissement de conditions uniformes grâce à une concurrence effective plus intense et une application plus rigoureuse des lois auraient vraisemblablement pour effet d'encourager l'investissement et l'innovation. Les conditions en matière de financement devraient permettre aux entreprises, même de petite ou très petite taille, tournées vers le marché intérieur d'avoir accès à des services financiers institutionnels pour investir et se développer. Enfin, il importe de prendre des mesures propres à faciliter la mobilité de la main-d'œuvre afin que les améliorations du capital humain puissent se traduire par des revenus plus élevés.

Au fil des ans, le Mexique a mis en œuvre tout une gamme de réformes afin de renforcer la productivité et la croissance, mais ni l'une ni l'autre ne se sont encore améliorées de façon sensible jusqu'ici. Cela tient sans doute en partie au fait que certaines de ces réformes n'ont pas été suffisamment profondes ou n'ont pas été menées à leur terme. Par ailleurs, les fortes complémentarités entre les réformes structurelles qui, à en juger par l'expérience des pays de l'OCDE, contribuent notablement à stimuler la croissance, n'ont peut-être pas été mises à profit. Si les progrès dans certains domaines, comme l'éducation, les réformes du marché du travail et la qualité de la législation, ne sont pas suffisants, il est impossible de tirer pleinement avantage d'une plus large ouverture des marchés de produits.

Au Mexique, la valorisation du capital humain est une priorité (comme on l'a vu aux chapitres 1 et 2). L'ouverture des marchés de produits et la réduction des obstacles à l'entrepreneuriat sont aussi des domaines d'action prometteurs. Des mesures doivent être prises pour faciliter la création et la destruction d'entreprises et pour réduire les charges administratives qui pèsent sur l'activité des entreprises. L'élimination des obstacles à l'investissement, notamment l'investissement direct étranger, stimulerait aussi la croissance de la productivité en permettant de mettre à profit les meilleures pratiques internationales. Un système financier offrant la possibilité de canaliser efficacement les ressources vers les investissements les plus rentables, y compris dans les petites entreprises, serait également un avantage. Enfin, un assouplissement de la stricte protection de l'emploi sur le marché du travail formel accroîtrait la mobilité des travailleurs, stimulerait l'innovation technologique et en matière de gestion et favoriserait une augmentation de la demande de travailleurs plus qualifiés. Il contribuerait aussi à réduire l'ampleur des activités informelles. Les recommandations sont résumées dans l'encadré 3.3 à la fin de ce chapitre.

Obstacles à l'entrepreneuriat et à l'investissement

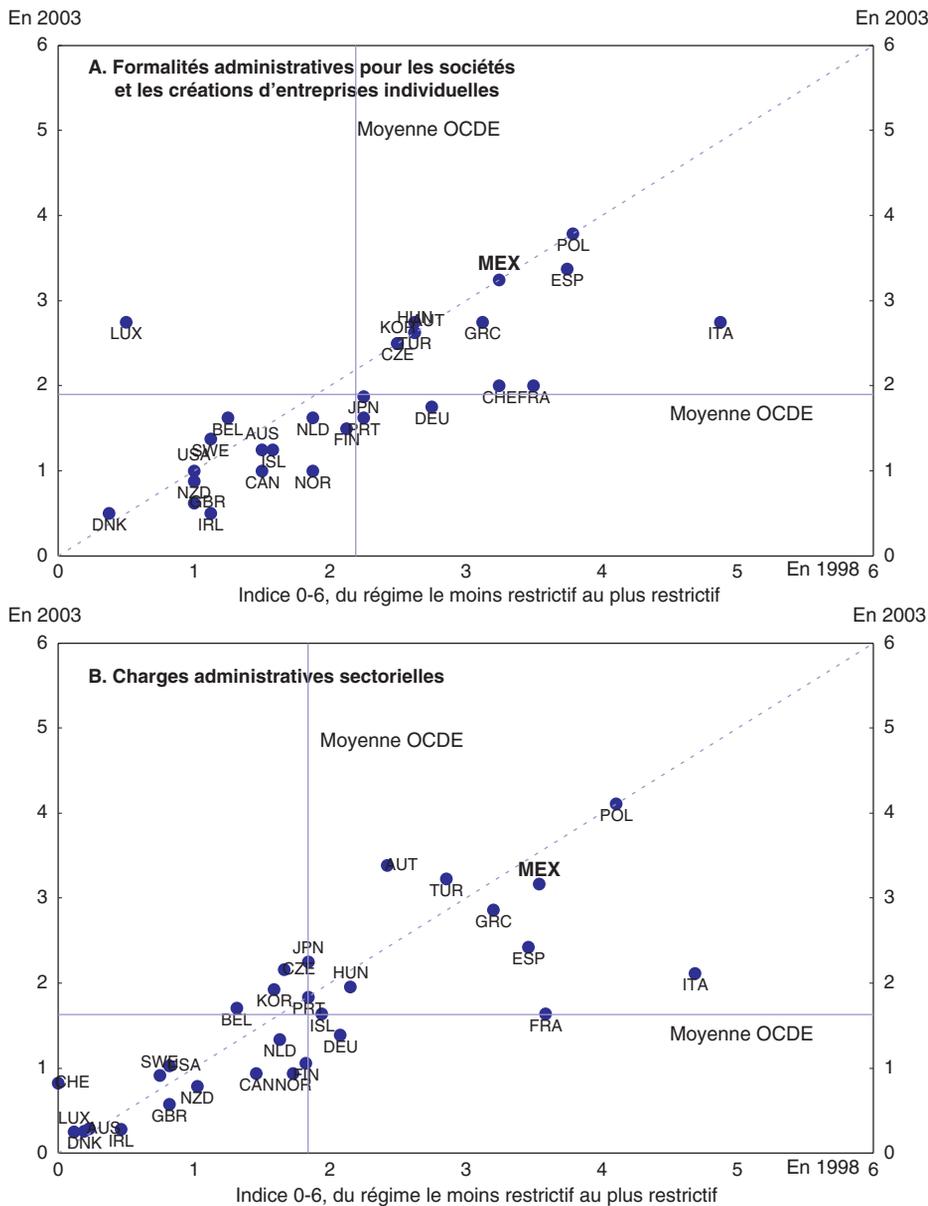
Le Mexique compte un grand nombre de très petites entreprises, souvent familiales et généralement orientées vers le marché intérieur, et un petit nombre de grandes entreprises, dont certaines ont une activité d'exportation importante. L'entrepreneuriat est très développé. La dynamique des entreprises fait apparaître des taux de création/destruction relativement élevés par comparaison avec les autres pays. Si l'on considère l'ensemble de l'économie, les entreprises créées sont généralement de petite taille, comme dans beaucoup d'autres pays, et s'accroissent en moyenne de façon significative au fil des ans (Bartelsman et Scarpetta, 2005). Cependant, une forte proportion de microentreprises et de petites entreprises font partie du secteur informel et la part des entreprises individuelles est importante. Cette structure tient sans doute à l'existence d'une réglementation stricte ou pesante et à l'obligation d'acquitter des impôts et des cotisations sociales dont le niveau est jugé élevé compte tenu de la qualité des services publics, si bien que les « entrepreneurs » (à la fois propriétaires de leur entreprise et activement impliqués dans son exploitation) hésitent à se développer et à avoir des activités plus visibles, évitant

ainsi les risques (et les avantages) liés à une activité déclarée. Dans un pays où les microentreprises et les petites entreprises sont nombreuses, le problème n'est pas un manque d'esprit d'entreprise, mais un manque de processus innovants – imputable à une gestion « à l'ancienne » ou à un accès insuffisant aux sources de financement, voire à ces deux facteurs, ainsi qu'au fait que l'activité informelle est tolérée dans la pratique.

Les charges réglementaires et administratives restent relativement lourdes¹

Des mesures ont été prises pour simplifier les règles et les procédures et pour réduire la complexité du système d'autorisation et de permis, notamment grâce à la mise en place de « guichets uniques », dans le but de faciliter le développement du secteur officiel. De nouvelles dispositions législatives ont été adoptées afin de faire avancer la réforme de la réglementation et un certain nombre d'améliorations ont été apportées. Les organismes fédéraux ont désormais l'obligation d'ouvrir leurs dossiers au public. Un registre fédéral des formalités et des services (*Registro Federal de Trámites y Servicios*) a été créé, et toutes les nouvelles procédures réglementaires non publiées dans cet inventaire en ligne sont automatiquement annulées² ; les chefs d'entreprise et leurs associations ont été invités à collaborer à cet effort. Un moratoire d'un an a été imposé pour les nouvelles réglementations en mai 2004, ce qui permet d'assurer un « filtrage » ainsi qu'une simplification et une hiérarchisation de l'activité réglementaire des pouvoirs publics ; le moratoire, qui s'est traduit par une forte réduction du nombre de réglementations nouvelles, a été prolongé jusqu'en novembre 2006, à la demande du secteur privé. Des institutions plus puissantes sont aujourd'hui en place, comme la Commission fédérale pour l'amélioration de la réglementation (COFEMER)³. Cependant, les décisions de cette instance se sont souvent heurtées à l'opposition de certains groupes d'intérêt. L'analyse d'impact des réglementations (AIR) qui est réalisée par les ministères et les organismes de réglementation et soumise à la COFEMER pour examen, peut largement contribuer à garantir la qualité des nouvelles réglementations. Toutefois, il reste beaucoup à faire pour consolider la procédure AIR. En 2003, le Mexique était encore l'un des pays où le coût de l'activité économique était relativement élevé, en comparaison des autres pays de l'OCDE mais aussi des autres pays émergents. Selon des indicateurs synthétiques de la réglementation des marchés de produits dans les pays de l'OCDE, le Mexique fait partie du groupe de pays « relativement restrictifs » (graphique 3.A1.3 en annexe).

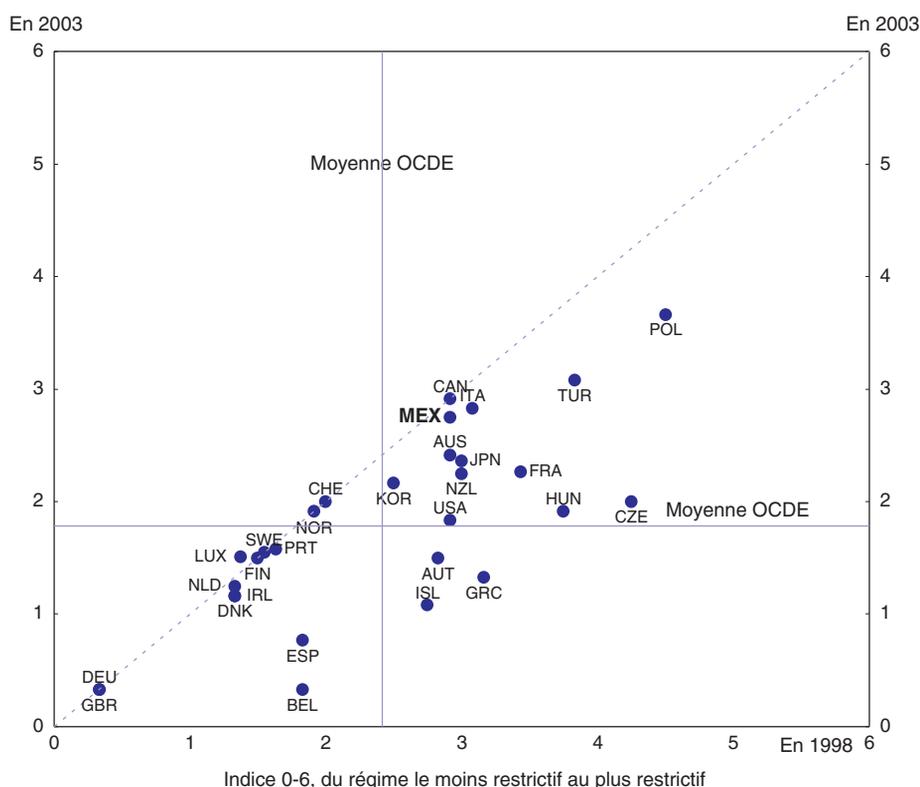
Il conviendrait d'atténuer encore les obstacles à l'entrepreneuriat à la fois dans l'ensemble de l'économie – comme en témoignent les charges administratives encore relativement élevées qui pèsent sur les sociétés et sur les entreprises individuelles – et par secteur d'activité (graphique 3.1). Le nouveau système de création rapide d'entreprises (SARE) mis en place en 2002 a pour objet de réduire la complexité des procédures administratives afin de faciliter la création d'entreprises. Il a commencé à être appliqué dans plusieurs communes, qui représentent collectivement un tiers du PIB et près d'un quart de la population. Dans ces communes, les délais nécessaires à la création d'une entreprise ont été considérablement réduits (ils seraient passés de 52 jours en 2000 à 2 jours dans certains cas, d'après des spécialistes du secteur des entreprises)⁴. Cela étant, le système n'est pas encore appliqué dans toutes les grandes communes, et dans celles où il n'est pas appliqué les charges administratives restent lourdes. Parallèlement, d'autres pays ont progressé dans la voie de la simplification administrative, si bien que l'attrait relatif du Mexique en tant que lieu d'implantation d'une entreprise ne s'est sans doute pas beaucoup amélioré.

Graphique 3.1. **Obstacles à l'entrepreneuriat**

Source : OCDE, *Réformes économiques, Objectif croissance, Politiques structurelles dans les pays de l'OCDE : Indicateurs et priorités* (2005).

Des progrès considérables ont été accomplis en ce qui concerne le contrôle étatique de l'activité des entreprises, le Mexique se situant maintenant dans une position intermédiaire en ce qui concerne à la fois l'étendue des participations publiques et l'intervention de l'État dans les activités des entreprises. Cependant, il existe encore des barrières relativement restrictives à l'investissement direct étranger (IDE), prenant la forme de restrictions aux participations étrangères dans plusieurs secteurs, comme l'électricité, la téléphonie fixe et les transports aériens (graphique 3.2).

Graphique 3.2. **Obstacles à l'investissement direct étranger**¹
Obstacles à la propriété



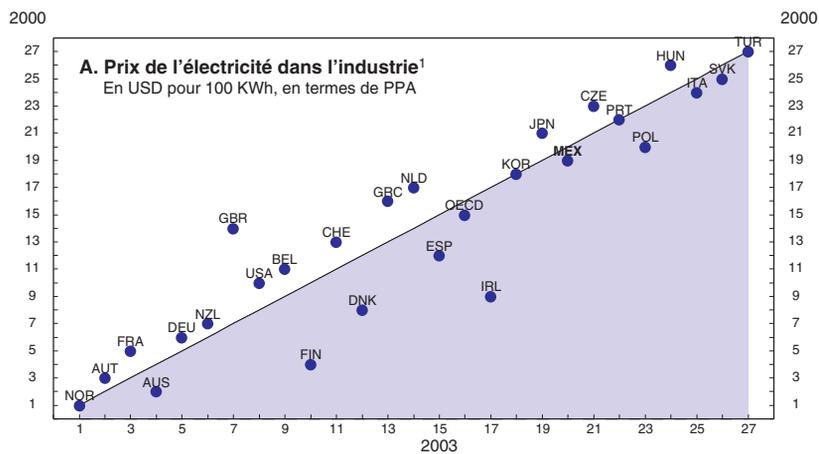
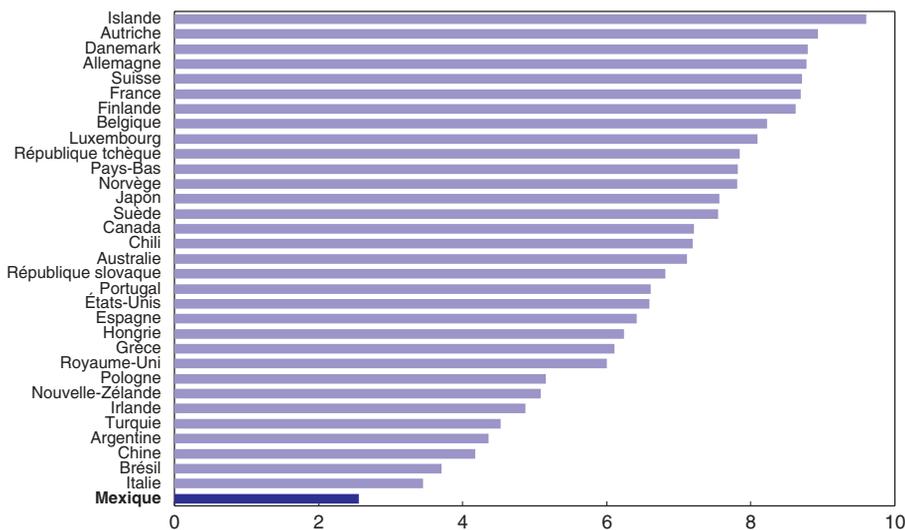
1. Le système d'indicateurs résumant les informations sur les obstacles aux participations étrangères dans les pays de l'OCDE est décrit au chapitre 4 de OCDE, *Réformes économiques, Objectif croissance, Politiques structurelles dans les pays de l'OCDE : Indicateurs et priorités* (2005).

Source : OCDE, *Réformes économiques, Objectif croissance, Politiques structurelles dans les pays de l'OCDE : Indicateurs et priorités* (2005).

Les coûts des transports et des télécommunications sont encore élevés pour les entreprises et l'offre d'électricité est limitée

Pour faire face à la demande attendue, le secteur de l'électricité doit réaliser des investissements massifs afin de développer et de moderniser son réseau de transport et de distribution. La libéralisation qui a eu lieu au cours des années 90 n'a permis qu'une participation limitée du secteur privé dans le segment de la production. En vertu de la législation en vigueur et notamment de la Constitution, l'investissement privé est autorisé dans le secteur de l'électricité pour l'autoproduction et la cogénération à petite échelle, le surplus de production devant être cédé aux compagnies nationales d'électricité, ainsi que pour les producteurs indépendants d'énergie (*productores independientes de energía*). Ces dernières années, les besoins d'investissement ont été partiellement financés par des partenariats public-privé, les projets, à l'issue d'une analyse coûts-avantages, étant financés et réalisés par le secteur privé, ce qui exerce un impact différé sur le budget (PIDIREGAS) et entraîne des engagements pour le secteur public (chapitre 4). Bien qu'il n'y ait pas de pénurie et que la fréquence des coupures ait diminué, les tarifs appliqués aux consommateurs industriels sont relativement élevés en comparaison des autres pays de l'OCDE (graphique 3.3).

Graphique 3.3. Indicateurs d'infrastructure énergétique

**B Sondage d'opinion auprès des entreprises²**

1. Classement de 27 pays de l'OCDE, à l'exclusion du Canada, de l'Islande et de la Suède. Les pays situés dans la zone grisée enregistrent une progression inférieure à la moyenne. Bien qu'on ne dispose pas encore de données comparables, plusieurs pays de l'OCDE ont connu de fortes contractions des prix de l'électricité depuis 2003, la dernière baisse au Mexique étant intervenue en janvier 2005, à la fois pour l'industrie et pour les ménages.

2. « L'infrastructure énergétique est-elle adéquate et efficace? » La valeur la plus élevée dénote la perception la plus positive.

Source : AIE, Energy Prices & Taxes database; IMD World Competitiveness Yearbook 2004.

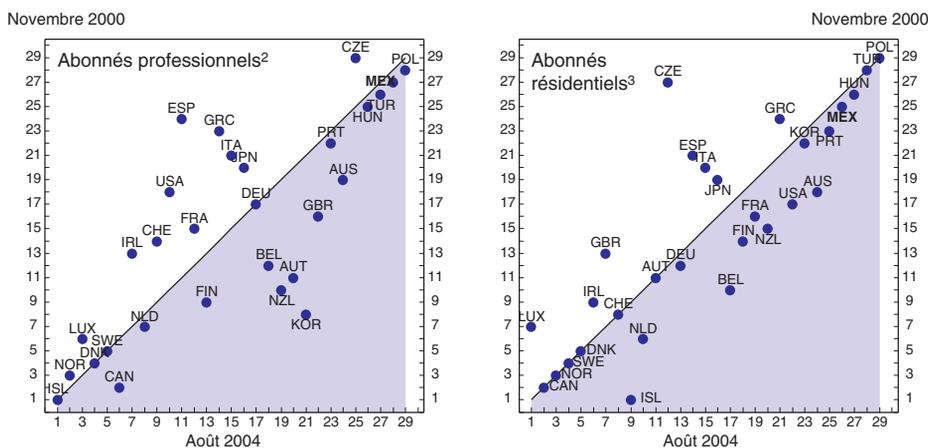
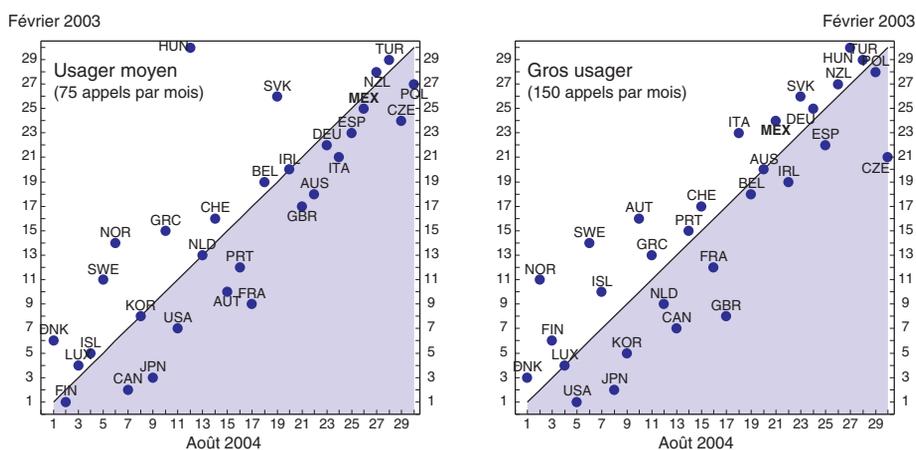
Les tarifs téléphoniques ont sensiblement baissé ces dernières années. Cependant, le Mexique reste l'un des pays de l'OCDE où les tarifs sont les plus élevés, aux côtés de la Hongrie, de la Pologne, de la République tchèque et de la Turquie (graphique 3.4), et même si le nombre d'utilisateurs croît rapidement, la densité des services (téléphonie fixe et mobile confondues) est l'une des plus faibles de la zone OCDE.

Les infrastructures de transport mexicaines sont insuffisantes et coûteuses. S'agissant de l'infrastructure routière, le manque de coordination entre les États et avec le ministère des Communications et des Transports constitue un problème important (qui a été officiellement reconnu lors de la *Convención Nacional Hacendaria*, en 2004). Une coordination inadéquate entre les différents niveaux d'administration nuit à une bonne

Graphique 3.4. Tarifs téléphoniques dans les pays de l'OCDE, 2000 et 2004

Classement pour un panier OCDE de redevances téléphoniques d'utilisation, par ordre croissant (prix le plus bas = 1)¹

A. Panier composite : redevances téléphoniques d'utilisation

B. Panier de tarifs de télécommunications mobiles⁴

1. Classement de 29 pays de l'OCDE, à l'exclusion de la Slovaquie. Redevances d'utilisation ajustées à l'aide des parités de pouvoir d'achat courantes. Les pays de la zone grisée enregistrent une progression inférieure à la moyenne. Les appels à des réseaux mobiles et les appels internationaux sont inclus.
2. Hors TVA. Le panier comprend 3 600 appels sur ligne fixe, 360 appels sur mobiles et 216 appels internationaux par an.
3. TVA incluse. Le panier comprend 1 200 appels sur ligne fixe, 120 appels sur mobiles et 72 appels internationaux par an.
4. TVA incluse. Comprend les appels vers des réseaux fixes, vers d'autres usagers du même réseau et vers d'autres usagers sur différents réseaux mobiles.

Source : OCDE, base de données des télécommunications.

planification du réseau, tandis qu'une définition imprécise des responsabilités contribue à un manque d'entretien des routes existantes. Le transport routier de marchandises est relativement coûteux, en raison de la prédominance de microentreprises qui utilisent des véhicules vétustes et ont de ce fait des coûts d'entretien et de carburant élevés⁵. Les ports mexicains, qui ont été privatisés à la fin des années 90, manquent d'efficacité et sont relativement coûteux par comparaison avec ceux des autres pays. Une mauvaise coordination des services douaniers, des contrôles sanitaires et d'autres formalités contribue dans une large mesure à des coûts élevés de manutention et d'entreposage.

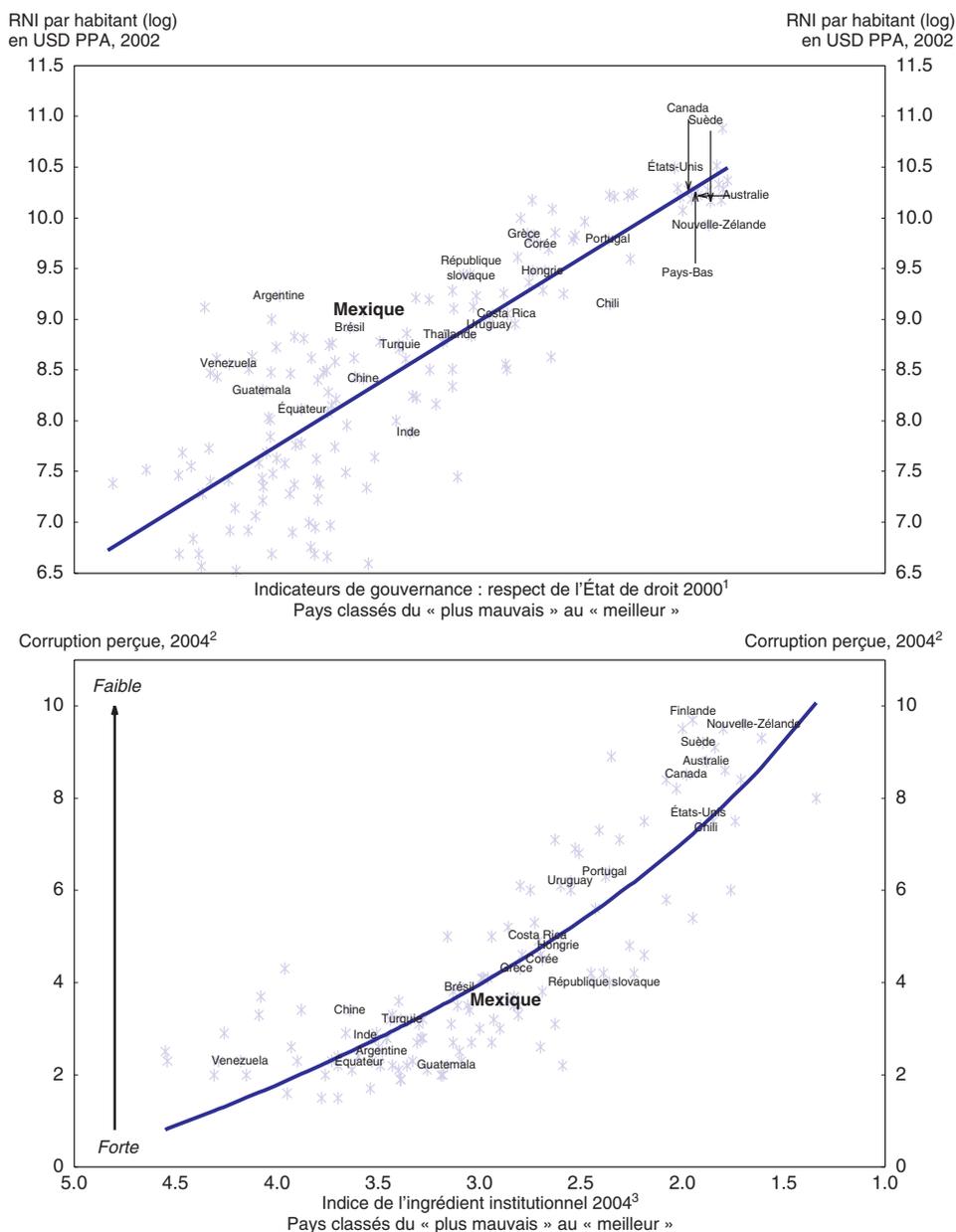
Quant au *transport ferroviaire de marchandises*, le processus de restructuration et de privatisation de la fin des années 90 l'a rendu plus productif, du moins sur les lignes principales. Des investissements considérables ont été réalisés depuis, notamment sur le réseau du nord-est, qui transporte près des deux tiers du fret ferroviaire total; cependant, un manque d'efficacité empêche une utilisation plus intensive du rail. La séparation territoriale appliquée lors des privatisations visait à stimuler la concurrence entre compagnies en faisant en sorte que les principaux centres urbains et portuaires soient desservis par plusieurs d'entre elles. Or, en raison de fortes disparités initiales dans la structure des coûts et en l'absence d'une réglementation claire et objective, de sérieux conflits ont opposé les concessionnaires privés. Certains ont eu recours à des pratiques anticoncurrentielles, en fixant des tarifs excessifs et discriminatoires, en limitant les conditions d'accès et en refusant l'interconnexion et le droit de passage⁶. Les conflits entre opérateurs privés ont sérieusement entravé le trafic entre les diverses lignes régionales, notamment les grandes lignes. Les clients ont dû utiliser des lignes de remplacement (plus longues) ou d'autres moyens de transport, notamment la route, malgré des coûts unitaires beaucoup plus élevés sur les longs trajets. Les industries manufacturières, en particulier, voient leur compétitivité se dégrader en raison de coûts et de délais de transport excessifs.

Dans un contexte international plus large, le Mexique soutient mal la comparaison avec beaucoup d'autres pays d'Amérique latine ou même avec la Chine. Les tarifs de l'électricité y sont nettement plus élevés que dans la plupart des pays d'Amérique centrale et qu'en Chine (voir chapitre 1, encadré 1.3 et Estevadeordal, Devlin et Rodríguez (2005). De même, les services de téléphonie mobile sont beaucoup plus coûteux au Mexique qu'en Chine, tandis que les services de téléphonie fixe sont à peine meilleur marché. Enfin, il est plus coûteux d'expédier un conteneur vers les États-Unis à partir du Mexique qu'à partir du Costa Rica ou du Honduras, bien que la distance soit moins grande, ce qui témoigne du manque d'efficacité des ports mexicains. Ces coûts à la charge des entreprises pèsent sur la compétitivité du Mexique, rendant les échanges extérieurs plus difficiles et le pays moins attractif pour les investissements directs étrangers.

Un système judiciaire inefficace

Les déficiences de l'État de droit engendrent des coûts de transaction élevés pour les particuliers comme pour les entreprises. Le Mexique n'obtient pas de bons résultats en ce qui concerne les indicateurs habituels d'intégrité et d'indépendance du système juridique, d'exécution des contrats et de degré de corruption apparente dans la vie civile et publique. D'après l'enquête réalisée en 2003 par *Transparencia Mexicana*, plus de 100 millions d'actes de corruption active ou passive auraient été perpétrés entre octobre 2002 et octobre 2003⁷. Le coût financier de la corruption est généralement répercuté par les entreprises sur le consommateur final. Dans l'enquête de référence réalisée en 2004 par *Transparency International*, le Mexique est classé au « niveau critique de la corruption » (graphique 3.5, partie B), et l'indice de perception de la corruption ne s'est pratiquement pas amélioré depuis 1995⁸. Certains progrès ont été accomplis sur le plan de la sécurité ces dernières années, comme l'illustre la réduction très sensible du nombre d'attaques à main armée sur les routes nationales, mais la population juge toujours peu satisfaisants les résultats obtenus par la police⁹. En 2004, la police mexicaine était considérée comme l'une des quatre plus corrompues parmi 62 pays inclus dans le Baromètre mondial de la corruption de *Transparency International*.

Graphique 3.5. Indicateurs de gouvernance



1. Le respect de l'État de droit dénote dans quelle mesure les agents ont confiance dans les règles de la collectivité et respectent celles-ci. Cet indicateur prend en compte les opinions concernant l'incidence des délits violents et non violents, l'efficacité et la prévisibilité du système judiciaire et la force exécutoire des contrats (Banque mondiale).
2. L'indice de la corruption perçue est une mesure indirecte à partir de sondages qui reflète les impressions des hommes d'affaires et des analystes de risques-pays, aussi bien résidents que non-résidents (Transparency International).
3. Indice composite englobant 10 facteurs : politique commerciale, fardeau budgétaire de l'État, intervention étatique dans l'économie, politique monétaire, flux de capitaux et investissement étranger, services bancaires et financiers, salaires et prix, droits de propriété, réglementation, et activités informelles sur le marché (The Heritage Foundation et Dow Jones Company).

Source : Banque mondiale, 2003 *Governance Indicators*; The Heritage Foundation and Dow Jones Company, 2005 *Index of Economic Freedom*; Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2004*.

La loi fédérale sur la transparence et l'accès à l'information publique, promulguée en juin 2002, a constitué une avancée importante. S'appliquant au niveau fédéral, elle oblige les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, de même que les organismes fédéraux autonomes, à rendre publiques les informations qu'ils détiennent. Un meilleur accès à ces informations devrait permettre aux citoyens de mieux contrôler l'action des pouvoirs publics.

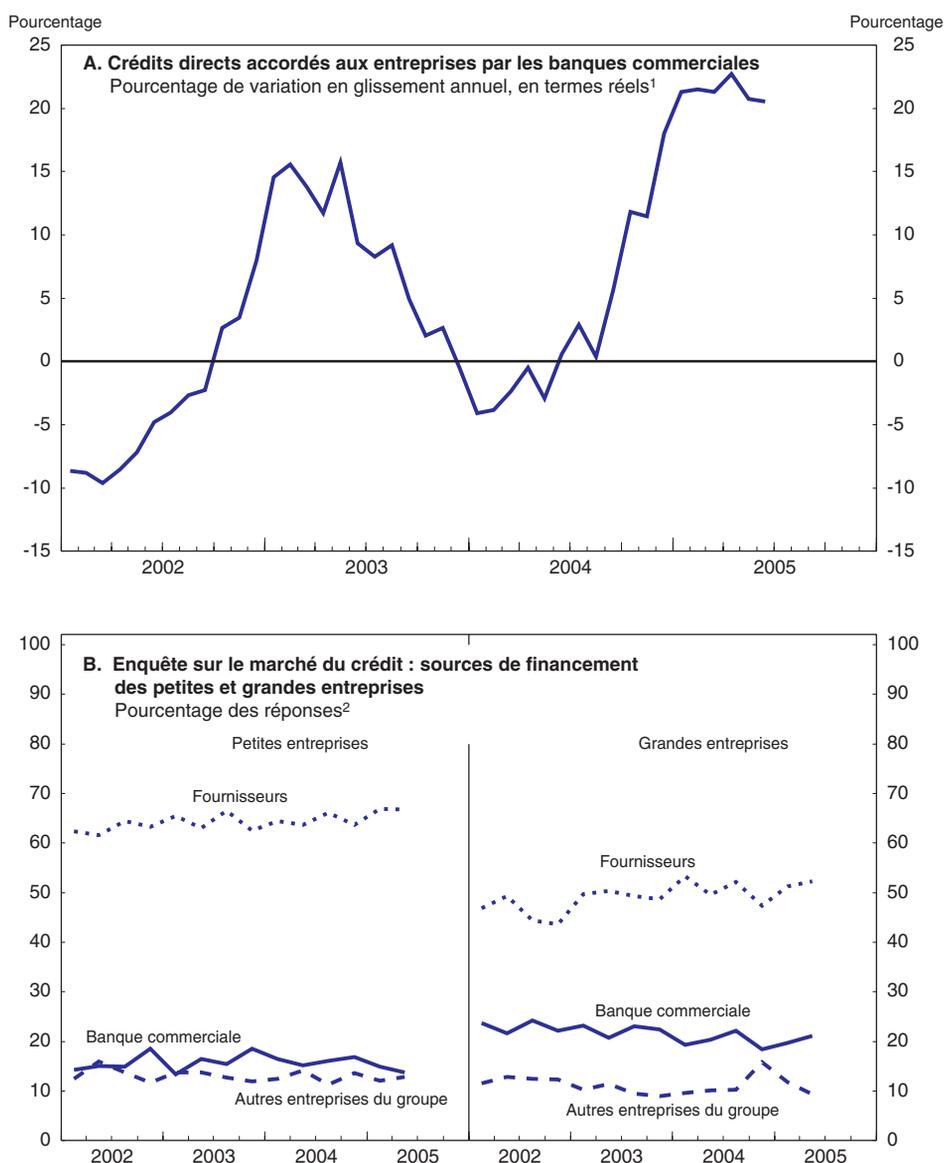
Les difficultés de financement des petites entreprises

À la suite d'un processus de réforme qui s'est amorcé en 1999, le système financier est en bonne santé et les mécanismes de surveillance et de réglementation sont à peu près comparables aux meilleures pratiques observées dans les autres pays. Les prises de participation étrangères ont augmenté dans le secteur bancaire depuis quelques années¹⁰. La concurrence s'est intensifiée dans le segment du crédit, à la fois entre les banques et sous l'effet de l'apparition d'intermédiaires non bancaires (SOFOLES). Après une longue période de déclin puis de stagnation, le crédit bancaire direct aux entreprises s'est finalement redressé vers la fin de 2004 à la faveur d'un renforcement de la croissance et de l'investissement¹¹. Parallèlement aux crédits consentis par les banques et les nouveaux intermédiaires financiers, les entreprises ont eu de plus en plus recours à des émissions obligataires (*certificados bursátiles*) pour se financer. Cependant, alors que les grandes entreprises peuvent souvent faire appel aux banques ou émettre des emprunts, les petites entreprises sont toujours très handicapées par le manque de crédit bancaire. Leur principale source de financement externe demeure le crédit-fournisseur (graphique 3.6). En général, les entreprises orientées vers le marché intérieur rencontrent aussi plus de difficultés que celles qui sont orientées vers l'exportation. Cette asymétrie est probablement inévitable, car le crédit aux petites entreprises comporte plus de risques.

L'apparition d'une culture de « non-paiement » (*cultura de no pago*) à la suite de la crise du peso, en raison notamment des déficiences du cadre juridique, n'a guère incité les banques à accroître le crédit. En outre, en l'absence de règles adéquates concernant la récupération des garanties, les établissements financiers ont eu des difficultés à évaluer les risques et ont donc hésité à consentir des prêts. Aujourd'hui, bien que de nouvelles dispositions juridiques aient été adoptées en ce qui concerne les garanties bancaires, les incertitudes qui entourent encore leur application accroissent les risques de crédit (encadré 3.1). S'agissant par exemple de la récupération d'une garantie, le recours abusif à la procédure de l'*amparo* (mécanisme de recours destiné à obtenir des tribunaux un sursis à exécution de décisions administratives) entrave l'application de la loi et les créanciers ont encore des difficultés à récupérer les garanties en cas de non-recouvrement d'une créance. Face à ces risques, les créanciers hésitent à consentir des prêts et/ou exigent des taux d'intérêt élevés¹². Les déficiences dans l'application des règles juridiques régissant les faillites et les garanties de crédit et dans l'évaluation des risques de crédit créent des asymétries, car elles ont des effets plus négatifs sur les petites entreprises (tournées vers le marché intérieur) que sur les grandes.

La législation restrictive du travail nuit à la mobilité et encourage l'activité informelle

Le marché du travail se caractérise par un faible chômage et des taux d'activité relativement élevés, mais l'existence d'un vaste secteur informel signifie que de nombreux travailleurs n'ont qu'une protection sociale rudimentaire et ne paient pas d'impôts, alors que ceux qui travaillent sur le marché formel (travailleurs intégrés) bénéficient d'une

Graphique 3.6. **Financement du secteur privé : crédit bancaire**

1. Montant corrigé de l'indice des prix à la consommation. Prêts directs aux entreprises et aux individus exerçant une activité entrepreneuriale.
2. Échantillon national avec réponses d'au moins 500 entreprises, dont des entreprises moyennes et très grandes. La taille a été déterminée d'après les ventes des entreprises en 1997 : 1-100 millions de pesos pour les petites entreprises, 501-5 000 millions de pesos pour les grandes entreprises. Source : Banco de México.

protection sociale plus développée et sont soumis à l'impôt. Le secteur informel est principalement le sous-produit d'une pauvreté très répandue, d'un manque de qualification d'une grande partie de la population et de l'absence de filet de sécurité sociale; il n'est donc pas comparable au « secteur gris » observé dans certaines économies plus avancées de l'OCDE. Ce secteur se caractérise notamment par le fait qu'il se développe pendant les périodes de basse conjoncture car il constitue la seule option pour les personnes qui ont perdu leur emploi dans le secteur formel (les chocs qui se produisent dans le secteur agricole engendrent aussi un exode vers les zones urbaines et vers les activités informelles). L'intégration de l'économie informelle est donc une question

Encadré 3.1. Réforme du cadre juridique régissant les garanties bancaires

La réforme de la *Miscelánea de Garantías Bancarias*, approuvée en avril 2003, avait pour objet d'améliorer le cadre juridique pour l'octroi de garanties et de mettre en place des procédures judiciaires accélérées pour l'exécution des jugements*. La réforme visait à donner des assurances juridiques aux emprunteurs comme aux créanciers. En vertu du contrat de crédit réaménagé, l'« engagement sans transfert de propriété », l'emprunteur reste en possession des biens donnés en garantie et peut continuer d'exercer son activité pendant la phase de conciliation en cas de faillite. Une procédure simplifiée a été mise en place afin de permettre aux parties de se mettre d'accord sur des procédures d'exécution non judiciaires pour la réalisation des sûretés. L'objectif est d'accélérer celle-ci. Le nouveau cadre stipule également que le Code fédéral de procédure civile prime sur les codes locaux, ce qui permet d'harmoniser les procédures et d'éviter les incohérences juridiques, qui peuvent être source d'incertitudes pour le contentieux.

Le nouveau cadre juridique oblige les banques à fournir des informations plus claires sur leurs conditions de crédit. Les modifications apportées à la loi générale sur les instruments et opérations de crédit visent à empêcher les emprunteurs de prendre des mesures pour retarder ou entraver la récupération de la garantie, par exemple en aliénant les biens faisant l'objet de celle-ci. En cas d'obstruction, l'emprunteur serait obligé de supporter les coûts qui pourraient en résulter pour le créancier. Dans la pratique, cependant, le nouveau cadre n'a pas permis d'assurer l'exécution pleine et entière des contrats. Les créanciers sont encore souvent dans l'impossibilité de prendre clairement et efficacement possession des actifs donnés en garantie si les emprunteurs ne respectent pas leurs obligations financières. Les emprunteurs ont souvent recours à l'*amparo*, procédure de recours couramment utilisée de façon abusive pour retarder des décisions judiciaires. (L'annexe 3.A3. donne des exemples d'utilisation abusive des recours en *amparo*.) Même si, finalement, le créancier obtient gain de cause, la procédure dure un certain temps, pendant lequel les actifs donnés en garantie se déprécient. Les coûts, les retards et les risques liés à une utilisation abusive des recours en *amparo* accroissent le coût effectif du crédit pour les entreprises et peuvent même, à la marge, faire obstacle à l'octroi de prêts.

* Sept lois connexes ont été modifiées dans le cadre de cette réforme : *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito*, *Código de Comercio*, *Ley de Instituciones de Crédito*, *Ley del Mercado de Valores*, *Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros*, *Ley Federal de Instituciones de Fianzas* et *Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito*.

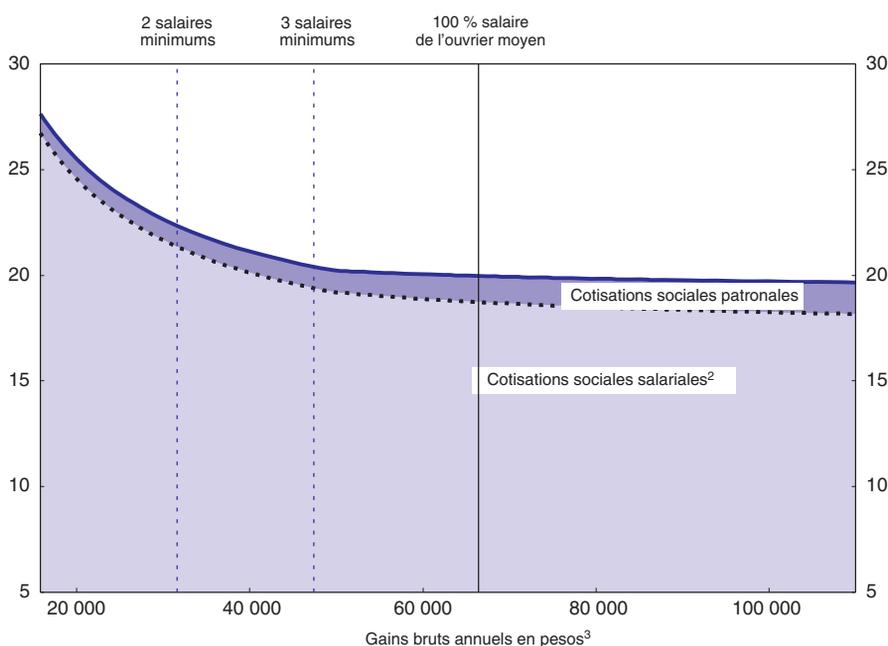
complexe qui va au-delà d'un renforcement des contrôles et même de la structure de la fiscalité (en fait, du point de vue fiscal, la plupart des activités informelles ont un caractère d'activité de subsistance et ne pourraient donc pas justifier une imposition du revenu, du moins à court terme). S'il importe de mieux faire respecter les obligations fiscales et réglementaires en vigueur afin de favoriser la déclaration des activités informelles, il est également indispensable d'identifier les facteurs économiques qui motivent de nombreuses activités non déclarées et d'adapter les politiques en conséquence¹³.

Le cadre institutionnel et réglementaire contribue en partie à l'activité informelle, même si les indicateurs généraux du marché du travail ne mettent guère en évidence de distorsions¹⁴. Alors que le salaire minimum est très faible et que la fiscalité du travail, mesurée par le coin fiscal moyen, est relativement peu élevée, d'autres contributions (comme les cotisations au fonds pour le logement, INFONAVIT, et l'impôt sur les salaires, qui a été éliminé en 2003 au niveau fédéral) et des avantages complémentaires généreux alourdissent les coûts de main-d'œuvre non salariaux. En outre, du fait de la structure de

la sécurité sociale, les taux de cotisation sont plus élevés pour les salariés dont la rémunération est inférieure à celle de l' « ouvrier moyen » (graphique 3.7), qui sont aussi ceux dont la productivité est inférieure à la moyenne. En conséquence, le « coût d'une activité déclarée » est plus élevé pour cette catégorie de travailleurs. Ce « coût » est imputable aux services sociaux. Si les services de santé (et les pensions) offerts par l'organisme de sécurité sociale du secteur privé, l'IMSS, se voient attribuer une valeur inférieure à celle des cotisations et que la population non assurée bénéficie aussi d'un niveau minimum de services sociaux – deux conditions qui semblent réunies dans le cas du Mexique – les travailleurs n'ont guère intérêt à exercer une activité déclarée ou à continuer de le faire.

Graphique 3.7. Cotisations sociales à la charge des employeurs et des salariés

Pourcentage des coûts de main-d'œuvre bruts, 2004¹



1. Salaire brut plus cotisations patronales, pour un travailleur célibataire.
2. Y compris les contributions des employeurs au Fonds de retraite (SAR) et au Fonds pour le logement (INFONAVIT) ainsi que les cotisations d'assurance licenciement et d'assurance vieillesse.
3. Le premier point à gauche sur l'échelle dénote le salaire minimum. Le salaire de l'ouvrier moyen représente les gains perçus par un « ouvrier moyen ».

Source : OCDE, base de données des équations d'impôts 2000-2004.

Le degré de restrictivité de la législation sur la protection de l'emploi est proche de la moyenne en ce qui concerne les contrats de travail réguliers, mais relativement élevé dans le cas du travail temporaire. Dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE où la législation sur la protection de l'emploi est restrictive, les contrats de durée déterminée sont soumis à des règles moins strictes et sont donc plus largement utilisés. Au Mexique, le travail non déclaré joue aussi ce rôle. En définitive, les dispositifs institutionnels régissant le marché du travail et leur interaction avec la sécurité sociale contribuent à la segmentation du marché du travail, réduisent la mobilité et engendrent des distorsions dans l'affectation des ressources humaines.

Créer des conditions plus propices à l'entrepreneuriat

Réduire les charges administratives

Les efforts accomplis ces deux dernières années pour réduire le poids de la réglementation doivent être poursuivis. Une meilleure coordination entre les trois niveaux d'administration, et notamment le partage des informations et la suppression des doublons, ainsi que la possibilité d'effectuer toutes les démarches auprès d'un guichet unique, ont été les principales sources d'amélioration. Le champ d'application du programme SARE en faveur des nouvelles entreprises devrait être étendu à toutes les communes d'une certaine taille et s'appliquer à un plus grand nombre de catégories d'entreprises. Un allègement des obligations administratives encore lourdes qu'implique la création d'une entreprise contribuerait à faire passer des activités du secteur informel vers le secteur officiel.

La Commission fédérale pour l'amélioration de la réglementation (COFEMER) doit jouer un rôle plus actif. De nouvelles dispositions législatives ont été adoptées afin de faire avancer la réforme de la réglementation au niveau fédéral, mais elles ne sont pas encore très vigoureusement appliquées. Il faudrait envisager de ne plus faire relever la COFEMER du ministère de l'Économie, qui n'a aucun pouvoir vis-à-vis des autres ministères. Dans certains autres pays, comme le Canada ou les États-Unis, ce type d'organisme relève de ministères plus influents.

Il faudrait étendre la réforme de la réglementation au niveau des États et des collectivités locales. Au niveau des collectivités locales, les procédures sont plus complexes qu'au niveau fédéral – de nombreuses lois fédérales fixent des attributions et des obligations pour les communes, et des réglementations très détaillées s'appliquent à ces *municipios*. Une diminution du nombre de règles réduira les possibilités de corruption. La COFEMER fournit un appui technique et mène des activités destinées à améliorer la réglementation au niveau des États et des communes. Tous les États ont conclu des accords de coopération avec l'administration fédérale, mais très peu de communes ont fait de même, sauf dans le contexte du programme SARE¹⁵. Certains États ont réalisé des expériences novatrices. Par exemple, l'État du Chiapas, au sud du pays, a mis en place une « administration express » (*gobierno express*) constituée de machines qui peuvent presque instantanément assurer un certain nombre de services administratifs (plaques minéralogiques, permis de conduire, par exemple) : sur un an, 140 000 services ont ainsi été fournis aux citoyens. L'État de Sonora, dans le nord, a mis en place début 2004 des « centres pour la création accélérée d'entreprises » afin de simplifier les démarches, sur le modèle des « guichets uniques » du programme SARE¹⁶. Il faudrait en priorité étendre la réforme de la réglementation à tous les États, y compris ceux qui tardent à mettre en œuvre les programmes de réforme.

Améliorer l'environnement juridique des entreprises

Règles concernant les faillites

Si elles sont bien conçues, les procédures de faillite permettent d'accroître la production en réorientant les actifs physiques et l'emploi vers les entreprises les plus productives et en excluant du marché les entreprises peu performantes. Pour être efficace, l'environnement juridique des entreprises, notamment la législation en matière de faillite et de garanties, doit être stable, prévisible, équitable et transparente. La prévisibilité est obtenue au moyen de règles claires et précises, appliquées de façon cohérente, écartant les incertitudes et décourageant les actions en justice. Pour assurer l'équité, il faut non seulement veiller à un traitement équitable, mais aussi prendre en compte les différences

qui existent entre les créanciers et, surtout, éviter la fraude et le favoritisme. Quant à la transparence, elle est nécessaire dans les procédures d'insolvabilité, afin par exemple que les parties intéressées aient suffisamment d'informations pour pouvoir exercer les droits que leur confère la loi.

La loi de 2000 sur les faillites visait à fournir un mécanisme plus prévisible et transparent pour assurer le bon déroulement et l'efficacité des procédures de liquidation, avec une distribution équitable et régulière aux créanciers, mais elle a rarement été appliquée¹⁷. En 2003, il était devenu manifeste que de nouvelles réformes s'imposaient. C'est à cette occasion que le cadre juridique des transactions garanties (*Miscelánea de Garantías*) a été amélioré mais, comme on l'a vu plus haut, sa mise en œuvre est restée difficile en raison de retards et d'entraves au bon fonctionnement de la justice. S'agissant des procédures de faillite, il importe d'améliorer encore la transparence et d'assurer un traitement équitable des diverses sociétés.

L'État de droit

Pour renforcer l'État de droit (*estado de derecho*) à tous les niveaux d'administration, il importe d'améliorer la transparence, de mieux protéger les droits de propriété, de rationaliser le système judiciaire et de veiller à l'application effective de lois plus crédibles. La loi fédérale sur la transparence et l'accès à l'information publique, récemment promulguée, ne portera pleinement ses fruits qu'au bout d'un certain temps. Un développement plus poussé de l'administration électronique peut aussi contribuer à l'amélioration de la transparence et à la lutte contre la corruption. Un plus large recours à l'Internet, par exemple « Compranet » pour les marchés publics et pour les services de l'administration fiscale, permet de réduire les possibilités de corruption. Il serait possible de moderniser encore davantage les structures administratives dans l'ensemble du pays. Par exemple, le Chiapas a mis en place, en plus de « l'administration express », un « système d'acquisition intégré » qui donne des informations en ligne sur les marchés publics au niveau de l'État. Les expériences positives réalisées dans certains États dans le but d'améliorer la transparence devraient être reproduites dans d'autres régions du pays¹⁸. Il serait également souhaitable d'autoriser des entreprises privées à participer à l'inspection et au contrôle de certains services. Il conviendrait aussi d'encourager les citoyens à participer. La participation de groupes appartenant à la société civile (médias, organisations non gouvernementales, groupes d'entreprises) peut contribuer de façon déterminante à l'amélioration de la transparence et à la lutte contre la corruption.

Pour renforcer l'efficacité des politiques dans plusieurs domaines de la réforme, il va falloir s'attaquer aux problèmes du cadre juridique et judiciaire fondamental. Un accroissement des ressources affectées au système judiciaire est prévu dans le budget de 2005, mais l'expérience révèle que l'augmentation des ressources ne suffira pas à elle seule à améliorer l'efficacité du système. L'infrastructure judiciaire a été développée depuis 7 ou 8 ans, or on n'observe aucun signe manifeste d'amélioration de son efficacité¹⁹. Au lieu de chercher à ouvrir davantage de tribunaux pour traiter le grand nombre d'affaires dont la justice est saisie, il est préférable de simplifier les procédures et de les rendre plus transparentes. Il serait également utile de créer des tribunaux spécialisés dans le domaine économique pour traiter les recours en *amparo* concernant des questions économiques et réglementaires. Des mesures devraient être prises pour rendre plus strictes les conditions de recours à la procédure de l'*amparo*. En empêchant les recours abusifs, on faciliterait l'application de politiques et dispositions législatives appropriées, s'agissant en particulier

de la politique de la concurrence, du cadre juridique régissant les garanties bancaires et de l'application des mesures réglementaires (annexe 3.A3).

Réduire les obstacles à l'entrée et favoriser une concurrence effective

Il est indispensable d'abaisser les obstacles à l'entrée, y compris pour les investisseurs étrangers, et de maintenir un environnement propice à la concurrence pour créer des conditions incitant le secteur privé à investir et à innover davantage. Le Mexique se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE pour ce qui est d'attirer l'IDE. Des investissements directs plus massifs de l'étranger contribueraient par leurs retombées à accroître la productivité totale des facteurs. D'après des simulations réalisées par le Secrétariat de l'OCDE, un alignement des restrictions à l'IDE sur celles du pays de l'OCDE le moins restrictif en la matière (le Royaume-Uni) permettrait d'accroître de près de 50 % les entrées d'IDE au Mexique, ce qui témoigne du caractère relativement restrictif des dispositions concernant les participations étrangères au Mexique (à l'exception notable du secteur bancaire, où les restrictions aux participations étrangères dans les grands établissements ont été levées en 1999). Le même type de simulation, portant cette fois sur les politiques en matière de concurrence, révèle qu'un alignement de la réglementation des marchés de produits sur celle du pays de l'OCDE le moins restrictif pourrait aussi se traduire par une augmentation sensible de l'IDE, le Mexique en retirant des avantages plus importants que les pays « intermédiaires » puisqu'il est jugé « relativement restrictif »²⁰. L'élimination des obstacles juridiques explicites à l'entrée dans certains secteurs ne sera pas suffisante : il y a des domaines qui sont en principe ouverts à la concurrence, mais où la législation ne peut pas être appliquée comme il le faudrait, si bien qu'il n'y a pas de concurrence effective.

Éliminer les obstacles réglementaires à l'investissement privé et à l'IDE dans plusieurs secteurs...

Dans les *transports aériens*, le projet de démantèlement de la holding CINTRA a dû être reporté, car le marché avait été perturbé par les attentats du 11 septembre 2001 et la compagnie était dans une situation défavorable. En 2005, les conditions de ce démantèlement semblent être réunies : les perspectives économiques du Mexique et la situation des compagnies aériennes du monde entier se sont améliorées, et CINTRA a dégagé des bénéfices en 2004 en dépit du renchérissement du pétrole. La compagnie a commencé à reconquérir des parts de marché sur les liaisons intérieures, mais pas encore sur les vols internationaux. Les conditions du projet de privatisation de 2005 sont légèrement différentes de celles des projets antérieurs (annexe 3.A2). Il s'agit maintenant de scinder CINTRA en plusieurs groupes d'actifs qui seront vendus séparément. Le premier groupe comprendra l'une des principales compagnies aériennes nationales (*Mexicana*) et une nouvelle compagnie à bas prix, en tant que filiale; le second groupe réunira l'autre grande compagnie nationale (*Aeroméxico*) et une compagnie régionale renforcée, en tant que filiale. Il est également envisagé de privatiser la compagnie de services au sol qui appartient aux deux grands transporteurs mexicains. Cela serait utile pour éviter toute discrimination. La société de fret (*Aeromexpress*), qui ne travaille actuellement que pour les deux principaux transporteurs, sera privatisée comme compagnie indépendante ou maintenue au sein des deux grands groupes. *Alas de America*, qui forme les pilotes et les équipages des deux principaux transporteurs, restera contrôlée à parts égales par les deux groupes de transport aérien. En scindant CINTRA en plusieurs entités avant la

privatisation, le projet vise à juste titre à renforcer la concurrence. On peut néanmoins regretter que le projet de privatisation limite la participation étrangère à 25 %, pourcentage parmi les plus bas en vigueur dans les pays de l'OCDE et nettement inférieur au niveau nécessaire pour laisser une majorité de contrôle aux intérêts nationaux. Le secteur mexicain du transport aérien manque ainsi une occasion de bénéficier des retombées généralement associées à l'IDE.

Dans le secteur de l'électricité, qui revêt une grande importance pour la croissance future, une stratégie de réforme cohérente va devoir être mise en œuvre. La Constitution limite les participations étrangères dans les activités de production, de transport et de distribution. Malheureusement, la réforme du secteur de l'électricité est devenue une question politique. La réforme ambitieuse proposée par la précédente administration en 1999 n'a pas été approuvée par le Congrès; une autre proposition a été présentée en 2002. Sa portée est plus limitée, car elle n'envisage pas de privatisation mais ouvrirait plus largement le secteur de la production aux opérateurs privés et autoriserait les gros consommateurs à choisir leur fournisseur. Cependant, elle n'a pas été approuvée. Dans un proche avenir, il va falloir se pencher à nouveau sur la réforme du secteur de l'électricité : les obstacles juridiques à l'investissement privé devront être levés de manière à permettre l'expansion nécessaire de la fourniture d'électricité afin de fournir aux entreprises de plus en plus d'énergie pour un moindre coût et dans des conditions fiables à moyen ou long terme, et de préserver ainsi l'attrait du Mexique en tant que destination de l'IDE.

... et imposer une concurrence effective dans d'autres

Dans le secteur des télécommunications, la Commission fédérale de la concurrence s'est manifestement efforcée, en accord avec l'autorité de régulation, de remédier aux problèmes posés par certaines pratiques anticoncurrentielles de l'opérateur historique²¹. Nombre des difficultés qui freinent le développement d'une concurrence effective tiennent à l'utilisation abusive du mécanisme de recours (« *amparo* »). La réforme de la loi fédérale sur les télécommunications proposée en 2002 visait à réduire l'emprise de TELMEX sur les réseaux de télécommunications. Elle n'a pas encore été approuvée. Entre-temps, certaines réglementations secondaires ont été modifiées de manière à améliorer les conditions d'accès et de concurrence²². La proposition de réforme de la loi fédérale sur les télécommunications devra à nouveau être inscrite à l'ordre du jour des travaux du Congrès.

Dans le secteur des transports ferroviaires, le ministère des Communications et des Transports n'est pas parvenu à régler les différends entre les compagnies de chemins de fer privées ni à mettre un terme aux pratiques anticoncurrentielles. Il a publié plusieurs résolutions définissant les conditions applicables en matière de droit de passage et d'interconnexion et la Commission fédérale de la concurrence a ouvert des enquêtes sur des allégations de pratiques anticoncurrentielles. Cependant, ces procédures n'ont toujours pas été définitivement jugées, car les compagnies faisant l'objet des enquêtes exploitent les voies de recours (*amparos*) pour éviter qu'une décision soit prise. L'application du droit de la concurrence ne suffira pas pour résoudre le problème. Étant donné les déficiences initiales de la réglementation, il faut revoir en profondeur le cadre réglementaire.

Financer l'investissement

Réduire le coût du crédit

En l'espace de quelques années, les marchés financiers mexicains ont connu une très profonde transformation. En 2005, de nouvelles modifications ont été apportées au cadre juridique qui avait réorganisé ces dernières années. En particulier, les réformes du cadre juridique régissant les opérations de crédit assorties de garanties (*miscelánea de garantías*) représentent un progrès important car elles donnent aux créanciers une assurance concernant les garanties et facilitent le recouvrement des créances improductives. Cependant, des mesures doivent être prises pour faciliter l'application du nouveau cadre juridique. Le transfert d'actifs pourrait devenir effectif, sans laisser de possibilité de recours en *amparo* ou de décision judiciaire, si par exemple les intérêts ne sont pas acquittés par l'emprunteur dans un délai donné après mise en demeure. Pour être approuvées, il faudrait que ces nouvelles dispositions ne soient applicables qu'aux prêts futurs.

S'il faut assurer plus de certitude en ce qui concerne les garanties données aux créanciers, ce n'est pas pour « protéger les banquiers ». Les emprunteurs en bénéficieraient aussi, car ils pourraient plus facilement obtenir des crédits à des taux d'intérêt compétitifs, et les opérations de crédit informel à des tarifs exorbitants deviendraient moins nombreuses. Les problèmes d'aléa moral dus au fait que, jusqu'ici, les emprunteurs ne couraient pratiquement aucun risque de perdre leurs garanties s'en trouveraient réduits. Au bout du compte, cela contribuerait à la mise en place de mécanismes institutionnels solides et crédibles, et donc à un renforcement de l'« État de droit ». Enfin, la concurrence s'intensifierait dans le secteur bancaire, car de nouveaux acteurs, notamment des fournisseurs d'investissement direct étranger, seraient attirés par la perspective d'un marché du crédit plus dynamique.

Renforcer les systèmes de partage d'informations sur le crédit

Le partage d'informations entre les créanciers atténue les problèmes de sélection adverse et d'aléa moral. En 2001 et 2002, plusieurs améliorations ont été apportées au cadre juridique afin de promouvoir la concurrence dans le domaine de l'information sur le crédit en rendant obligatoire le partage de certaines catégories d'informations, de permettre aux particuliers d'accéder plus facilement aux informations concernant leurs antécédents en matière de crédit et de corriger les erreurs éventuelles.

À l'heure actuelle, une seule société rassemble des informations sur les crédits au Mexique, et toutes les grandes banques (à l'exclusion d'autres entreprises) en sont actionnaires²³. La crainte d'une utilisation abusive des informations sur le crédit par les propriétaires des « bureaux du crédit » a conduit à opérer quelques réformes. En 2004, des modifications ont été apportées à la législation, ce qui a permis de répondre en partie à cette préoccupation, puisque la participation financière des utilisateurs (banques, établissements financiers, entités commerciales) dans les bureaux du crédit a été plafonnée à 18 %. Par ailleurs, la Commission nationale bancaire (CNBV) et la banque centrale ont été autorisées à infliger des sanctions aux établissements financiers et aux bureaux du crédit. Afin de faciliter l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché, il serait souhaitable d'obliger les banques à céder leurs participations dans le bureau du crédit. En outre, pour des raisons d'efficience, il conviendrait d'élargir le champ d'application des réglementations concernant le partage des informations, de façon que les sociétés non

financières, les entreprises de service public notamment, partagent des informations avec le bureau du crédit.

Améliorer l'accès aux marchés intérieurs de capitaux

Au fil des ans, de nombreuses réformes ont été mises en œuvre pour améliorer le cadre juridique des marchés de valeurs mobilières au Mexique. L'introduction de la créance titrisée (*certificado bursátil*) en 2001 a réactivé le marché obligataire privé. Mais les marchés de capitaux n'exploitent pas encore pleinement leur potentiel pour financer le secteur des entreprises. Une nouvelle loi sur les marchés de valeurs mobilières a été proposée. Cette initiative vise à accroître le nombre des sociétés cotées sur les marchés de titres en facilitant l'entrée des entreprises qui adoptent des dispositifs efficaces concernant les droits des actionnaires minoritaires, les normes de publication d'information et les pratiques de gouvernement d'entreprise (encadré 3.2). Elle prévoit aussi des mesures générales destinées à consolider le cadre de gouvernement d'entreprise et à l'aligner sur les meilleures pratiques internationales, et met en place des procédures pour améliorer l'application de la loi. Il est souhaitable que ce projet de loi soit adopté car il complète la série de réformes du secteur financier déjà engagées et peut contribuer à accroître l'apport de fonds propres privés et l'investissement en capital-risque dans les entreprises de taille moyenne.

Encadré 3.2. La nouvelle loi sur les marchés de valeurs mobilières

La nouvelle loi sur les marchés de valeurs mobilières qui a été présentée instaure un régime d'entreprise intermédiaire s'ajoutant aux régimes existants. À l'heure actuelle, deux régimes sont en vigueur : i) le premier couvre les sociétés cotées, et relève de la loi de 1974 sur les marchés de valeurs mobilières; ii) le second vise les entreprises familiales, et remonte au cadre juridique de 1934 (*Ley General de Sociedades Mercantiles*). En vertu du nouveau régime intermédiaire, les sociétés qui décident de pratiquer une émission en souscription publique sur le marché primaire disposeront un délai de trois ans pour satisfaire aux conditions requises pour une introduction en Bourse. Les entreprises relevant de ce régime devront adopter des dispositifs efficaces concernant le gouvernement d'entreprise, les droits des actionnaires minoritaires et les normes de publication d'informations. Cette initiative devrait donc encourager l'apport de fonds propres privés et l'investissement en capital-risque, en donnant aux investisseurs l'assurance de pouvoir exercer leurs droits.

Certaines des modifications proposées visent à améliorer les pratiques en matière de gouvernement d'entreprise. L'initiative donnera un rôle stratégique et une mission de surveillance au conseil d'administration de l'entreprise et confiera la gestion au jour le jour au directeur général (dans le cadre actuel, le conseil d'administration assure la gestion au jour le jour, et le directeur général n'a pas de responsabilités dans ce domaines – encore que, dans la pratique, les entreprises n'observent pas cette règle). La supervision complète de l'entreprise doit être confiée à des comités formés par des administrateurs indépendants, qui remplaceront le « commissaire » (*comisario*), celui-ci exerçant à l'heure actuelle un contrôle « sans limites et permanent ».

Enfin, la nouvelle loi améliorera le processus d'application, précisera les infractions et instaurera des sanctions plus sévères à l'encontre des intermédiaires coupables de fraude ou de délit d'initié.

S'attaquer au problème de l'exclusion financière

La CNBV a apporté quelques modifications au cadre de réglementation et de contrôle du système financier mexicain, dans le but d'améliorer l'accès au crédit parmi les petites entreprises. En particulier, les réformes du cadre juridique visent à réduire le coût de l'octroi de prêts commerciaux aux plus petites entreprises. Le secteur bancaire social a lui aussi un rôle à jouer dans un pays où les deux tiers des travailleurs n'ont pas accès aux services bancaires traditionnels. Des mesures importantes ont été prises pour renforcer les systèmes de microfinancement et pour développer les services financiers officiels offerts aux personnes qui n'ont traditionnellement pas accès aux services bancaires. La question est de savoir si ces mesures ont atteint leurs objectifs. Le gouvernement mexicain gère une trentaine de programmes de microcrédit (organismes de microfinancement, fonds de garantie, crédits bonifiés, épargne populaire, entre autres) pour faire face à l'exclusion financière. Ces programmes, dont beaucoup ont été mis sur pied par de précédents gouvernements, relèvent de six ministères différents, y compris dans le secteur des banques de développement. Il y aurait manifestement lieu de rationaliser l'ensemble des dispositifs.

Dans ce contexte, la Banque d'épargne nationale et de services financiers (BANSEFI), créée en 2002, joue un rôle central, donnant aux familles mexicaines les plus pauvres un accès à des services financiers plus sûrs et plus efficaces. Le système d'épargne et de crédit populaire, qui comprend de nombreuses petits établissements dispersés, a été placé sous surveillance en vertu de la loi de 2001 sur l'épargne et le crédit populaire. La BANSEFI coordonne les efforts du secteur bancaire « populaire », en faisant fonction de banque de deuxième rang pour les participants et de « banque centrale » du secteur. Un réseau électronique, *L@Red de la Gente*, est mis en place pour relier les succursales de la BANSEFI aux centaines de bureaux des organismes d'épargne et de crédit populaire. Grâce à ce réseau, les émigrants peuvent envoyer de façon sûre et économique des fonds à des bénéficiaires habitant dans certaines des régions les plus pauvres et les plus isolées du Mexique²⁴. De même, des transferts fédéraux en faveur de groupes cibles, dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'agriculture, sont déjà effectués par le biais de *L@Red*. En mars 2005, environ 1 million de comptes d'épargne avaient été ouverts à cette fin. Comme elles perçoivent des intérêts sur leur compte, les familles mexicaines les plus pauvres restent dans le système et peuvent ensuite accéder à d'autres types de services financiers. C'est là le principal impact permanent de ce programme.

Résumé

Au cours de la décennie écoulée, le Mexique a accompli des progrès considérables dans l'amélioration de l'environnement des entreprises et l'instauration d'un climat plus concurrentiel, encourageant les entreprises à adopter de meilleures technologies ou les meilleures pratiques de gestion. Des améliorations notables seraient encore possibles dans un certain nombre de domaines pour atteindre des résultats comparables à ceux qui ont été obtenus dans plusieurs autres pays en phase de rattrapage. À cet égard, de nouvelles mesures devraient être prises pour favoriser une concurrence effective et réduire le coût de l'activité économique. Les réformes nécessaires ont été parfaitement identifiées par le gouvernement, par des experts et par la société civile, notamment des groupes d'entreprises. Néanmoins, les principaux projets de réforme se sont heurtés à une vive résistance de la part du pouvoir législatif. C'est le cas en particulier de la réforme proposée du code du travail, soumise au Congrès en 2002, mais qui ne figure plus parmi les priorités,

de l'ouverture du secteur de l'électricité à l'investissement privé, qui a rencontré une forte opposition, et de la réforme de la loi sur les télécommunications. Ces grandes réformes ne devraient plus être repoussées. Des recommandations détaillées sont présentées dans l'encadré 3.3. La stratégie devra avoir une large portée :

- Le secteur des entreprises tout entier bénéficierait de mesures destinées à faire en sorte que les réglementations nécessaires puissent être respectées au moindre coût – des réglementations excessivement strictes et des obligations fiscales coûteuses sont souvent peu respectées, notamment par les PME. Le processus d'analyse d'impact des réglementations (AIR), supervisé par la Commission fédérale pour l'amélioration de la réglementation (COFEMER), joue un rôle important dans ce domaine et devrait être renforcé.
- Un renforcement de la concurrence effective dans certains secteurs où elle est encore peu développée, en particulier dans les industries de réseau, contribuerait à ramener les prix appliqués à certains services ou certains utilisateurs à des niveaux plus compétitifs par rapport aux autres pays de l'OCDE. Le Mexique n'a pas de culture de la concurrence. En 2005, la Commission fédérale de la concurrence a passé un accord avec l'Office du procureur fédéral de la concurrence, le PROFECO (il n'y a pas d'organisation nationale privée de consommateurs), en vue d'une coopération renforcée, notamment en termes d'échanges d'information, de coopération technique et d'activités de promotion de la concurrence. Pour atteindre son but, cet accord doit être suivi d'actions et d'une communication effective destinée à bien faire comprendre à l'opinion publique les avantages de la concurrence. L'examen par les pairs de l'OCDE consacré à la politique et au droit de la concurrence, qui s'est achevé en 2004, a abouti à plusieurs recommandations spécifiques visant à renforcer l'efficacité de la politique de la concurrence et à étendre sa portée aux domaines dans lesquels la concurrence est encore balbutiante. Bien que certaines des modifications requises puissent être réalisées par la Commission fédérale de la concurrence elle-même, il est urgent d'adopter une nouvelle législation pour renforcer l'application effective de la concurrence.
- Le projet gouvernemental « Actions concrètes pour accroître la compétitivité », annoncé au début de 2005, énumère les mesures nécessaires pour améliorer la compétitivité²⁵. La liste proposée est spécifique, ce qui augure favorablement de son application. Cependant, la portée du projet est insuffisante. Il ne comprend pas de réformes structurelles qui exigeraient une modification de la Constitution, comme dans le domaine de l'électricité, ou dont l'examen par le Congrès est dans une impasse, comme dans le domaine du marché du travail. Dans le contexte politique actuel, il convient de donner la priorité à des actions concrètes dans les domaines où un agrément législatif n'est pas nécessaire.
- Bien que les modifications proposées de la législation du marché du travail ne répondent pas à la nécessité d'assouplir les conditions d'entrée et de sortie et les conditions des contrats, elles comportent plusieurs aspects utiles et leur approbation aurait constitué une étape décisive. Plusieurs propositions auraient incité les employeurs à embaucher des salariés dans le marché formel : l'institution de périodes d'essai, un premier assouplissement de la réglementation applicable aux contrats permanents laissant une certaine flexibilité sur le plan des horaires de travail, la simplification des démarches administratives pour les PME et certaines mesures destinées à favoriser la formation des travailleurs. En plus des mesures énumérées, il conviendrait d'envisager d'autres actions

Encadré 3.3. Résumé des recommandations en vue d'améliorer l'environnement des entreprises et le climat de l'investissement*

Lever les obstacles réglementaires à l'investissement privé et à l'IDE dans certains secteurs...

- Remettre le projet de réforme du secteur de l'électricité à l'ordre du jour des travaux du Congrès et aller de l'avant, en ouvrant le secteur aux investisseurs privés et en mettant en place un cadre réglementaire transparent, efficace, non discriminatoire et propice à la concurrence.
- Mettre en œuvre le projet de privatisation de CINTRA (société holding des transports aériens), en veillant à ce que le dispositif et les mécanismes réglementaires favorisent la concurrence, notamment sur le marché intérieur.

... et imposer une concurrence effective dans d'autres

- Revoir en profondeur le cadre réglementaire des transports ferroviaires de marchandises et chercher à régler les différends qui opposent les concessionnaires, de manière à améliorer l'efficacité économique du secteur.

Réduire les coûts administratifs pesant sur l'activité économique et l'investissement

- Accélérer la mise en œuvre des mesures destinées à faciliter les créations d'entreprises – par exemple le recours à des guichets uniques.
- Promouvoir l'échange de bonnes pratiques établies entre les États et entre les communes, en particulier dans les domaines d'action qui contribuent à renforcer la concurrence, par exemple la création d'entreprises, l'exécution des contrats, l'enregistrement des titres de propriété et l'accès au crédit.

Assurer des conditions équitables pour le crédit bancaire au secteur privé

- Éliminer les obstacles au crédit qui créent des asymétries, afin de permettre l'instauration de conditions plus équitables grâce à une application plus aisée de la législation sur les faillites et les garanties de crédit et à une évaluation appropriée des risques de crédit.

Améliorer l'efficacité des politiques en veillant à l'applicabilité des lois

- Rendre plus strictes les conditions de recours à la procédure de *amparo*. Cela contribuerait à une mise en œuvre efficace des politiques (application du droit de la concurrence, respect des décisions des régulateurs, application des décisions judiciaires concernant la mise en jeu des garanties bancaires, le recouvrement des amendes...)

Réformer la réglementation du marché du travail

- Remettre la réforme du marché du travail à l'ordre du jour des travaux du Congrès. L'adoption de la proposition de 2002, bien que celle-ci soit insuffisante, constituerait une avancée i) en répondant à la nécessité d'assouplir la réglementation applicable aux contrats permanents, ii) en instituant des périodes d'essai dans le but de faciliter la création d'emplois dans le cadre de contrats de longue durée et iii) en modernisant le système de négociations collectives.
- Aller plus loin encore en prenant des mesures pour élargir les possibilités de recours aux contrats de courte durée et au travail à temps partiel, afin d'améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs. Une réglementation plus souple associée à une application plus rigoureuse des obligations fiscales et réglementaires contribuerait à réduire l'ampleur des activités informelles.

* Les recommandations précédentes concernant la réforme structurelle, y compris sur certaines de ces questions, de même que les mesures prises, sont résumées à l'annexe 1.A2.

propres à développer l'emploi déclaré, par exemple un assouplissement de la réglementation excessivement stricte concernant les formes d'emploi atypiques (contrats de courte durée ou travail à temps partiel)²⁶. Le report de la réforme du marché du travail est regrettable. Il est à la fois important et urgent d'avancer dans la voie d'une amélioration de la capacité d'adaptation des travailleurs et d'une réduction des obstacles à la création d'emplois dans le secteur structuré de l'économie.

Notes

1. La section qui suit identifie et illustre les principaux domaines dans lesquels le Mexique n'obtient pas de bons résultats. Les progrès accomplis dans plusieurs autres domaines sont illustrés par certains graphiques figurant à l'annexe 3.A1, « Informations complémentaires ». En particulier, le graphique 3.A1.1 indique une réduction de la complexité des procédures entre 1998 et 2003, principalement sous l'effet du développement des guichets uniques. Dans le graphique 3.A1.2, le Mexique se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE pour ce qui est du contrôle étatique de l'activité des entreprises.
2. En 2004, le contenu de 414 dispositions du Registre fédéral a été amélioré, 184 formalités ont été supprimées et 153 ont été simplifiées. Le Registre est consultable sur le site www.cofemer.gob.mx.
3. La Commission fédérale pour l'amélioration de la réglementation, COFEMER, a l'obligation d'examiner les nouvelles réglementations proposées par les instances fédérales. Elle peut, si elle le souhaite, examiner les réglementations en vigueur et y proposer des amendements (*Examens OCDE de la réforme de la réglementation – Mexique*, 2004.)
4. Le système de création rapide d'entreprises (*Sistema de Apertura Rápida de Empresas*, SARE) concerne les entreprises exerçant des activités dites « à faible risque ». Ces activités représentent un peu plus de la moitié de l'ensemble des activités économiques, mais 80 % des activités des microentreprises et des petites et moyennes entreprises. Dans un premier temps, la COFEMER a surtout fait porter ses efforts sur les communes qui revêtent le plus d'importance du point de vue de la compétitivité du Mexique. En avril 2005, le système SARE avait été mis en œuvre dans une soixantaine de ces communes.
5. Près de la moitié du fret (en tonnes/km) est transporté par des entreprises possédant de 1 à 5 camions, la grande majorité d'entre elles ne comptant qu'un camion et un chauffeur; l'ancienneté moyenne des véhicules est de 20 ans. En ce qui concerne les coûts variables, bien que les coûts de main-d'œuvre soient plus de deux fois inférieurs à ceux observés aux États-Unis, le coût d'entretien plus élevé rend les transports routiers plus onéreux au Mexique qu'aux États-Unis. Voir IMCO (2005).
6. « Pratiques anticoncurrentielles dans le secteur ferroviaire au Mexique », cf. OCDE, COM/DAFFE/TD(2004)62, octobre 2004. La privatisation des quatre principales lignes ferroviaires a été achevée en 1998. Les acquisitions ont été réalisées dans le cadre de co-entreprises, généralement avec une compagnie ferroviaire des États-Unis souhaitant intégrer les réseaux de part et d'autre de la frontière. Les écarts considérables entre les prix initiaux des concessions ont été l'un des principaux motifs de conflit entre les concessionnaires.
7. Cette enquête a également révélé qu'au cours de cette période, un ménage a dû verser en moyenne 107 pesos (un peu moins de 10 dollars) de pots de vin pour obtenir des pièces administratives ou pour avoir accès à des services publics (*Encuesta nacional de corrupción y buen gobierno*).
8. L'indice de perception de la corruption reflète le sentiment des milieux d'affaires et des analystes de risques-pays, incluant des études auprès de la population locale et expatriée. Il s'agit d'un « sondage des sondages » s'appuyant sur 18 enquêtes soumises à Transparency International entre 2002 et 2004 et réalisées par 12 institutions indépendantes.
9. D'après l'International Victimization Survey, enquête à laquelle le Mexique a participé pour la première fois en 2004, seule une petite proportion des délits sont déclarés et font l'objet d'une enquête. Les deux tiers des personnes qui déclarent un délit ne semblent pas satisfaites des suites qui sont données à leur plainte. D'après l'enquête de 2004, 12 % de la population se sont vu demander un paiement illicite par une autorité en contrepartie de services et plus de 90 % des victimes n'ont pas porté plainte.

10. L'évolution de la situation dans le secteur bancaire a été examinée en détail dans l'*Étude économique* de l'OCDE de 2002 sur le Mexique (chapitre IV); cet examen a été poursuivi dans l'*Étude* de janvier 2004 (chapitre II).
11. À la fin des années 90 et au début des années 2000, les banques réalisaient des bénéfices sans consentir de prêts au secteur privé, grâce aux intérêts qu'elles percevaient sur la dette publique, y compris sur des titres publics se substituant à des dettes privées à la suite des programmes de renflouement dans le secteur bancaire. (Cf. Bonturi, 2002).
12. Pour plus de détails sur cette question, voir Barron et al. (2005).
13. Parmi les pays de l'OCDE, la Turquie connaît un problème comparable d'expansion d'un secteur informel déjà important. Cf. R. Gönenç et P. Walkenhorst (2005).
14. Le graphique 3.A1.4 présente quelques indicateurs généraux des mécanismes institutionnels du marché du travail dans les pays de l'OCDE.
15. En juin 2005, 21 États et 66 communes avaient créé des mécanismes d'amélioration de la réglementation – par l'intermédiaire d'une loi ou d'une réglementation subsidiaire – concernant dans les deux cas les créations d'entreprises et portant sur des processus généraux de déréglementation ou des programmes globaux de simplification administrative. Néanmoins, il est indispensable de créer des structures administratives appropriées – par exemple des organismes analogues à la COFEMER à l'échelon des États – de façon à donner un cadre institutionnel stable aux actions locales d'amélioration de la réglementation.
16. D'après des informations fournies respectivement par les administrations des États de Sonora et du Chiapas. L'État de Sonora envisage d'accroître le nombre de « centres » et la COFEMER est en train de leur délivrer des agréments.
17. Parmi les principales innovations intervenues sur le plan juridique, on peut citer : la limitation de la durée de la phase de conciliation à 6 mois, avec un maximum de 1 an dans des circonstances exceptionnelles, et le fait que les entreprises ne pourront plus se déclarer « en suspension de paiement » avant de se déclarer en faillite.
18. D'après une étude de l'Université de Guadalajara parue en décembre 2004, les trois États où la transparence est la plus grande sont le Zacatecas, le Campeche et le Chiapas.
19. Le Mexique compte 77 agents travaillant dans les tribunaux pour 100 000 habitants, contre 9 aux États-unis et 2.6 aux Pays-Bas. (Voir Zepeda, 2004.)
20. Pour de plus amples détails sur la méthodologie et des données internationales, voir OCDE (2003), *Perspectives économiques*, n° 73, chapitre VIII, et Nicoletti et al. (2003).
21. Précédentes *Études économiques* de l'OCDE sur le Mexique et OCDE, *Competition Law and Policy: Peer Review*, 2004.
22. A titre d'exemple : i) les services de messages courts sont assimilés à des services de télécommunications de base, si bien que l'interconnexion entre les réseaux mobiles est devenue obligatoire, ii) la publication de « règles internationales pour les communications » en vertu d'un accord entre le Mexique et les États-Unis met un terme au système de règlement uniforme et autorise la négociation commerciale concurrentielle des taux de règlements internationaux et iii) les licences des câblo-opérateurs peuvent couvrir le transport de signaux téléphoniques en vertu d'une procédure simplifiée, facilitant la location de capacités de réseau à des tiers en vue de la fourniture de services téléphoniques de base.
23. Le bureau du crédit a été créé en 1996 par regroupement d'une société d'évaluation des risques de crédit et de l'Association des banques du Mexique. Les deux autres sociétés effectuant ce type d'évaluation sont alors sorties du marché après avoir porté plainte pour pratiques anticoncurrentielles devant la Commission fédérale de la concurrence, faisant valoir qu'elles ne parvenaient pas à obtenir des informations auprès des banques.
24. Un certain nombre de questions liées aux transferts de fonds des émigrants vers le Mexique sont examinées dans un chapitre spécial de la dernière *Étude économique* de l'OCDE sur le Mexique (janvier 2004, chapitre IV).
25. Le programme est décrit en détail sur le site web du ministère de l'Économie www.economia.gob.mx.
26. La dernière *Étude économique* de l'OCDE sur le Mexique (janvier 2004) présentait des recommandations plus détaillées concernant la réforme du marché du travail, notamment la nécessité d'envisager de développer les aides en faveur des travailleurs qui perdent leur emploi tout en assouplissant la protection de l'emploi.

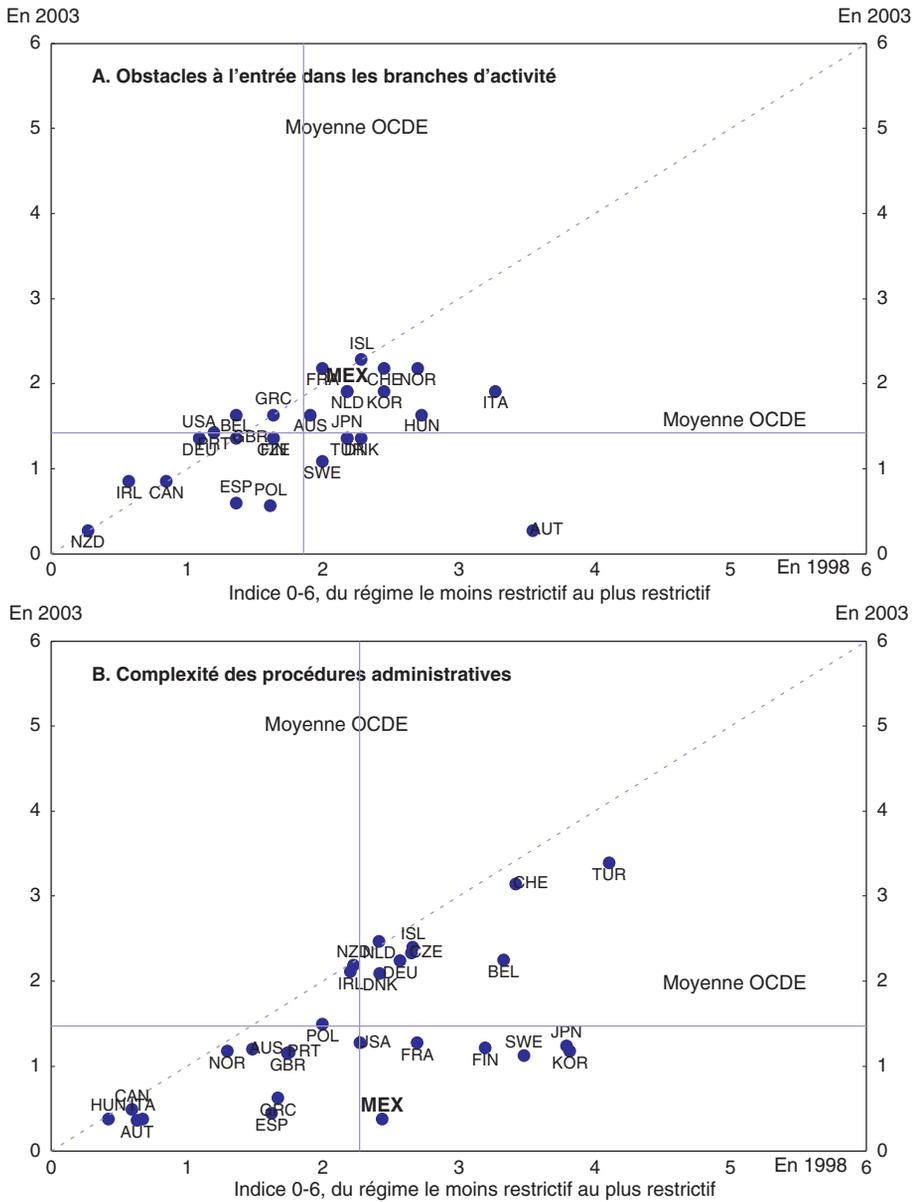
Bibliographie

- Barron R., et al. (2005), « La reforma de la Ley de Garantías Bancarias y el desarrollo de México », *Comercio Exterior*, vol. 55, n° 1, janvier.
- Bartelsman E. et S. Scarpetta (2005), Université libre d'Amsterdam; Banque mondiale; IZA, communication à la NBER Conference on Producer dynamics: evidence from microdata (avril). Voir www.nber.org.
- Bonturi M. (2002), « Challenges in the Mexican Financial Sector », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 339, août.
- Convención Nacional Hacendaria (2004), *Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria*, Mexico, avril, www.cnh.gob.mx.
- Estevadeordal, A., R. Devlin et A. Rodríguez (2005), *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*, IADB Integration and Regional Programs Department Working Papers, mars.
- Gönenç R. et P. Walkenhorst (2005), «Overcoming the Informality Trap in Turkey». *The Journal of European Affairs*, vol. 3, n° 1, mars.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (2005), « *Hacia un pacto de competitividad* ».
- Nicoletti G., et al. (2003), « Policies and International Integration Influences on Trade and Foreign Direct Investment », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 359.
- Zepeda G. (2004), « *Crímen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México* », FCE-CIDAC.

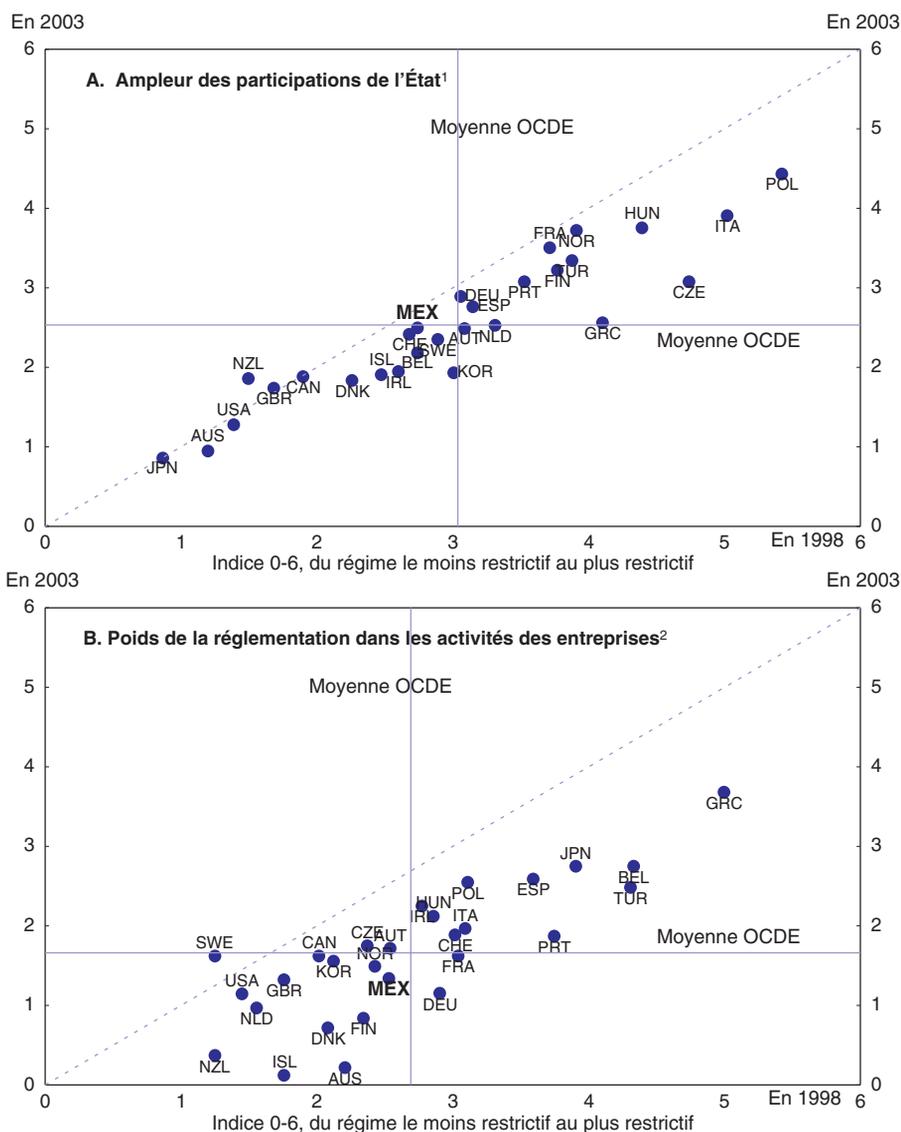
ANNEXE 3.A1

Informations complémentaires

Graphique 3.A1.1. **Obstacles à l'entrée**



Source : OCDE, base de données des indicateurs de la réglementation.

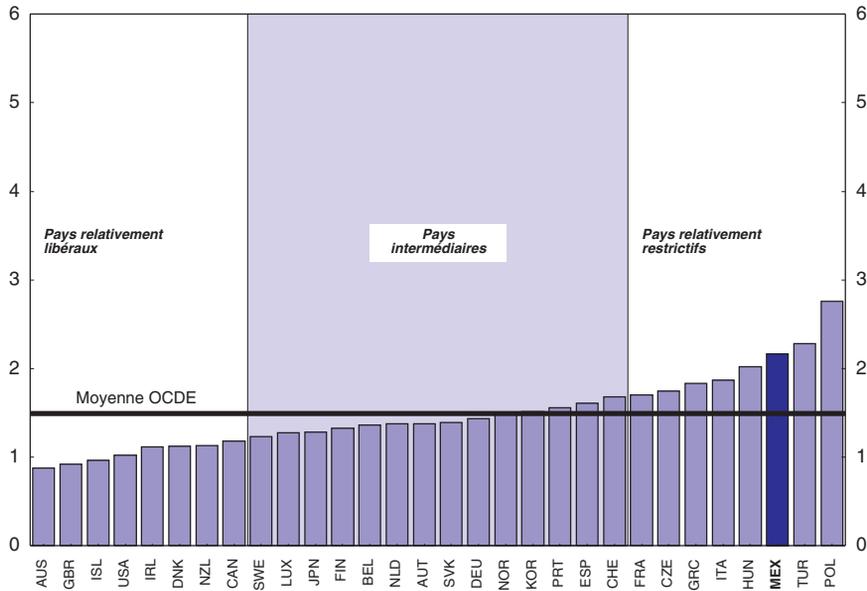
Graphique 3.A1.2. **Contrôle étatique des activités des entreprises**

1. Concerne le champ d'activité et la taille des entreprises publiques ainsi que le contrôle direct de l'État sur des entreprises marchandes (par le biais de droits de vote ou d'organismes législatifs).
2. Intervention de l'État dans les activités des entreprises, par des contrôles de prix ou des réglementations contraignantes.

Source : OCDE, base de données des indicateurs de la réglementation.

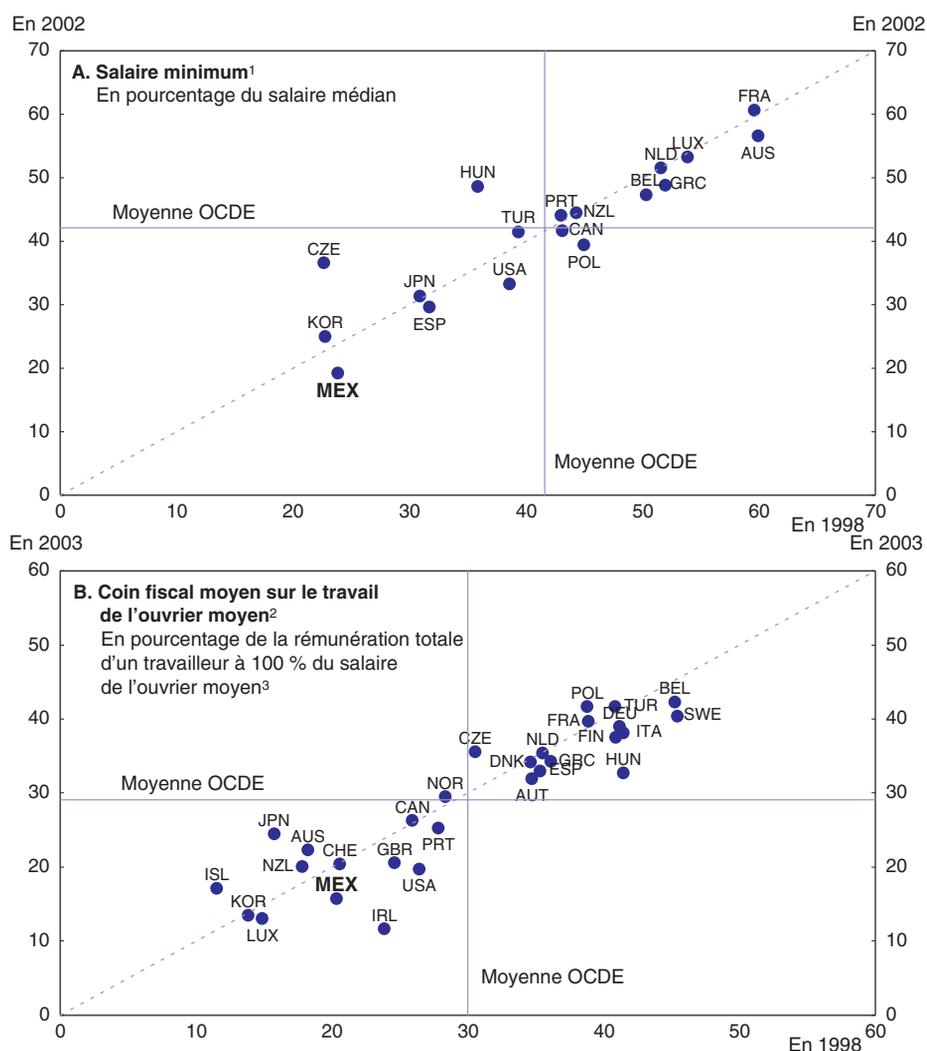
Graphique 3.A1.3. Réglementation des marchés de produits

Restrictivité de la réglementation macroéconomique sur les marchés de produits, 2003
 Indice 0-6, du régime le moins restrictif au plus restrictif



Source : OCDE, base de données de la réglementation des marchés de produits.

Graphique 3.A1.4. Coûts de main-d'œuvre : une comparaison

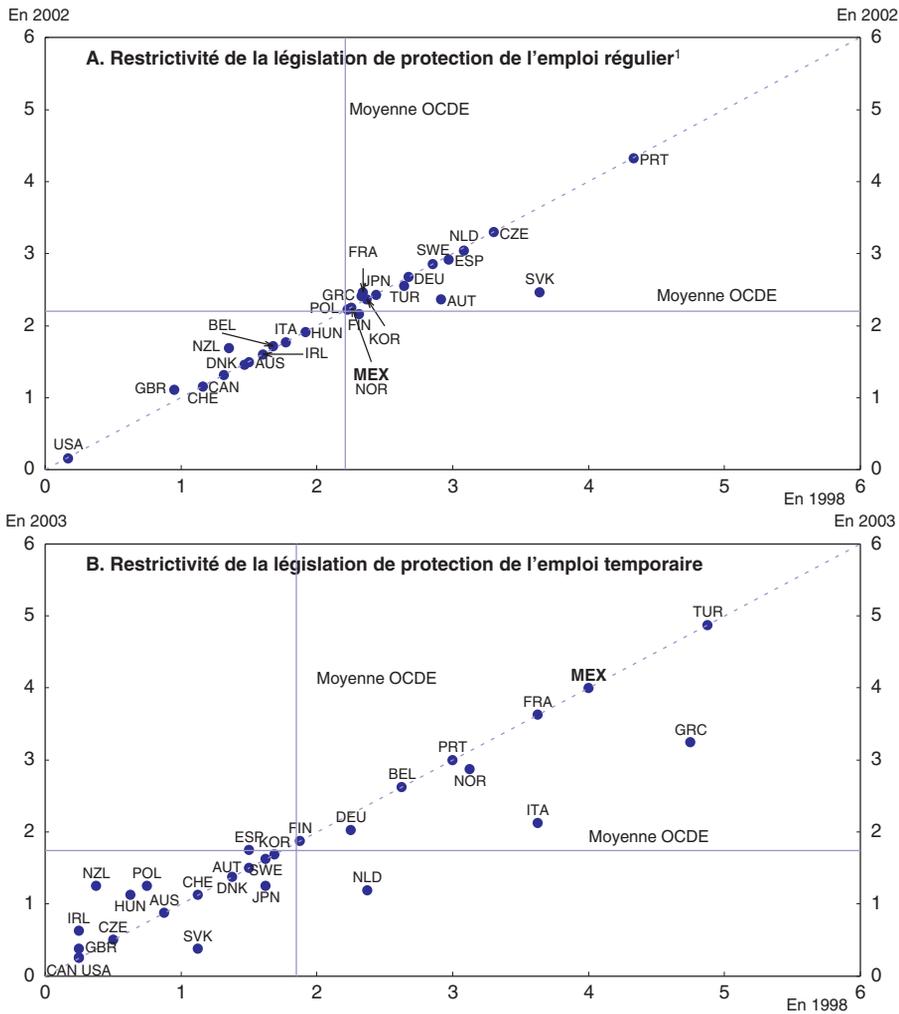


1. Les pays manquants n'ont pas de salaire minimum légal
2. Mesuré par la différence entre la rémunération totale du travail versée par l'employeur et les gains nets des salariés, exprimée en pourcentage de la rémunération totale du travail. Le coût fiscal inclut donc les cotisations de sécurité sociale patronales et salariales. Pour le Mexique, il ne prend pas en compte les contributions des employeurs au Fonds de retraite (SAR) et au Fonds pour le logement (INFONAVIT) ainsi que les cotisations d'assurance licenciement et d'assurance vieillesse.
3. Couple avec 2 enfants, moyenne de 3 types de famille : un seul apporteur de revenu, deux apporteurs de revenu (100 % et 33 % du salaire de l'ouvrier moyen) et deux apporteurs de revenu (100 % et 67 % du salaire de l'ouvrier moyen).

Source : OCDE, *Statistiques sur le marché du travail*, 2004; OCDE *Les impôts sur les salaires*, 2003-2004.

Graphique 3.A1.5. Législation sur la protection de l'emploi (LPE)

Indice 0-6, du régime le moins restrictif au plus restrictif



1. Les chiffres pour l'Espagne et la République slovaque diffèrent pour 2003 de ceux présentés dans les Perspectives de l'emploi (2004) du fait d'une réévaluation de la réglementation dans ce domaine.

Source : OCDE, Perspectives de l'emploi, 2004.

ANNEXE 3.A2

Questions de concurrence dans le secteur du transport aérien : le projet de privatisation de CINTRA

Rappel

Les deux principales compagnies aériennes mexicaines, *Aeroméxico* et *Mexicana de Aviación*, qui avaient été privatisées en 1989-91, ont fait faillite à la fin de 1994 et ont été reprises par les banques créancières. En 1995, quatre compagnies aériennes, dont les deux principales, ont été regroupées au sein d'une société holding, la CINTRA, dans laquelle le secteur public a pris une participation minoritaire. La Commission fédérale de la concurrence (*Comisión Federal de Competencia*, CFC), prenant en compte les problèmes des entreprises défaillantes, a autorisé la création de la société holding mais a imposé des conditions qui avaient pour but de maintenir la concurrence entre les deux compagnies aériennes.

Des modifications ultérieures de la capitalisation et de la propriété des banques créancières à la suite de la crise du peso ont amené l'État à détenir un bloc de contrôle dans la CINTRA par le biais de l'IPAB (Institut pour la protection de l'épargne bancaire). En 2000, l'IPAB et plusieurs banques créancières encore actionnaires de CINTRA ont demandé l'avis de la CFC sur leur projet de céder le contrôle des compagnies aériennes à un seul acheteur.

Première recommandation de la Commission fédérale de la concurrence¹

Concernant la cession de CINTRA, la Commission fédérale de la concurrence (CFC) a d'abord recommandé que les principales compagnies aériennes soient vendues séparément : ces deux compagnies desservent 80 % de la clientèle intérieure mexicaine et une analyse de 41 liaisons principales entre deux villes fait apparaître que sur de nombreux segments de marché les indices de concentration augmenteraient bien au-delà des niveaux autorisés. La Commission a conclu que les obstacles à l'entrée limitaient la contestabilité du marché et que les économies d'échelle n'impliquaient pas qu'une seule compagnie puisse être viable sur le marché du transport aérien intérieur mexicain. La Commission a donc décidé que les deux compagnies aériennes devaient être vendues séparément à des propriétaires indépendants, faute de quoi l'entité résultante constituerait une concentration illégale passible de poursuites en vertu de la loi fédérale sur la concurrence (LFCE). En 2003, la dissolution de CINTRA n'était toujours pas engagée, étant donné les conditions économiques défavorables dans le secteur du transport aérien liées aux attentats du 11 septembre 2001 et à la guerre en Irak.

Le projet 2004 et l'avis de la Commission fédérale de la concurrence

En octobre 2004, CINTRA a soumis un nouveau projet à la Commission fédérale de la concurrence. Celui-ci envisageait la création de deux nouveaux agents économiques, l'un regroupant les principaux transporteurs *Aeroméxico* et *Mexicana*, l'autre composé de *Aerolitoral* et *Aerocaribe*, deux petites compagnies nationales. La Commission a répondu que la concentration pourrait avoir lieu sous certaines conditions, notamment :

- Le but de la restructuration et des fusions devait être de céder chaque agent économique à des investisseurs concurrents indépendants.
- Avant le début de l'opération de vente, *Aerolitoral* et *Aerocaribe* (qui deviendraient la compagnie *Aeronacional*) devaient augmenter sensiblement leur offre de services sur différentes routes ou liaisons du territoire national.
- Les contrats de services avec des tiers auxquels participaient *Aeroméxico* et *Mexicana* devaient être assortis de conditions empêchant l'octroi d'un traitement discriminatoire.
- La vente d'actifs par CINTRA ou ses filiales à des tierces parties constituait une concentration et devait faire l'objet d'une notification préalable à la Commission de la concurrence.

Le projet de privatisation 2005

En 2005, les conditions de restructuration et de cession de CINTRA s'étaient améliorées et un nouveau projet de privatisation a été lancé. Après plusieurs années de pertes, CINTRA est redevenue rentable en 2004, en dépit de la hausse des prix du pétrole. À la suite d'une érosion de leurs parts du marché intérieur (10 % sur la période 2000-2003), les deux principales compagnies aériennes ont inversé la tendance en 2004, sans toutefois y parvenir sur les marchés internationaux. En dépit de la reprise récente, CINTRA demeure faible. En particulier, l'entreprise a un besoin pressant de nouveaux investissements au cours des prochaines années pour moderniser la flotte, adopter de nouvelles technologies et de nouveaux équipements afin de rester concurrentielle au niveau mondial, et élaborer des techniques de commercialisation plus modernes, notamment par des moyens électroniques.

Le projet de privatisation a été légèrement modifié, compte tenu des perspectives actuelles du secteur des transports aériens. Une compagnie à bas coûts a été créée. Le projet prévoit la restructuration de l'entreprise en plusieurs entités qui seront vendues séparément à des propriétaires indépendants; c'est le cas en particulier des deux principaux groupes dont chacun comprend l'une des deux premières compagnies nationales. Le projet de restructuration approuvé par le conseil d'administration de CINTRA prévoit le regroupement et la cession des actifs selon les modalités suivantes :

- *Grupo Mexicana de Aviación* regroupant *Mexicana de Aviación* et le transporteur à bas coûts nouvelle créé².
- *Grupo Aerovías de México*, regroupant *Aeroméxico* et une compagnie régionale renforcée, *Aerolitoral*.
- *Servicios de Apoyo en Tierra, SEAT*, qui appartient à *Mexicana* et à *Aeroméxico* et qui est la première entreprise de services de soutien au sol. Selon une des options envisagée, elle resterait une co-entreprise dans laquelle les principaux groupes conserveraient des participations. Une autre option, préférable pour éviter que le prestataire de services n'accorde un traitement discriminatoire, consiste à la céder à un acheteur indépendant.

- *Aeromexpress*, compagnie de fret qui appartient à parts égales à *Mexicana* et à *Aeroméxico* et qui leur fournit des services de fret exclusifs, doit être également mise en vente. Deux options sont envisagées : en faire une société indépendante ou laisser les deux principaux groupes conserver leur participation.
- La société *Alas de América*, qui dispense une formation aux pilotes et aux équipages des deux principaux transporteurs, doit être intégrée aux deux premiers groupes.

Le conseil d'administration a décidé que la vente des deux groupes de transport aérien sera effectuée comme suit :

- Dans une première étape aura lieu la vente stratégique d'un bloc de contrôle équivalant au minimum à 51 % du capital social, avec la possibilité d'en acquérir 100 %.
- Le reste du capital (jusqu'à 49 %) resterait dans les mains de CINTRA, en même temps que des droits minoritaires, en particulier des droits de veto sur certaines décisions stratégiques, et le droit de vendre sa participation sur les marchés de capitaux sous la forme d'une émission en souscription publique sur le marché primaire.
- Conformément à la loi sur l'investissement direct étranger, les investisseurs étrangers ne peuvent participer que par l'intermédiaire de consortiums à capital national majoritaire et contrôlés par des investisseurs mexicains.
- Un même groupe d'investisseurs peut faire des offres sur les deux groupes de transport aérien, mais il ne peut en acquérir qu'un seul.
- Le processus de cession de la participation stratégique, qui commencera à la mi-2005, devrait être achevé avant la fin de l'année.
- Le deuxième stade du processus de vente sera une introduction en Bourse, si nécessaire et en fonction des conditions du marché.

Le projet, tel qu'il est envisagé au deuxième trimestre 2005, apparaît prometteur. Malheureusement, la loi sur l'investissement direct étranger limite à 25 % au maximum la participation des investisseurs étrangers dans les compagnies aériennes mexicaines, alors que dans de nombreux pays cette limite a été fixée à 49 %, ce qui permet aux résidents de garder le contrôle de l'entreprise.

Notes

1. Voir OCDE *Competition Law and Policy in Mexico: An OECD Peer Review*, 2004; OCDE, *Examens de la réforme de la réglementation : Mexique*, 2004.
2. « Click », premier transporteur à bas coûts créé au Mexique, entrera en exploitation en juillet 2005 sur le réseau intérieur, notamment sur les liaisons jusque là desservies par *Aerocaribe*, qui se trouve ainsi remplacé. Ses tarifs devraient inférieurs d'environ 30 % à ceux des grandes compagnies aériennes.

ANNEXE 3.A3

Le recours excessif à la procédure de l'« amparo » compromet l'efficacité des politiques

Quel est le problème?

L'abus des recours en « amparo » bloque l'application du droit de la concurrence; il compromet l'efficacité de la réglementation, avec des conséquences préjudiciables dans les secteurs des télécommunications ou des chemins de fer, par exemple; il réduit l'efficacité du nouveau cadre juridique pour les garanties bancaires; lorsque les amendes sont devenues définitives et exigibles, il en entrave le recouvrement.

L'« amparo » est une procédure inscrite dans les articles 103 et 107 de la Constitution mexicaine pour protéger les citoyens contre des actes administratifs inconstitutionnels¹. Un recours en *amparo* est ouvert à toute partie qui peut faire valoir qu'elle est soumise à un texte législatif inconstitutionnel ou que ses droits à une procédure équitable ne sont pas respectés. Dans ce contexte, la notion de procédure équitable est très large et ne se limite pas aux questions « procédurales ». Les parties ont (et exercent) la possibilité de contester les décisions d'un organisme public dans le cadre d'un *amparo* parce que la clause de garantie d'une procédure équitable inscrite dans l'article 16 de la Constitution mexicaine exige que les ordonnances des organismes spécifient « le fondement juridique et la justification de l'action prise ». Cette formule a été interprétée par la Cour Suprême comme autorisant l'abrogation d'une action d'un organisme public qui est arbitraire ou irréfléchie, qui ne s'appuie pas sur des preuves suffisantes ou qui repose sur un raisonnement illogique ou contraire aux principes généraux du droit. La Cour Suprême ne se prononce généralement que sur les affaires impliquant des allégations d'inconstitutionnalité réglementaire ou des conflits entre des instances de recours, et n'examine pas normalement les dossiers ordinaires concernant les garanties de procédure.

Les actions en *amparo* ont été utilisées par les débiteurs pour différer l'exécution des décisions judiciaires lors de litiges sur la récupération de garanties par les créanciers en cas de non-paiement d'une dette. Même si la partie qui intente l'action en *amparo* perd son procès, un long délai se sera écoulé. Ces retards peuvent se traduire par une forte dépréciation des actifs gagés. Le recours en *amparo* a aussi été utilisé par des concessionnaires privés dans le secteur ferroviaire pour échapper aux résolutions fixant les conditions de l'interconnexion et de l'accès. Dans le secteur des télécommunications, TELMEX, l'opérateur historique, a intenté des *amparos* pour contester les procédures ou les décisions finales de la Commission fédérale de la concurrence (*Comisión Federal de Competencia*, CFC). Les difficultés rencontrées par la CFC elle-même pour faire respecter sa

législation démontrent à quel point l'abus des recours en *amparo* entrave l'action des pouvoirs publics au Mexique.

L'ampleur des difficultés dans l'application du droit de la concurrence²

Le nombre des *amparos* intentés contre la CFC a nettement augmenté au fil des ans³. Les *amparos* sont utilisés au fur et à mesure que l'affaire instruite par la CFC avance, du stade préliminaire de l'enquête – par exemple pour contester des demandes d'informations – jusqu'au stade de la décision finale. Certaines actions en *amparo* allèguent que la loi sur la concurrence (LFCE) est en soi inconstitutionnelle, d'autres font valoir qu'elle a été appliquée inconstitutionnellement dans l'affaire en cause, et d'autres encore invoquent une erreur dans la décision finale de la CFC. L'interface procédurale entre les recours en *amparo* et la procédure sous-jacente de la Commission peut devenir extrêmement complexe. Ainsi qu'on l'a noté, les défendeurs peuvent tenter toute une série d'*amparos* et les affaires instruites par la Commission qui impliquent plusieurs défendeurs peuvent donner lieu à des *amparos* multiples déposés auprès de différents tribunaux de district.

La procédure *amparo* retarde le règlement des dossiers instruits par la Commission. En outre, lorsque des injonctions de la Commission sont en cause, les défendeurs déposent systématiquement des motions pour bloquer l'exécution de l'injonction durant la procédure d'examen par le tribunal de district, et celui-ci leur donne normalement satisfaction. Tandis que la Commission a presque toujours eu gain de cause dans les actions en *amparo* qui ont été soumises à la Court Suprême, les tribunaux de district ont souvent donné tort à la CFC, généralement sur des points de procédure. Ces décisions défavorables sont peut-être encore plus fréquentes lorsqu'un recours en *amparo* implique à la fois des questions de procédure et la contestation d'une décision finale de la CFC. Les tribunaux de district connaissent mal les questions de fond relatives au droit de la concurrence. En outre, le Mexique applique un système de droit civil qui se caractérise de longue date par des modalités d'application détaillées, et les tribunaux sont peu familiarisés avec un texte aussi bref et aussi général que la loi fédérale sur la concurrence (*Ley Federal de Competencia Económica*, LFCE). En rendant une décision négative sur un point de procédure, le tribunal renvoie l'affaire à la CFC et évite ainsi d'avoir à résoudre lui-même le problème de concurrence.

L'abus des *amparos* rend difficile le recouvrement des amendes. Lorsqu'une amende est devenue définitive et exigible, elle doit être recouvrée, tâche qui incombe au service fiscal de la commune dans laquelle réside la partie sanctionnée. Si l'amende n'est pas acquittée volontairement, le trésorier municipal doit engager une procédure administrative pour émettre un ordre d'exécution aux dépens des actifs du débiteur, et cette procédure est elle-même sujette à un *amparo*. En raison de ces complexités procédurales liées à l'application de la politique de la concurrence, la Commission n'a recouvré qu'une très faible partie des amendes imposées⁴.

Y a-t-il des solutions?

Il n'existe pas beaucoup de solutions évidentes face aux problèmes posés par la procédure en *amparo*. Le droit au réexamen judiciaire ne pourrait être limité que par un amendement à la Constitution, mais, à juste titre, il n'est pas envisagé d'altérer le système constitutionnel de freins et de contrepoids. Créer des tribunaux spécialisés dans les *amparos* et dotés d'une expertise économique serait utile pour instruire les dossiers de la

CFC et des autres organismes qui traitent de questions économiques et réglementaires. Il est également envisageable de durcir le critère judiciaire permettant de bloquer les injonctions de la Commission durant une procédure en *amparo*. Cela pourrait se faire en modifiant les règles procédurales de l'*amparo*, ce qui dissuaderait peut-être les parties d'intenter des actions en *amparo* simplement pour retarder le cours de la justice.

Notes

1. Analogue à une injonction, un « *amparo* » (le mot signifie « abri » ou « protection ») est une procédure judiciaire par laquelle une partie peut demander la réparation, la suspension ou l'annulation d'un acte d'un organisme gouvernemental qui est réputé violer les droits constitutionnels du plaignant.
2. Pour une analyse détaillée et des recommandations, voir OCDE, *Competition Law and Policy in Mexico: An OECD Peer Review*, 2004.
3. En 1997, 15 procès ont été intentés. Depuis, le nombre des affaires a augmenté régulièrement pour atteindre 124 en 2001. Au total, il y a eu 513 procès entre 1998 et 2002. Sur ces actions, 247 ont été intentées au cours de procédures engagées par la Commission, tandis que les 266 autres avaient pour but de contester des décisions finales de la Commission.
4. Jusqu'à fin 2002, la Commission a imposé 493 amendes d'un montant total de 330 millions de pesos (environ 31.3 millions de dollars des États-Unis). Elle en a recouvré 9.7 % (un peu plus de 3 millions de dollars) et en a annulé 17.1 %, les 73.2 % restants (23 millions de dollars) n'ayant pas été recouverts.

Chapitre 4

Renforcer les finances publiques

La politique budgétaire a gagné en crédibilité, les objectifs budgétaires ont été tenus et le besoin de financement du secteur public a diminué. Mais il reste d'importants défis budgétaires à relever. Le cadre de moyen terme devrait être renforcé de façon à inscrire la rigueur et la cohérence de la politique budgétaire dans la durée. Ces derniers temps, une forte proportion des recettes pétrolières supplémentaires ont été dépensées à bon escient ou économisées. Il faudrait établir des lignes directrices pour gérer les recettes pétrolières, qui sont actuellement élevées et qui le resteront probablement pendant quelques années. Ces ressources additionnelles ne sont pas nécessairement permanentes. Des règles devraient être élaborées pour veiller à ce qu'elles contribuent à accroître le patrimoine net du secteur public en allégeant la dette publique, en finançant l'investissement et en alimentant suffisamment le Fonds de stabilisation des recettes pétrolières. Il existe aussi des priorités de développement (éducation de base, santé, infrastructure, réduction de la pauvreté) qui exigent des financements supplémentaires. Ces besoins de dépenses récurrents devront être financés par des sources de recettes durables. Une réforme fiscale destinée à accroître les recettes demeure prioritaire. Les recettes non liées au pétrole sont faibles en proportion du PIB, et même avec les recettes pétrolières (environ un tiers du total), le ratio impôts/PIB est l'un des plus bas de la zone OCDE.

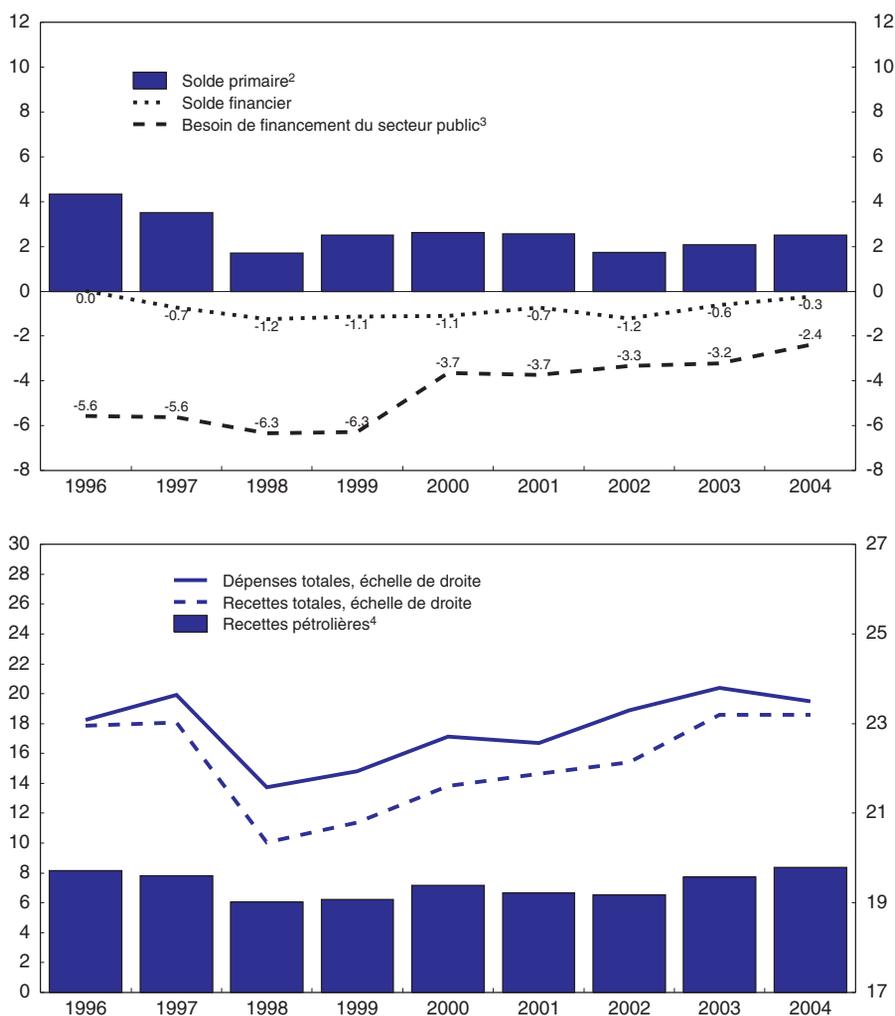
Évaluation de la politique budgétaire menée ces dernières années

Une discipline budgétaire rigoureuse a permis de réduire le déficit budgétaire,...

Depuis 1996, le Mexique a fait de réels progrès vers l'assainissement des finances publiques et il a atteint ses objectifs budgétaires, en dépit de fluctuations conjoncturelles inattendues et de l'instabilité des recettes pétrolières. En 2004, le déficit financier s'est établi à ¼ pour cent du PIB (définition étroite), tandis que le besoin de financement du secteur public au sens large, hors recettes non récurrentes (BFSP) a été ramené à 2½ pour cent, contre plus de 6 % en 1999 (graphique 4.1). Des recettes pétrolières en excédent des prévisions budgétaires (un tiers des recettes budgétaires totales) depuis 2002 ont facilité l'exécution du budget, tout en autorisant un accroissement des dépenses publiques. Chaque année, lors des discussions budgétaires, une hypothèse de prix du pétrole est adoptée et le mécanisme d'« ajustement » en fonction des variations imprévues des prix et des recettes est négocié. Ainsi, conformément aux règles appliquées en 2004, les recettes supplémentaires au titre des exportations de pétrole ont été affectées aux investissements de PEMEX, producteur pétrolier sous contrôle de l'État¹. En ce qui concerne le reste des recettes exceptionnelles – pétrolières et non pétrolières –, une fois tenu compte des pertes sur certains autres postes de recettes et l'accroissement des dépenses non programmables, la moitié a été transférée aux États pour être dépensée en infrastructure (soit l'équivalent d'environ 0.3 % du PIB). L'autre moitié a été affectée à parts égales à l'amélioration du solde du secteur public et à l'accroissement du Fonds de stabilisation des recettes pétrolières. Outre les projets d'investissement inscrits dans le budget et ceux financés par les recettes supplémentaires, le secteur public a continué de lancer des projets d'investissement financés et réalisés par le secteur privé, avec effet différé sur le budget (PIDIREGAS). Le programme de départs volontaires dans la fonction publique mis en route en 2003 a également engendré des dépenses courantes supplémentaires².

Le budget approuvé pour 2005 table sur un déficit du secteur public voisin de zéro (0.22 % du PIB) selon la définition étroite et en légère baisse pour le BFSP au sens large (tableau 4.1). Les recettes totales seront plus basses qu'en 2004, et il n'y aura pas de hausse durable des recettes fiscales dans un contexte de contraction des recettes pétrolières³. Le programme de départs volontaires demeure en vigueur et absorbe quelques ressources même si, dans le long terme, il devrait offrir plus de flexibilité et permettre d'alléger la masse salariale du secteur public. Le budget d'équipement total de l'administration fédérale doit atteindre 2.4 % du PIB, chiffre qui comprend les investissements des organismes et ministères fédéraux, l'amortissement des PIDIREGAS antérieurs et le budget d'investissement transféré aux États et aux communes. En vertu du mécanisme d'ajustement fixé pour 2005, si les recettes sont inférieures au montant budgété, il y aura des coupes budgétaires générales, et si la moins-value résulte des recettes pétrolières, des ressources seront prélevées sur le Fonds de stabilisation des recettes pétrolières. En revanche, les recettes supplémentaires au titre des exportations de pétrole – qui seront réalisées si les cours pétroliers dépassent 27 dollars le baril en moyenne durant l'année, ce

Graphique 4.1. **Agrégats budgétaires du secteur public**¹
En pourcentage du PIB



1. Le secteur public comprend l'administration fédérale et les entreprises publiques sous contrôle budgétaire (PEMEX, par exemple). L'intermédiation financière des banques de développement n'est pas prise en compte.
2. Le solde primaire est le solde financier diminué des paiements d'intérêts nets.
3. Le besoin de financement du secteur public (BFSP) englobe le coût net des PIDIREGAS, l'ajustement des obligations indexées sur l'inflation, les intérêts imputés sur les programmes de restructuration des banques et de soutien aux débiteurs et les besoins financiers des banques de développement. Les recettes non récurrentes (privatisation) ne sont pas prises en compte. Un ajustement supplémentaire intégrant les coûts en capital non récurrents nets des programmes de soutien au secteur financier entraînerait un accroissement du BFSP.
4. Y compris les redevances liées à l'extraction de pétrole, la TVA et les droits d'accise sur les produits pétroliers.

Source : Ministère des Finances ; Banco de México ; PEMEX.

qui est probable compte tenu des tendances actuelles des prix du pétrole – seront affectées pour moitié à des projets d'infrastructure dans les États et pour moitié à des investissements de PEMEX dans l'exploration, la production et le raffinage. Le reste des recettes excédentaires, après déductions pour les pertes sur d'autres catégories de recettes ou pour la hausse des dépenses non programmables, seront directement affectées pour un quart à l'amélioration du solde du secteur public, pour un autre quart au Fonds de stabilisation des recettes pétrolières et pour le reste à un fonds d'investissement destiné à PEMEX.

Tableau 4.1. **Comptes financiers du secteur public**

En pourcentage du PIB

	1999	2000	2001	2002	2003		2004		2005
	Résultat	Résultat	Résultat	Résultat ²	Budget ¹	Résultat ³	Budget ¹	Résultat ³	Budget ¹
Recettes	20.8	21.5	21.9	22.2	22.4	23.2	22.7	23.2	22.4
Dépenses	22.0	22.6	22.6	23.4	22.9	23.8	23.0	23.5	22.7
Solde financier	-1.1	-1.1	-0.7	-1.2	-0.5	-0.6	-0.3	-0.3	-0.2
Solde primaire	2.4	2.6	2.5	1.6	2.3	2.2	2.7	2.5	2.6
<i>Pour mémoire :</i>									
Paiements d'intérêts, total	3.6	3.7	3.2	2.8	2.8	2.8	3.0	2.7	2.8
<i>dont :</i>									
Provisions pour les Programmes de soutien ⁴	0.5	1.1	0.7	0.7	0.5	0.4	0.5	0.6	0.4
Coût de la réforme de l'IMSS ⁵	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Partage des recettes	3.1	3.2	3.4	3.4	3.4	3.3	3.4	3.1	3.4
Besoin de financement du secteur public (BFSP)⁶	-6.3	-3.7	-3.7	-3.3	-3.3	-3.2	-3.3	-2.4	-2.4

1. Budgets approuvés pour 2003, 2004 et 2005. L'objectif n'inclut pas le coût du Programme de départs volontaires qui doit être couvert par un ajustement de l'objectif de déficit.
2. Le solde financier est affecté par la liquidation de BANRURAL (qui accroît le déficit d'environ ½ pour cent du PIB). Le BFSP n'est pas affecté.
3. Le solde financier et le BFSP sont affectés par le Programme de départs volontaires (qui a représenté respectivement 0.2 et 0.1 % du PIB en 2003 et 2004).
4. Part du coût des programmes de soutien pour les banques et les débiteurs.
5. L'IMSS est l'organisme de sécurité sociale des travailleurs du secteur privé; le coût total de la réforme comprend à la fois les pertes de recettes et les hausses de dépenses.
6. Hors recettes non récurrentes. Le BFSP comprend les besoins d'emprunt liés aux projets d'investissements directs d'infrastructure à long terme (PIDIREGAS), à l'agence en charge du programme de renflouement du secteur bancaire (IPAB), au fonds de péage routier (FARAC), aux programmes de soutien des débiteurs et aux banques de développement.

Source : Ministère des Finances.

... mais la situation budgétaire sous-jacente n'est pas encore confortable...

La discipline budgétaire est assurée sur une base annuelle; les objectifs de déficit budgétaire sont atteints et la structure de la dette publique a été renforcée. Mais la position budgétaire intrinsèque présente deux faiblesses majeures : premièrement, les recettes non récurrentes ont servi à réduire le déficit budgétaire (BFSP de définition étroite et de définition large), pratique souvent observée dans d'autres pays de l'OCDE; deuxièmement, les opérations hors budget ont créé des engagements et les pressions sur les dépenses vont sans doute croître comme dans d'autres pays, notamment en raison du vieillissement démographique. Au fil des ans, le Mexique a tiré parti de la hausse des recettes pétrolières et de la baisse des paiements d'intérêts pour accroître les dépenses primaires et réduire le déficit budgétaire. En outre, comme beaucoup d'autres pays de l'OCDE, il a recouru à des mesures ponctuelles qui ont contribué à améliorer sa situation budgétaire, du moins temporairement. Ainsi :

- Le « solde financier » (définition étroite) a englobé le produit des privatisations et d'autres recettes non récurrentes, encore que les données disponibles permettent de construire une série excluant les recettes non récurrentes. Depuis 2000, le montant du « besoin de financement du secteur public » au sens large est publié avec et sans recettes non récurrentes.
- Le Mexique a eu recours à divers mécanismes de partenariat public-privé, qui ont permis d'accroître l'investissement en dépit d'une contrainte budgétaire forte. Parmi les

expériences les plus récentes figurent des PIDIREGAS et des projets de prestation de services, ou PPS (voir ci-après).

- Une amnistie fiscale a été instaurée en 2000; comme c'est le cas d'ordinaire avec ce type d'opération, elle génère initialement des recettes supplémentaires, mais risque d'alimenter des anticipations de clémence dans l'avenir.

Certaines de ces opérations présentent en soi des avantages (recherche de gains d'efficacité, par exemple dans le cas de la privatisation ou des partenariats public-privé). Cependant, les mesures ponctuelles, lorsqu'elles sont improprement comptabilisées, tendent à masquer l'évolution de la situation budgétaire sous-jacente, et le recours à des palliatifs temporaires peut finir par retarder l'ajustement structurel, comme plusieurs pays de l'OCDE en ont fait l'expérience ces dernières années (encadré 4.1). Au Mexique, d'importants progrès ont été accomplis ces dernières années en vue de dresser un tableau plus précis de la situation budgétaire sous-jacente, par exemple avec la publication régulière du montant du « besoin de financement du secteur public », concept de définition plus large du déficit du secteur public, et des données correspondantes sur la dette publique au sens large, mais il subsiste quelques problèmes comptables. Il est souhaitable de clarifier davantage l'évolution de la situation budgétaire fondamentale et de donner au public des informations plus complètes. Une étape importante consisterait à publier un compte consolidé des administrations englobant les États et les collectivités locales. Pour l'heure, chaque niveau d'administration élabore ses propres comptes publics, qu'il reste donc à harmoniser. À plus longue échéance, les comptes de PEMEX devraient être séparés des comptes consolidés des administrations publiques, comme c'est le cas de Statoil en Norvège.

Encadré 4.1. La situation budgétaire sous-jacente et le recours aux mesures ponctuelles*

Comme en témoigne l'expérience d'autres pays de l'OCDE, les gouvernements recourent souvent à des mesures ponctuelles et à des opérations de « comptabilité créative » qui affectent le solde budgétaire effectif dans une année donnée. Parmi les exemples de telles opérations, tirées de l'expérience de pays européens, on peut citer : i) la privatisation (effet direct), lorsqu'elle est comptabilisée dans les recettes ordinaires; ii) les injections de capital dans des entreprises publiques déficitaires, lorsqu'elles sont traitées comme une transaction financière (hors budget) et non comme des transferts en capital; iii) les partenariats public-privé, qui réduisent dans un premier temps le déficit et la dette (pour un niveau donné d'investissement en infrastructures publiques); iv) les amnisties fiscales, qui peuvent contribuer à élargir la base d'imposition, mais qui risquent d'alimenter des anticipations de clémence dans l'avenir. L'ampleur de ces opérations a varié d'un pays à l'autre. Sur la période 2000-2004, le recours à ces mesures a réduit le déficit budgétaire d'environ 3 points de PIB par an en moyenne en Grèce, de 1 à 1.5 point en Italie et au Portugal et d'environ 0.5 point en Belgique et en Irlande.

La comptabilité créative et les mesures ponctuelles ont aussi été utilisées dans les pays de l'OCDE hors de l'Union européenne. Certains des États des États-Unis, par exemple – qui sont soumis à des règles budgétaires relativement contraignantes – ont recouru à un certain nombre d'opérations qui ont amélioré les résultats budgétaires au moins sur un exercice : vente de bâtiments (pour les louer ensuite); report des remboursements d'impôts; accélération du recouvrement des redevances.

* Pour plus de détails, voir V. Koen et P. Van den Noord (2004).

... et la politique budgétaire manque de marges de manœuvre pour lisser le cycle

Le poids budgétaire des recettes liées au pétrole, qui subissent pour partie l'instabilité des cours pétroliers, fait que le cycle du prix du pétrole a souvent joué dans la politique budgétaire un rôle plus important que le cycle économique. Il n'a pas été possible de calculer pour le Mexique des indicateurs du solde budgétaire corrigé des influences conjoncturelles à l'aide des données des comptes nationaux pour le compte consolidé des administrations publiques, comme on l'a fait pour 28 autres pays de l'OCDE, faute de données de ce type comprenant des comptes financiers cohérents au niveau des États et des collectivités locales, et du fait de la comptabilisation incomplète des transactions entre l'État et les entreprises publiques dans cette optique. De surcroît, l'estimation de la production potentielle et, partant, de l'écart de production et du chômage structurel, se heurte à des difficultés notoires. Le problème est particulièrement délicat pour les économies qui connaissent d'importants changements structurels, comme le Mexique depuis 10 à 15 ans⁴. Les données disponibles montrent toutefois que la politique budgétaire n'a pas eu de marges de manœuvre pour lisser le cycle durant les phases de ralentissement de l'activité de 1995 et 2001-02. En particulier, des réductions de dépenses procycliques ont été effectuées durant la récession de 2001-02, afin de maintenir le budget sur la trajectoire fixée. En 2003 et 2004, en revanche, la progression des recettes liée à la hausse des prix mondiaux du pétrole a été répercutée sur les dépenses, qui ont augmenté. La politique budgétaire a aussi réagi aux variations des paiements d'intérêts. La baisse des paiements d'intérêts durant la plus grande partie de la phase d'expansion postérieure à 1995 a été utilisée pour accroître les dépenses primaires. À l'inverse, la hausse des paiements d'intérêts en 1995 et 1999 a été compensée par des coupes dans les dépenses primaires.

Deux grands facteurs contribuent à expliquer l'orientation de la politique budgétaire : premièrement, il s'est avéré politiquement difficile de résister aux pressions en faveur d'un accroissement des dépenses lorsque les recettes (surtout celles provenant du pétrole) étaient élevées ou que les paiements d'intérêts diminuaient; deuxièmement, comme dans d'autres économies émergentes, la réalisation des objectifs budgétaires, même si elle exige des coupes dans les dépenses en période de ralentissement de l'activité, est impérative pour permettre aux décideurs publics d'affermir la crédibilité⁵. Le mécanisme d'ajustement établi chaque année pour faciliter l'exécution du budget implique des réductions de dépenses procycliques en cas de moins-values de recettes; en revanche, il limite l'augmentation des dépenses lorsque les recettes excèdent les prévisions budgétaires. Les directives d'ajustement instaurées en 1998 visent donc à stabiliser le solde budgétaire, et non l'activité économique.

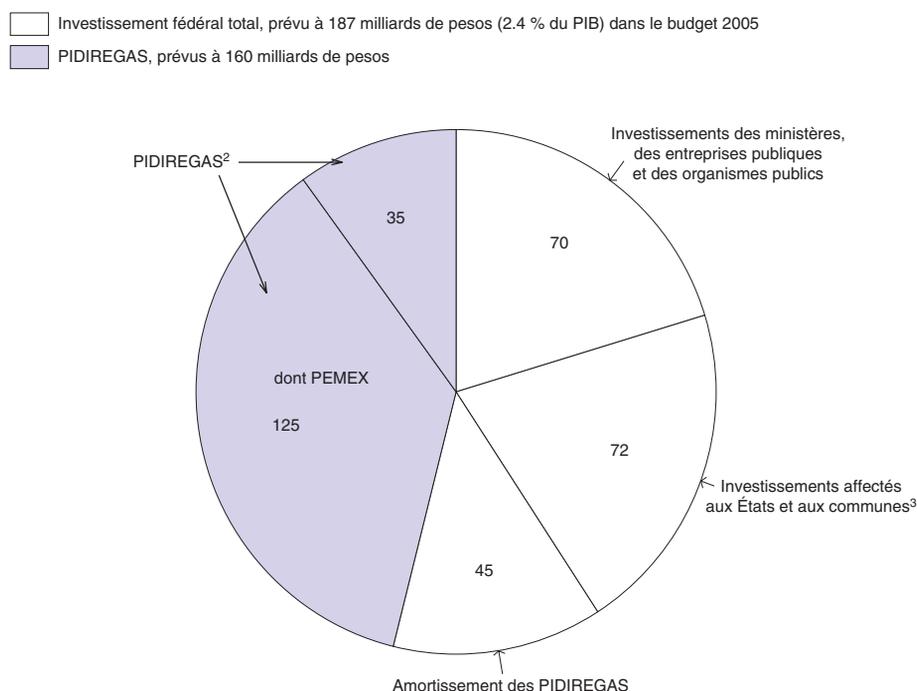
L'investissement a souffert des coupes dans les dépenses

En règle générale, durant les périodes de dynamisme des recettes, des projets d'investissement sont lancés, mais lorsque le cycle économique ou celui des prix du pétrole réduisent les recettes, les coupes budgétaires touchent surtout l'investissement, étant donné l'inertie des dépenses courantes. L'administration fédérale a réduit les dépenses d'investissement à plusieurs reprises par suite d'une baisse des recettes (1998, 2001, par exemple). Cette gestion en accordéon de l'investissement public est inefficace et coûteuse, qu'elle concerne des réductions de projets à haut rendement social ou des gels de dépenses d'exploitation qui induisent souvent une dégradation plus rapide de l'infrastructure publique. Le mécanisme d'ajustement en place ne protège pas

l'investissement public contre des réductions en cas de moins-values de recettes, mais il fait en sorte que, dans l'éventualité de recettes d'aubaine, une partie de cette manne est consacrée à l'investissement, la moitié des recettes exceptionnelles (fiscales, non fiscales et pétrolières) étant allouée aux États pour des dépenses d'infrastructure. La façon dont les États utilisent les transferts affectés à l'infrastructure (qu'il s'agisse de ressources budgétées ou financées par des recettes exceptionnelles) donne une idée très précise de la formation effective de capital dans le pays (chapitre 5). Outre les projets d'investissements publics, qui ont été retardés par les contraintes budgétaires et qui sont vulnérables aux ajustements en cas de surprise budgétaire, de grands projets d'infrastructure dans le secteur de l'énergie ont été entrepris par le secteur privé, le paiement étant dû par le secteur public à l'achèvement des travaux. En 2005, le volume de ces projets (PIDIREGAS) dépasse déjà celui des investissements publics traditionnels (graphique 4.2). Une fois opérationnels, ces projets génèrent un flux de revenus censé couvrir leur coût. Ils sont comptabilisés dans la dette publique au sens large. D'autres projets impliquant des investisseurs privés ont été lancés, notamment avec des producteurs d'énergie indépendants, à quoi s'ajoutent des projets pour la prestation de services (*Proyectos para la prestación de servicios*, PPS). Ces projets, qui ne sont pas considérés comme une composante de la dette publique, impliquent une obligation contractuelle à long terme du secteur public de régler le prix du service, sous réserve d'un agrément budgétaire annuel.

Graphique 4.2. **Investissement public et partenariats public-privé en 2005¹**

En milliards de pesos



1. Les projets pour la prestation de services, *Proyectos para Prestación de Servicios* (PPS), ne sont pas indiqués.
2. Projets financés par le secteur privé, avec impact différé sur le budget.
3. Affectés via Ramo 33 et le PAFEF (chapitre 5)

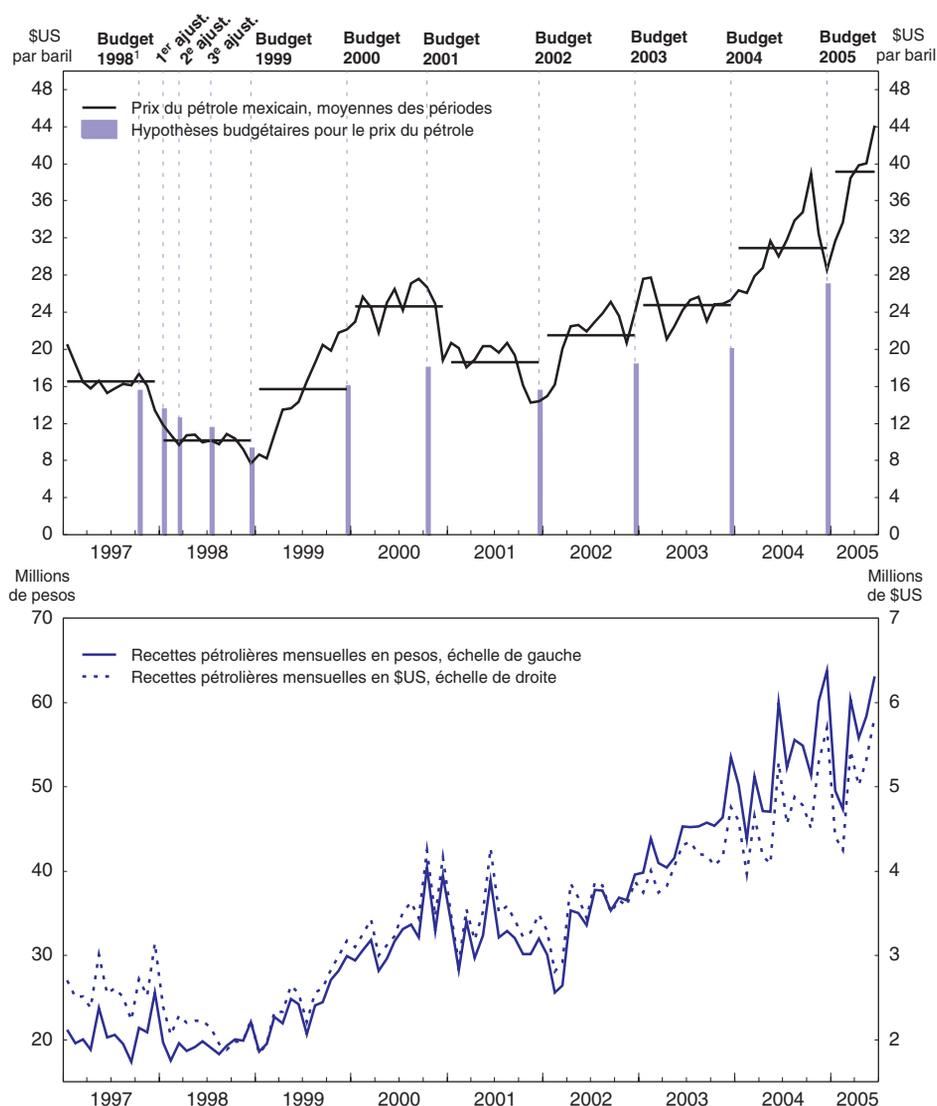
Source : Ministère des Finances.

Le Fonds de stabilisation des recettes pétrolières n'a joué qu'un rôle limité

Le Fonds de stabilisation des recettes pétrolières a été créé en 2000 pour atténuer l'impact des fluctuations des recettes publiques dues à une forte dépendance envers des revenus pétroliers très volatiles. Durant les années fastes, lorsque les recettes publiques dépassent les prévisions budgétaires, une fraction des recettes est affectée au Fonds. Lors des années maigres, quand les recettes sont inférieures aux estimations initiales, cet effet est partiellement compensé par des contributions émanant du Fonds pétrolier. Les importantes recettes d'aubaine engrangées en 2000 ont fourni les ressources nécessaires à la création du Fonds. En 2003 et 2004, les cours pétroliers plus élevés que prévu ont permis d'accroître les réserves du Fonds, tandis que la plus grande partie des recettes supplémentaires ont été affectées à l'investissement et à l'épargne, d'où une réduction du déficit budgétaire⁶. Au total, les transferts au Fonds pétrolier ont été fortement tributaires de l'hypothèse pour le prix du pétrole négociée et retenue dans le contexte de la procédure budgétaire (graphique 4.3)⁷. Il ne serait probablement pas judicieux de transférer d'importantes quantités de ressources au Fonds de stabilisation tant que son existence et ses règles de fonctionnement n'auront pas été établies par la loi, puisqu'un vote majoritaire au Congrès est à même d'épuiser ces ressources. Ainsi, en 2002, une mesure transitoire a permis de vider presque entièrement le Fonds. Il est vivement recommandé d'adopter une loi créant un véritable fonds de réserve, d'accumuler des réserves abondantes et de fixer le prix du pétrole sous-jacent aux prévisions budgétaires selon une approche de moyen terme (voir ci-après).

Outre qu'il n'a pas d'assise juridique, le cadre actuel dans lequel s'inscrivent les opérations du Fonds de stabilisation des recettes pétrolières souffre d'une carence plus fondamentale : il n'est prévu que pour faire face à des fluctuations passagères des prix du pétrole ou du cycle économique, et ne protège pas l'économie contre une contraction prononcée et persistante des recettes. Le Fonds lisse l'ajustement du budget en cas de baisse des cours du pétrole. En revanche, si la baisse des prix persistait, un ajustement du budget serait toujours nécessaire : plus l'ajustement requis est important, plus il est politiquement difficile et coûteux pour l'économie. C'est là un inconvénient majeur dans le contexte actuel, car la hausse des cours pétroliers et des recettes correspondantes pourrait être plus persistante et créer ainsi le risque d'une flambée incontrôlée des dépenses courantes. De fait, dans le dispositif actuel, les prix du pétrole sont tôt ou tard incorporés au processus d'élaboration du budget. Ainsi, le budget pour 2005 repose sur une hypothèse de prix du pétrole qui intègre environ les deux tiers de la hausse pétrolière intervenue depuis 2002⁸. Le prix de référence du pétrole s'élevant régulièrement, les recettes budgétaires considérées comme « normales » augmentent de plus en plus, et elles peuvent être affectées à des programmes de dépenses essentiels, notamment au titre de l'éducation de base, de la santé et de la réduction de la pauvreté. Toutefois, ces postes ont besoin de financements prévisibles et ne doivent pas être exposés au risque de coupes budgétaires dans l'éventualité d'une baisse persistante des prix du pétrole. Pour répondre à cet impératif, il faudrait renforcer le cadre budgétaire de moyen terme, avec un Fonds de stabilisation des recettes pétrolières rénové, des objectifs de dépenses à long terme et une réforme fiscale.

Graphique 4.3. Prix du pétrole et hypothèses budgétaires



1. Ajustements apportés aux hypothèses budgétaires de 1998.

Source : Ministère des Finances; PEMEX.

La politique budgétaire dans une optique de moyen terme

La politique budgétaire et la gestion budgétaire se sont améliorées...

Le Mexique a déjà réalisé des progrès notables vers l'amélioration de la transparence du budget et de la prévision économique. Il vise une gestion budgétaire axée sur les résultats et une gestion financière plus moderne (annexe 4.A1). Mais la mise en œuvre des mesures a été lente, ce qui n'est pas inhabituel au regard des réformes budgétaires menées dans d'autres pays membres de l'OCDE. Comme d'autres pays, le Mexique éprouve des difficultés pour incorporer les données sur les performances dans le processus budgétaire et dans l'allocation des ressources; en outre, les responsables des branches exécutive et législative se montrent quelque peu réticents à utiliser les informations disponibles. Par ailleurs, le Mexique doit relever certains défis spécifiques : premièrement, les accords entre le Parlement et l'exécutif dans le cadre de la procédure budgétaire doivent être

clarifiés; deuxièmement, le cadre pluriannuel d'élaboration du budget est encore insuffisant.

... mais le processus budgétaire souffre de sérieuses carences

Ces dernières années, en l'absence d'un seul parti majoritaire à la Chambre des députés, le Parlement a joué un rôle plus actif dans le processus de décision institutionnel. Les discussions entre le Congrès et l'exécutif sur l'approbation du décret de dépenses budgétaires pour 2005 se sont enlisées et n'ont toujours pas été débloquées, ce qui témoigne d'un certain nombre d'insuffisances du processus d'élaboration du budget au Mexique :

- La partie dépenses et la partie recettes du budget sont cohérentes. Le Sénat et la Chambre des députés sont chargés d'approuver la partie recettes du budget (recettes fiscales et non fiscales); ensuite, c'est à la seule Chambre des députés qu'il incombe de négocier et d'approuver la partie dépenses, mais elle ne modifie pas le solde budgétaire.
- L'absence de règles claires définissant le rôle des branches exécutive et législative dans le processus budgétaire s'est traduite par des modifications substantielles de l'allocation des dépenses pour 2005, qui se sont heurtées à un veto de l'exécutif.
- De plus, les rôles respectifs des collectivités locales, des États et de l'administration fédérale manquent de clarté sur les points suivants : i) qui doit assumer la responsabilité des dépenses, et ii) qui doit rendre compte de la prestation des services publics.
- Les négociations budgétaires sont axées essentiellement sur le court terme. Les prévisions de recettes reposent largement sur des appréciations à court terme concernant le prix du pétrole; les mécanismes d'ajustement adoptés pour faire face aux fluctuations imprévues des recettes varient d'une année à l'autre; les décisions de dépenses, notamment sur les projets d'investissement, sont dictées par des considérations de court terme. Le cadre budgétaire actuel apparaît inadapté pour résoudre les problèmes que pose la hausse persistante mais non permanente des cours du pétrole.

Il faut remédier à ces insuffisances du processus budgétaire et du cadre de la politique budgétaire.

Les autorités comptent s'orienter vers un cadre de moyen terme...

Le projet de réforme de la « Loi sur le budget fédéral et la responsabilité budgétaire » soumis au Congrès en avril 2003 est encore en cours de discussion. Il aborde les questions de responsabilité budgétaire, et fixe comme objectif l'équilibre du budget. Il lève aussi certaines incertitudes associées à la procédure d'approbation du budget, clarifie le rôle du Congrès et définit les principes d'un cadre macroéconomique pluriannuel. Ce projet de loi introduit un mécanisme permettant de fixer le prix de référence du pétrole sur une base technique (à l'aide d'une moyenne à moyen terme qui lisse les évolutions récentes et qui incorpore les cours à terme)⁹. Le projet soumis en mars 2005 établit des règles pour l'affectation des recettes supplémentaires. Le Fonds de stabilisation des recettes pétrolières en recevrait 50 %. Le reste serait affecté à parts égales à deux autres fonds de stabilisation, l'un destiné à lisser les transferts aux États et aux communes, l'autre devant alimenter les investissements d'infrastructure de PEMEX. Ces trois fonds de stabilisation auraient ainsi une base juridique et ne seraient sollicités que lorsque les cours pétroliers deviendraient inférieurs au prix de référence du pétrole. Lorsque les fonds auraient atteint un certain niveau, défini par la loi, les recettes supplémentaires seraient utilisées pour améliorer le solde budgétaire et financer des projets d'infrastructure. Les ressources additionnelles à caractère non récurrent

(autrement dit, celles découlant des variations persistantes, mais pas nécessairement permanentes, des prix du pétrole) devraient être affectées à des utilisations non récurrentes et non aux dépenses courantes essentielles. Dans la situation actuelle caractérisée par des prix pétroliers élevés et susceptibles de le rester pendant un laps de temps considérable, les règles de dépense devraient faire en sorte que le bien-être des générations futures soit préservé et que la richesse nette du secteur public soit maintenue. Cette initiative établit aussi l'existence des transferts affectés aux États pour l'infrastructure et l'assainissement financier (PAFEF), même si elle n'en fixe pas le montant (chapitre 5).

La proposition de réforme renferme quelques principes importants de programmation à moyen terme et devrait être adoptée sans retard. Il serait très souhaitable de mettre davantage l'accent sur les objectifs et hypothèses de moyen terme, afin d'améliorer la cohérence intertemporelle de la politique budgétaire. S'il est approuvé, le nouveau projet de loi de finances fera obligation au gouvernement d'expliquer en quoi les prévisions budgétaires annuelles sont compatibles avec les objectifs à moyen terme, ce qui évitera de différer des mesures indispensables, quoique douloureuses. Une indication plus transparente des défis et des contraintes budgétaires de long terme, comme le prévoient les autorités, aiderait l'opinion à mieux appréhender les carences intrinsèques des finances publiques, et faciliterait ainsi l'établissement d'un consensus sur les réformes nécessaires. Il faut montrer clairement qu'il existe des pressions de dépenses qui devront être financées de façon prévisible dans le court et le moyen terme (voir section ci-après), alors qu'un tiers des recettes budgétaires sont liées au pétrole et soumises aux fluctuations des cours pétroliers mondiaux.

... mais une approche plus radicale est désormais nécessaire

L'objectif d'équilibre budgétaire inscrit dans le projet de loi de finances contribuerait à instaurer des pratiques budgétaires responsables tout en protégeant mieux le budget contre les pressions politiques et les chocs économiques. Il s'agit là d'une amélioration majeure par rapport au dispositif actuel. Mais pour instaurer un véritable cadre budgétaire de moyen terme, il faut aller au-delà de la proposition actuelle. La loi proposée n'empêche pas que des recettes plus abondantes dans la phase ascendante du cycle économique ou du cycle des prix du pétrole ne se traduisent, du moins en partie, par une hausse durable des dépenses, ni que des dépenses essentielles ne soient réduites dans la phase descendante du cycle. Dans le cas du Mexique, il serait peut-être prématuré d'établir l'objectif budgétaire en termes corrigés des influences conjoncturelles (en termes structurels), comme cela se fait par exemple au Chili¹⁰. En tout état de cause, l'influence prépondérante du cycle des prix pétroliers sur les recettes budgétaires du Mexique fait paraître insignifiant l'effet du cycle économique.

Outre la prévision à moyen terme sous-jacente des principales variables macroéconomiques, un véritable cadre de moyen terme devrait comprendre :

- *un ensemble de mécanismes pour une allocation rationnelle de recettes pétrolières plus élevées, mais pas de manière permanente, de façon à limiter le risque de coupes budgétaires dans les dépenses publiques essentielles ;*
- *une prévision très prudente des recettes sur le moyen terme, indiquant clairement la composante la plus prévisible (recettes fiscales et composante « permanente » des recettes liées au pétrole) ;*
- *des lignes directrices rigoureuses sur l'évolution et la structure des dépenses.*

Outre l'inscription du Fonds de stabilisation des recettes pétrolières dans la loi, plusieurs conditions devront être remplies pour une adaptation appropriée au nouveau

contexte pétrolier. Le prix de référence du pétrole utilisé pour l'élaboration du budget devrait reposer sur des prévisions à moyen terme prudentes destinées à lisser la trajectoire des recettes et des dépenses publiques dans le temps. Dans la pratique, il est difficile de fixer un prix de référence à long terme pour le pétrole, et tout aussi malaisé d'établir une distinction entre un choc pétrolier permanent et un choc pétrolier temporaire. La formule proposée constitue une amélioration considérable par rapport aux pratiques actuelles, car elle fait en sorte que le prix de référence annuel ne soit pas affecté par des manœuvres politiques. Il conviendrait d'aller plus loin. Le coût de l'ajustement étant beaucoup plus élevé en cas de baisse du prix qu'en cas de hausse, une extrême prudence s'impose pour l'estimation du prix de référence. Au lieu de modifier le prix de référence chaque année à l'aide de la formule, il serait judicieux, une fois le prix du pétrole à long terme défini, de le maintenir pendant plusieurs années (cette durée devra être précisée). Il convient de mettre au point avec soin les modalités du transfert de ressources au Fonds de stabilisation des recettes pétrolières et de leur utilisation à terme dans un contexte de cours pétroliers incertains. La stratégie d'investissement du Fonds de stabilisation doit aussi être arrêtée, ainsi que le traitement budgétaire des gains éventuels du Fonds. Le Fonds pétrolier norvégien et le Fonds chilien de stabilisation du cuivre, même s'ils ont été créés dans des contextes économiques différents, peuvent servir de terme de comparaison pour fixer les règles de gestion d'un fonds de réserve (encadré 4.2).

Encadré 4.2. Fonds de stabilisation : les exemples de la Norvège et du Chili

Fonds pétrolier de la Norvège

Des ressources pétrolières et gazières ont été découvertes en mer du Nord à la fin des années 60. Leur exploitation dans un environnement maritime hostile a été coûteuse : la production norvégienne de gaz et de pétrole a d'abord été faible. Aujourd'hui, la Norvège est le troisième exportateur mondial de pétrole. L'État détient une partie des installations de production par le biais de l'entreprise publique Statoil, et s'attribue la plus grande partie de la rente économique grâce aux impôts sur les bénéfices et aux taxes sur les ventes de pétrole et de gaz d'autres opérateurs, d'une façon tout à fait comparable à ce qui se passe au Mexique. Jusqu'au milieu des années 90, les recettes pétrolières nettes à l'exportation ont été en fait dépensées au fur et à mesure de leur rentrée, l'équivalent de quelque 4 % du PIB en moyenne étant chaque année transféré au budget de l'État (soit moins de 10 % des recettes budgétaires, proportion beaucoup plus faible qu'elle ne l'est au Mexique aujourd'hui), avec des variations annuelles considérables. Mais la valeur de la production augmentant et devant croître encore pendant quelques années, on a estimé que les recettes pétrolières étaient si abondantes qu'il serait impossible de les dépenser à bon escient, et que la structure de l'économie changerait au point de rendre très difficile un réajustement une fois la manne pétrolière tarie. Aussi, en 1990, le gouvernement norvégien a décidé de créer un fonds d'investissement, alimenté par les recettes pétrolières, et de ne transférer que les bénéfices du fonds au budget de l'État. La conversion des réserves pétrolières en actifs financiers permettra de maintenir le niveau de vie de la Norvège longtemps après que le pétrole lui-même aura été épuisé.

La « règle budgétaire » qui régit les transferts du Fonds au budget public stipule que seul le « rendement réel » peut normalement être transféré. Celui-ci est défini comme un montant égal à 4 % de la valeur marchande du Fonds à la fin de l'année précédente. Des montants plus élevés sont autorisés si l'économie est dans une phase de faiblesse conjoncturelle ou si la valeur du Fonds est négativement affectée par des crises sur les marchés financiers, étant entendu que les années suivantes il y aura un retour progressif à la trajectoire sous-jacente

Encadré 4.2. **Fonds de stabilisation :** **les exemples de la Norvège et du Chili (suite)**

prévue par la règle budgétaire. Le Fonds est resté vide jusqu'en 1996 en raison d'une récession prolongée et de gains d'exportation comparativement faibles. Il reçoit désormais toutes les recettes découlant des ventes à l'exportation, qui transitent par la Banque centrale, et les investit uniquement en actifs financiers étrangers, cela pour protéger le taux de change contre les pressions à la hausse et éviter ainsi de pénaliser le secteur exportateur. Fin 2005, la valeur du Fonds devrait atteindre environ 100 % du PIB de la Norvège continentale (PIB total hors activités pétrolières en mer).

Les lignes directrices pour la politique d'investissement sont fixées par le ministère des Finances et il existe des directives strictes concernant les participations maximales qui peuvent être prises dans les différentes sociétés et le risque d'investissement. À l'heure actuelle, une fraction de 50 à 70 % du portefeuille est en obligations et le reste en actions. Les placements sont effectués pour 40-60 % en Europe et pour le reste en Amérique, en Asie et en Océanie. La plupart des placements autorisés se trouvent dans des pays de l'OCDE, mais les marchés émergents sont également représentés. Une faible fraction des actifs totaux du Fonds est allouée à des sociétés jugées respectueuses de l'environnement et, tout récemment, des directives éthiques ont été mise en place. Ainsi, les placements dans des sociétés productrices de tabacs sont exclus. Selon les dernières estimations, dans 25 ans le Fonds devrait atteindre sa taille maximale, à 180 % du PIB continental. Passé ce laps de temps, les réserves pétrolières seront épuisées et la valeur du Fonds (ainsi que les transferts qui en émaneront) diminuera progressivement en proportion du PIB.

Fonds chilien de stabilisation du cuivre*

Premier producteur et exportateur mondial de cuivre, le Chili offre un autre exemple de fonds de stabilisation des prix d'un produit de base. L'État chilien est propriétaire de la principale compagnie de cuivre, la *Corporación Nacional del Cobre (CODELCO)*, qui reverse tous ses bénéfices au Trésor. En 2004, les recettes de CODELCO représentaient moins de 5 % du PIB du Chili, et environ 14 % des recettes budgétaires (contre 20 % au milieu des années 80), soit une contribution au budget beaucoup plus faible que celle des recettes pétrolières au budget du Mexique. Le Fonds de stabilisation du cuivre est un compte de fiducie géré par la Banque centrale, qui est tenu de générer un rendement spécifié. Il est placé sous la tutelle d'un conseil de surveillance comprenant des représentants de la CODELCO.

Le Fonds de stabilisation du cuivre a été créé en 1985 pour lisser les recettes budgétaires, compte tenu de l'instabilité des prix du cuivre. Des règles d'épargne/de dépense symétriques ont été fixées sur la base d'un prix de référence à long terme (10 ans) du cuivre estimé par un comité d'experts indépendant. Si le prix effectif dépasse le prix de référence, la différence est transférée au Fonds. Si, comme en 1998-99 et au début des années 2000, le prix effectif tombe au-dessous du prix de référence, la différence est prélevée sur le Fonds et transférée au budget de l'État. Ces transferts ne seront pas pré-affectés mais alloués selon la procédure budgétaire normale. Les ressources transférées ont été utilisées pour répondre à l'engagement de la CODELCO de reverser 10 % de ses recettes d'exportation brutes aux forces armées (opération qui est désormais incorporée dans le budget). Elles ont aussi servi, par exemple, à financer le remboursement d'une partie de la dette publique.

Outre la mise en place du Fonds de stabilisation, le Chili a adopté une règle d'excédent « structurel » selon laquelle les recettes structurelles (corrigées des influences conjoncturelles) sont également corrigées des fluctuations des recettes liées au cuivre (OCDE, 2003).

* Voir OCDE (2004) *Budgeting in Chile 25th Annual Meeting of Senior Budget Officials*; Tsalik (2003) et OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Chili*. Voir également Davis et al. (2003) pour une description plus générale des dispositifs en vigueur dans les pays producteurs de pétrole.

Étant donné l'abondance actuelle des ressources budgétaires et le risque connexe d'un effet de cliquet qui porterait les dépenses courantes à des niveaux en fin de compte insoutenables, il est également urgent de définir des objectifs clairs en matière de dépenses à long terme. Les dépenses courantes devraient être soumises à des plafonds fixés de manière à protéger les dépenses essentielles pour la valorisation du capital humain, la santé de base et la réduction de la pauvreté, qui sont comptabilisées parmi les dépenses courantes. L'augmentation des recettes pétrolières n'élimine pas non plus le besoin d'une réforme fiscale qui réduise les distorsions et consolide les recettes. *Les dépenses supplémentaires requises pour assurer la prestation de services essentiels au cours des prochaines années devraient être financées par un accroissement des recettes fiscales non pétrolières.*

Évaluer les facteurs de dépenses à moyen terme

Des dépenses publiques additionnelles sont nécessaires à court et à long terme. Les prévisions de dépenses pour 2005, en dépit des recettes abondantes résultant du niveau élevé des cours mondiaux du pétrole, mettent en évidence certains des facteurs de hausse des dépenses. Déjà, une proportion notable des dépenses publiques est consacrée aux pensions du secteur public. En ce qui concerne les dépenses d'équipement, une part croissante des ressources est affectée à l'amortissement des projets PIDIREGAS¹¹. Et la part du budget d'équipement allouée aux États et aux municipalités est passée de 29 % en 2000 à 39 % en 2005, compte tenu à la fois des subventions préaffectées et des transferts additionnels au titre des recettes supplémentaires depuis 2003¹². En conséquence, l'investissement public (fédéral) traditionnel représente désormais une part plus faible du budget, tandis que la part des investissements hors budget continue de croître.

À plus longue échéance, des gains d'efficacité dans la prestation des services s'imposent à tous les niveaux du secteur public, et devraient contribuer à améliorer la qualité des services. Une meilleure allocation des ressources serait également bénéfique en termes d'équité et d'efficacité. Indépendamment de ce qui peut être obtenu grâce à ces gains, des demandes croissantes s'exerceront néanmoins sur le budget, notamment dans les domaines suivants :

- i) *Dans le secteur de l'éducation, un plus grand nombre d'enfants doivent être scolarisés et il faut remédier aux pénuries d'investissements de base.* Si l'on ne tient compte que des améliorations quantitatives, ces actions exigeraient des dépenses supplémentaires d'environ 1½ pour cent du PIB, montant proche de l'objectif fixé par l'administration actuelle pour 2006¹³. Il est également nécessaire d'améliorer l'efficacité du système. On peut y parvenir par des réformes appropriées (chapitre 2).
- ii) *Dans le secteur de la santé, la mise en œuvre du nouveau « système de protection sociale en matière de santé » sera coûteuse.* Le *seguro popular*, qui prévoit une assurance-maladie de base pour la population actuellement « non assurée/non couverte », coûtera selon les estimations officielles 0.8 % du PIB chaque année lorsqu'il sera pleinement opérationnel.
- iii) *Le vieillissement démographique exerce des pressions, émanant des salariés de l'État fédéral et des États fédérés.* La réforme du régime de retraite des salariés de l'administration fédérale (ISSSTE), actuellement à l'étude, devrait coûter plusieurs points de pourcentage de PIB sur un nombre d'années limité. Cette réforme devrait être approuvée et appliquée rapidement, étant donné que la hausse des recettes pétrolières au cours des prochaines années permettra de financer le coût de transition¹⁴.

- iv) Même pour les salariés du secteur privé, qui possèdent des comptes individuels capitalisés depuis la réforme de l'IMSS de 1997, la *pension minimum garantie* pèsera sur le budget. Étant donné les faibles taux de rendement des comptes d'épargne, les prestations de retraite auxquelles ont droit les salariés du secteur privé sont souvent inférieures à la pension minimum¹⁵.
- v) Le coût d'amortissement des projets d'infrastructure à long terme construits dans le cadre des mécanismes hybrides PIDIREGAS est déjà considérable. Il atteint ½ pour cent de PIB dans le budget 2005 et devrait se maintenir entre ½ et 1 % de PIB par an pendant un certain temps.
- vi) D'autres priorités d'action annoncées impliqueraient des dépenses supplémentaires; c'est le cas par exemple de l'investissement en R-D (l'objectif est de doubler les dépenses de R-D pour les porter à environ 1 % du PIB).

Augmenter les recettes fiscales

L'abondance des recettes pétrolières a permis de maintenir au fil des ans une pression fiscale globale réduite en termes d'impôts sur le revenu et d'impôts indirects et une administration fiscale relativement inefficace. Les recettes fiscales non pétrolières sont faibles en proportion du PIB, et même si l'on y ajoute les recettes liées au pétrole (environ un tiers du total, dont une fraction est très instable), le ratio impôts/PIB du Mexique est le plus bas de la zone OCDE, comme l'indique le graphique 1.12 du premier chapitre. En revanche, les priorités de développement – santé de base, éducation, infrastructure et réduction de la pauvreté – exigent un financement substantiel, et surtout stable. En raison de l'insuffisance des recettes fiscales, la compagnie pétrolière d'État, PEMEX, a été soumise à une imposition excessive et inefficace¹⁶. Même si la présence d'un fonds pétrolier stable et abondant permet de gommer quelque peu l'instabilité des recettes, ce fonds ne remplace pas, et ne devrait pas retarder, la réforme fiscale qui s'impose pour renforcer durablement les recettes fiscales.

En dépit des nombreux inconvénients du système actuel, les réformes ont été insuffisantes

Le faible niveau des recettes fiscales reflète l'étroitesse de la base d'imposition, les taux légaux étant globalement comparables à ceux des autres pays de l'OCDE. Les droits de douane ont baissé à la suite de la libéralisation des échanges; en même temps, un grand nombre d'exemptions et de régimes spéciaux ont limité la capacité fiscale. Il y a eu des évolutions positives ces dernières années : i) un élargissement de la base d'imposition des revenus, en conjonction avec une baisse progressive des taux de l'impôt sur le revenu, ce qui est important pour maintenir la compétitivité du Mexique; ii) une simplification de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, avec une réduction du nombre de tranches; iii) des gains d'efficacité considérables dans l'administration de l'impôt. L'amélioration du recouvrement a contribué à accroître les recettes, à la fois directement et indirectement, à la faveur d'une progression de la discipline fiscale liée à un plus grand sentiment d'équité. En dépit de ces avancées, il subsiste des exemptions, des déductions et des régimes préférentiels en faveur d'un large éventail d'activités économiques et de catégories de revenus qui entravent les recettes fiscales, créent des incitations inégales d'une activité à l'autre et compliquent fortement l'administration de l'impôt¹⁷.

Les exemptions revêtent une ampleur particulièrement spectaculaire en ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Le taux zéro est appliqué massivement aux biens et services ainsi qu'à des secteurs entiers (agriculture et pêche), tandis que les

transports par voie terrestre sont exonérés. Selon des estimations pour la période 1995-2001, le coût total de l'application généralisée du taux zéro et des exemptions a sans doute atteint en moyenne 2 % du PIB. De surcroît, la fraude à la TVA a été officiellement estimée à près de 2 % du PIB en 2000-01¹⁸. La TVA est normalement aisée à administrer et à contrôler; elle constitue aussi un moyen efficace de prélever au moins quelques recettes sur le secteur informel. En revanche, elle représente un mauvais instrument de redistribution du revenu. Les divers taux préférentiels et exemptions du régime de TVA finissent par subventionner les catégories de contribuables à revenu élevé qui dépensent davantage que les pauvres pour les produits alimentaires, les médicaments, les livres et périodiques, les soins de santé et l'éducation.

Il faut en priorité élargir la base d'imposition afin de réduire les distorsions et de faciliter l'administration de l'impôt. Au total, les recettes fiscales demeurent relativement faibles. S'agissant de l'impôt sur le revenu, quelques progrès ont été réalisés. Étant donné que la pauvreté est généralisée, il n'est guère possible d'augmenter le nombre des contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques en abaissant le seuil d'imposition effective¹⁹. Toutefois, on pourrait élargir encore la base de l'impôt sur le revenu, en réduisant l'ampleur des exemptions et des régimes spéciaux qui érodent toujours l'assiette fiscale. Et il reste beaucoup à faire à l'égard de la TVA.

Les initiatives fiscales pour 2005 ont été insuffisantes

Comme les années précédentes, le principal objectif de la réforme fiscale proposée dans le cadre de la loi de recettes fédérale pour 2005 était d'élargir l'assiette de la TVA. Cela s'était révélé impossible en 2000. Depuis, afin d'obtenir un consensus sur la réforme, les autorités ont inclus dans leurs propositions la possibilité de mettre en place une taxe sur les ventes au niveau des États. L'une des plus importantes propositions fiscales du budget initial pour 2005 consistait à abaisser le taux de la TVA fédérale, à étendre son assiette et à accorder aux États une certaine latitude pour percevoir une taxe sur les ventes. Cette option et quelques autres, dont la réservation de plusieurs points de TVA au profit des États, ont été examinées lors de la convention nationale sur les finances publiques (*Convención Nacional Hacendaria*) en 2004 (voir le chapitre 5). Le projet de réforme a été rejeté, tandis que d'autres mesures fiscales discriminatoires ont été prises pour lever les recettes requises, par exemple l'imposition d'une taxe sur les avions privés (voir l'annexe 4.A2). Ce genre de retouche du système fiscal n'est pas rare. Toutefois, il ne saurait se substituer à une réforme. Les nouveaux impôts introduits d'une année sur l'autre vont souvent à l'encontre de l'objectif de facilitation de l'activité entrepreneuriale au Mexique, et peuvent nuire à la compétitivité du pays. De surcroît, les modifications fréquentes du système compliquent l'administration de l'impôt et rendent plus coûteux le respect des obligations fiscales par le contribuable.

Options pour de nouvelles réformes (élargir la base d'imposition et améliorer le recouvrement de l'impôt)

Parmi les nouvelles réformes possibles figurent tout d'abord l'élargissement de l'assiette fiscale, puis une nouvelle amélioration de l'administration de l'impôt. S'agissant de la TVA, la suppression des exemptions, du taux zéro et des taux préférentiels dans la zone frontalière générerait d'importantes recettes supplémentaires et réduirait les possibilités de fraude. Plusieurs options devront être explorées pour que la réforme soit politiquement viable, étant donné la vive opposition à l'égard d'un élargissement de l'assiette. L'une des

solutions serait de conserver un taux préférentiel ou un taux zéro pour quelques produits de première nécessité (lait, pain, tortilla, œufs) ou de prévoir une compensation pour les déciles à bas revenu avec un programme de dépenses publiques, ou encore de combiner ces deux dispositifs. Quelle que soit la voie retenue, il est possible de réaliser des gains économiques considérables en supprimant ou en réduisant très fortement l'application du taux zéro et les exemptions.

Même si tout le monde reconnaît la nécessité de mettre en œuvre une réforme fiscale, il n'existe pas encore d'accord sur le type de réforme à appliquer, et le gouvernement n'a pas pu obtenir un consensus pour faire approuver les projets de réforme soumis au fil des ans. La disponibilité de recettes pétrolières « généreuses » ces dernières années, (les prix du pétrole ayant dépassé les niveaux prévus dans les budgets chaque année depuis 2000) n'a pas facilité les choses. La perspective actuelle de prix pétroliers élevés dans l'avenir prévisible n'y contribuera pas davantage. Mais un examen approfondi du secteur pétrolier mexicain – carences d'investissement, production et capacité de raffinage insuffisantes, qualité médiocre du mélange mexicain exporté – n'autorise pas un excès d'optimisme concernant l'évolution future des recettes pétrolières. Un effort plus vigoureux de communication s'impose pour promouvoir la réforme fiscale. Les autorités se sont focalisées sur le besoin de lever davantage de recettes sur une base plus stable (ce qui en soi est tout à fait louable). Les décideurs publics devraient aussi s'employer à informer les contribuables (qui sont aussi des électeurs) sur les responsabilités (et l'obligation de rendre des comptes) des différents niveaux d'administration pour la prestation de services publics²⁰, et sensibiliser le public à la poussée des dépenses requises pour tenir les engagements concernant le développement de l'éducation, des soins de santé et des retraites. Les États et les collectivités locales devraient participer à l'effort en vue d'accroître les recettes à l'échelle nationale.

En ce qui concerne l'administration de l'impôt, quelques améliorations ont été apportées. La stratégie actuelle de modernisation de l'administration fiscale comprend les dispositions suivantes : i) un programme d'investissement dans les technologies de l'information; ii) un recensement fiscal destiné à améliorer le contrôle des particuliers ou des entreprises sans locaux définis (*no localizados*); iii) une formation continue du personnel de l'administration fiscale (SAT). Ces projets devraient être poursuivis, mais ils ne suffisent pas. Il faut aller plus loin pour développer une action concertée entre les niveaux d'administration (ainsi, chaque niveau s'emploie séparément à tenir des registres de contribuables). Les échanges de renseignements devraient être plus abondants, par exemple entre le registre fédéral des contribuables (*Registro Federal de Contribuyentes*) et les registres des États relatifs aux prélèvements sur les salaires. Afin de simplifier la collecte, il serait souhaitable de définir une assiette unique pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les cotisations de sécurité sociale et les cotisations au Fonds du logement (*Infonavit*). Faire en sorte que le SAT apparaisse comme un organisme plus efficace et plus équitable peut contribuer à réduire la fraude fiscale.

À l'évidence, tout en cherchant à lever davantage de recettes par un élargissement de l'assiette et une amélioration du recouvrement, le gouvernement devra aussi réaliser des gains d'efficacité sur le front des dépenses. En particulier, puisque la plupart des compétences dans ce domaine ont été déléguées aux États et aux communes, il importe que le cadre de la décentralisation offre les moyens d'améliorer le rapport coût-efficacité des dépenses à ces niveaux d'administration (le chapitre 5 aborde cette question). À l'échelon fédéral, des avancées peuvent être escomptées avec les mesures prises pour

rationaliser l'administration publique (notamment par le biais du programme de départs volontaires dans la fonction publique) et pour adopter une gestion budgétaire davantage axée sur les résultats.

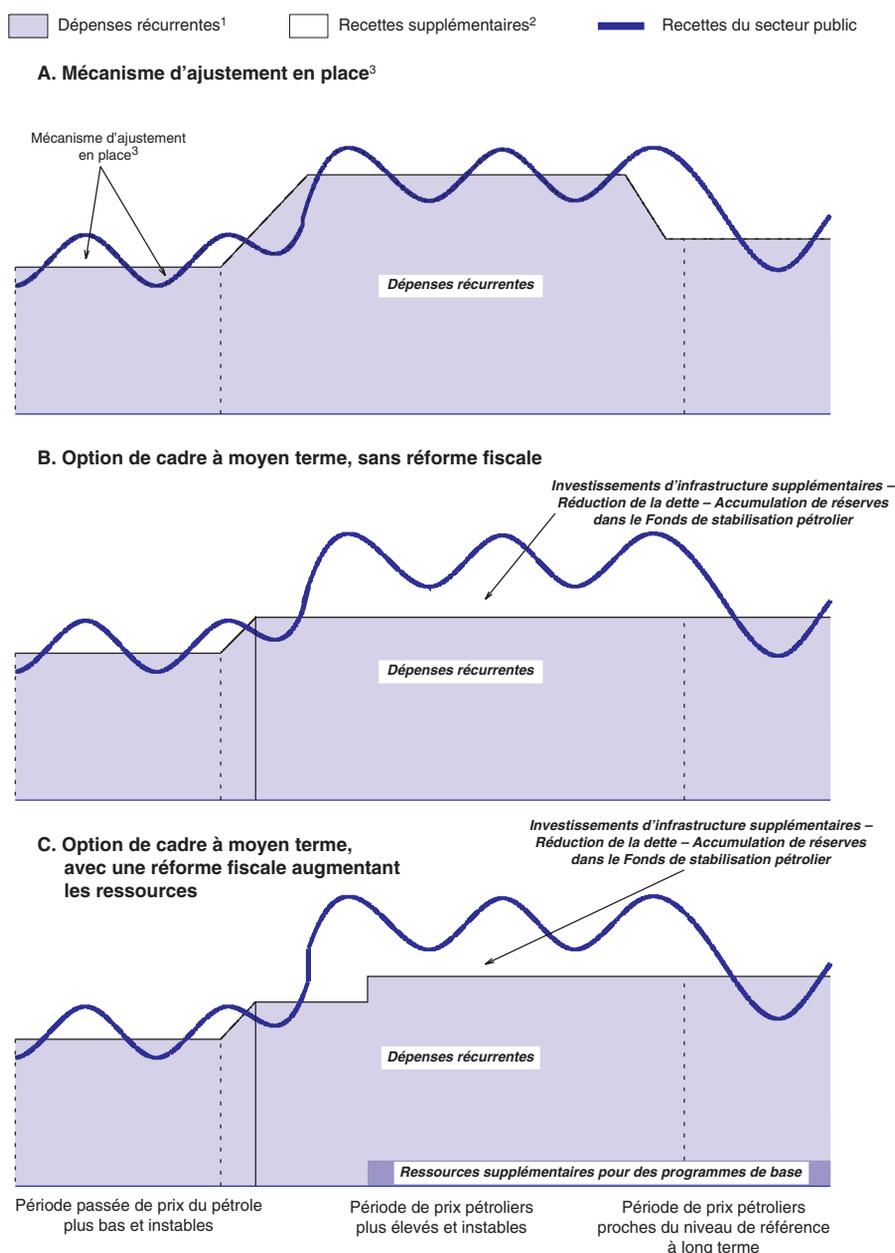
Maintenir la discipline budgétaire dans un pays producteur de pétrole : vue d'ensemble

Ainsi qu'on l'a déjà noté, le projet de réforme de la loi de finances institutionnaliserait des mécanismes automatiques permettant d'ajuster les dépenses en cas de moins-values de recettes ou d'allouer les recettes additionnelles, obtenues en cours d'année, notamment en augmentant les réserves du Fonds de stabilisation des recettes pétrolières. Toutefois, dans un contexte de recettes pétrolières durablement élevées, ces règles ne sont pas suffisantes. La formule de fixation du prix de référence du pétrole prévue par l'initiative sur la loi de finances autorise un certain lissage au fil du temps, mais cela n'est pas suffisant pour éviter que des prix du pétrole durablement élevés ne se traduisent par une hausse permanente des dépenses courantes. Ce phénomène est illustré de façon schématisée dans la partie A du graphique 4.4, qui décrit des options de gestion budgétaire simplifiées dans un contexte de recettes pétrolières élevées mais pas nécessairement de façon permanente.

Les méthodes utilisées pour l'élaboration et l'exécution du budget ont été nettement améliorées ces dernières années, mais elles ne sont pas pleinement appropriées côté dépenses : elles ne prévoient pas une évaluation systématique et rigoureuse des programmes de dépenses, sauf pour les projets d'investissement du secteur public qui sont soumis à une analyse coûts-avantages; elles n'ont pas abouti à l'accumulation de capital qui s'avère indispensable; elles n'ont pas permis d'alimenter abondamment le Fonds de stabilisation des recettes pétrolières. Le projet de loi de finances marque une avancée importante et devrait être approuvé; mais il devra être complété par des règles budgétaires contraignantes pour maintenir un comportement responsable sur le plan des dépenses. L'objectif d'équilibre budgétaire qui est prévu implique que les dépenses correspondront aux ressources, mais il ne règle pas les problèmes possibles concernant la structure des dépenses. Dans la situation actuelle, caractérisée par des prix pétroliers élevés et susceptibles de le rester pendant un certain temps mais pas en permanence, il est indispensable que les ressources supplémentaires soient épargnées ou dépensées à bon escient et ne se traduisent pas par une hausse des dépenses à caractère récurrent. La formule proposée pour la fixation du prix de référence annuel du pétrole n'est peut-être pas aussi prudente qu'il le faudrait. Une fois fixé un prix de référence du pétrole à long terme prudent, celui-ci devrait être maintenu pendant plusieurs années et les recettes exceptionnelles résultant de prix supérieurs au niveau de référence (recettes à caractère persistant mais non permanent) devraient être affectées à des mesures visant à améliorer la situation nette du secteur public : capitaliser le Fonds de stabilisation des recettes pétrolières, réduire la dette du secteur public, financer les besoins pressants d'infrastructure au niveau de l'État fédéral, des États et des collectivités locales ainsi que les besoins de PEMEX (graphique 4.4, partie B).

Les ressources additionnelles requises pour financer un accroissement des dépenses à caractère récurrent (éducation de base et santé, par exemple) devraient être obtenues grâce à une réforme fiscale ayant pour effet de stimuler les recettes (graphique 4.4, partie C). Tous les niveaux d'administration, et pas seulement l'administration fédérale, devraient s'employer à augmenter les recettes, comme on le verra au chapitre suivant. Les gains d'efficacité et une gestion budgétaire axée sur les résultats contribueraient aussi à améliorer la qualité des services publics. Certaines ressources additionnelles pour les

Graphique 4.4. L'ajustement à des prix du pétrole plus élevés : options simplifiées



1. Les dépenses récurrentes sont les dépenses courantes majorées des dépenses d'investissement de base.
2. Les recettes supplémentaires sont les recettes totales du secteur public diminuées des recettes finançant les dépenses récurrentes.
3. Le mécanisme d'ajustement annuel comprend : i) des coupes dans les dépenses et une désaccumulation des réserves du Fonds de stabilisation pétrolier (FSP), si les recettes pétrolières sont plus faibles que prévu; ii) des augmentations de dépenses, une accumulation de réserves dans le FSP et une réduction de la dette, si les recettes pétrolières dépassent le montant budgété.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

programmes de dépenses essentiels pourraient résulter d'une décision politique de réduire les subventions, de limiter les exemptions fiscales et d'abaisser les dépenses fiscales.

L'encadré 4.3 présente des recommandations détaillées en vue de raffermir les finances publiques.

Encadré 4.3. **Recommandations pour la consolidation des dépenses publiques**

Approche à moyen terme de la gestion budgétaire

- Le projet de loi sur le « Budget fédéral et la responsabilité budgétaire » devrait être approuvé.
- Une véritable approche de moyen terme de l'élaboration du budget implique un ensemble complet d'objectifs pluriannuels ainsi que des prévisions. Une analyse rigoureuse du rapport coût-efficacité des dépenses fait partie intégrante de l'exécution du budget. Il faudra prendre soin de répondre à ces impératifs en appliquant la nouvelle loi, lorsqu'elle sera approuvée.
- La formule proposée pour la fixation d'un prix de référence annuel du pétrole constitue une nette amélioration par rapport aux pratiques actuelles. Il conviendrait d'aller plus loin : étant donné qu'il est difficile d'évaluer le prix à long terme du pétrole et que les coûts d'ajustement à des prix plus bas sont élevés, le prix de référence du pétrole servant de base au budget devrait reposer sur des prévisions délibérément prudentes et rester inchangé pendant plusieurs années (cette durée devra être précisée).

Ancrer solidement le Fonds de stabilisation des recettes pétrolières

- Le Fonds de stabilisation des recettes pétrolières devrait être inscrit dans la loi, comme le prévoient les autorités, et ses règles de fonctionnement devraient être soigneusement conçues de façon qu'il puisse atteindre son objectif, à savoir protéger le budget contre le caractère incertain et instable des recettes pétrolières.

Règles pour l'utilisation de recettes pétrolières plus élevées

- Dans la situation actuelle caractérisée par des prix du pétrole élevés et susceptibles de le rester pendant plusieurs années, des règles devraient être mises en place pour veiller à ce que les ressources supplémentaires soient économisées ou dépensées à bon escient, comme le proposent les autorités. La hausse des prix du pétrole devrait être considérée comme un choc passager (ou persistant, mais non permanent).
- Les ressources supplémentaires à caractère non récurrent devraient être affectées aux dépenses non récurrentes. Des règles devraient être fixées pour veiller à l'affectation suivante : i) capitaliser le Fonds de stabilisation des ressources pétrolières; ii) réduire la dette du secteur public; iii) financer les investissements d'infrastructure de l'administration fédérale, des États et des communes ainsi que de PEMEX. Le projet de loi répond à ces préoccupations, mais il faut définir de façon plus prudente les ressources devant être considérées comme excédentaires (voir les observations ci-dessus sur le prix de référence du pétrole).

Accroître les recettes fiscales tout en réduisant les distorsions

- La mesure de réforme fiscale la plus prometteuse consiste à élargir l'assiette de la TVA, afin de réduire les distorsions et de faciliter l'administration de l'impôt. Une compensation pour les catégories à bas revenu pourrait être mise en place simultanément, soit sous forme de transferts directs, soit en maintenant le taux zéro ou un taux préférentiel pour quelques denrées de consommation de base.

Plafonnement des dépenses courantes

- Il convient d'imposer une limite aux dépenses courantes. Dans le contexte de ce plafond, les dépenses courantes essentielles (réduction de la pauvreté, éducation de base et santé) doivent être protégées; elles ne devraient pas souffrir de la volatilité des recettes pétrolières.

Encadré 4.3. **Recommandations pour la consolidation des dépenses publiques** (suite)

Pressions pour des dépenses additionnelles

- À court et moyen terme, il apparaît nécessaire d'accroître le financement de programmes essentiels, en particulier dans l'éducation et la santé. Le financement devrait provenir d'un accroissement durable et prévisible des recettes, c'est-à-dire d'une réforme fiscale qui augmente les recettes ou d'une combinaison de mesures d'accroissement des recettes.

Le régime de retraite des salariés du secteur public

- La réforme du régime de retraite des salariés du secteur public (ISSSTE) doit être adoptée et appliquée sans retard. Le coût de transition se fera sentir pendant un nombre d'années limité. Dans le contexte actuel de recettes pétrolières élevées, son financement n'évincerait pas d'autres dépenses. La réforme contribuerait à renforcer la situation budgétaire sous-jacente, ce qui est important car l'abondance des recettes pétrolières n'est pas nécessairement une donnée permanente.

Notes

1. En vertu du régime de l'ARE (*aprovechamiento de recursos extraordinarios*, taxe sur les bénéficiaires exceptionnels), le produit de la surtaxe appliquée à PEMEX lorsque les cours du pétrole dépassent le prix de référence du budget a été affecté à des investissements dans PEMEX.
2. L'objectif de déficit budgétaire a été fixé à l'exclusion des dépenses exceptionnelles au titre du Programme de départs volontaires, estimées à 0.2 % et 0.1 % du PIB respectivement pour 2003 et 2004. Un ajustement du déficit a été autorisé pour couvrir ces coûts. Ce programme devrait permettre des économies annuelles du même ordre grâce aux réductions d'effectifs. Le nombre de salariés de l'administration fédérale participant chaque année au programme a atteint 12 000 à 15 000 personnes.
3. Comme c'est le cas d'ordinaire durant les discussions budgétaires annuelles, une grande attention a été accordée à l'hypothèse du prix du pétrole sur laquelle s'appuie le budget. La proposition gouvernementale initiale de 23 USD le baril en 2005 a été révisée à 27 USD. Compte tenu d'une qualité inférieure, le prix à l'exportation du mélange mexicain est normalement inférieur de 10 à 15 USD à celui du mélange WTI ou du Brent correspondant aux prévisions de l'OCDE. En 2004, le prix du pétrole à l'exportation (pour le mélange mexicain) a été en moyenne de 32 USD le baril, contre un prix budgété de 20 USD, d'où une forte « aubaine » en termes de recettes pétrolières. Les prévisions de l'OCDE publiées en mai 2005 supposent que les prix mondiaux du pétrole en 2005 seront en moyenne supérieurs de 10 USD le baril à ceux de 2004.
4. La méthodologie utilisée par l'OCDE pour calculer les soldes budgétaires corrigés des influences conjoncturelles et les élasticités budgétaires révisées de 28 pays de l'OCDE fait l'objet d'une description détaillée dans Girouard et André (2005). En ce qui concerne le Mexique, parmi les tentatives faites pour mesurer l'orientation de la politique budgétaire sur la base des comptes nationaux, on peut citer : FMI (2003); Sidaoui (2004) et Meshcheryakova (2004).
5. Voir *Fiscal Adjustment in Latin America: Trends and Challenges*, documents présentés lors d'une conférence à l'OCDE en novembre 2004 (à paraître).
6. Selon la règle inscrite dans les budgets 2003 et 2004, 25 % des recettes exceptionnelles ont été allouées au Fonds, correction faite des pertes sur d'autres postes de recettes.
7. Les transferts au Fonds de stabilisation des recettes pétrolières ont atteint 11.5 milliards de pesos en 2004, contre 6.3 milliards en 2003, soit un montant cumulé de 0.3 % du PIB sur deux ans. Une partie des ressources du Fonds a été utilisée pour acheter des « options » en 2004 afin de couvrir le risque d'une baisse future des cours mondiaux du pétrole. En mars 2005, le solde du Fonds s'élevait à près de 12 milliards de pesos (0.2 % du PIB).

8. L'hypothèse du prix du pétrole pour le mélange mexicain en 2005 – à 27 USD le baril – dépasse de 11 dollars le prix de 2002, alors que le cours du pétrole à la fin de 2004 était déjà supérieur de près de 18 dollars à celui de 2002.
9. Dans le projet de loi sur le budget, le prix de référence du pétrole serait défini comme la valeur la plus basse entre a) le prix moyen des 10 années précédentes et des cours à terme des 3 prochaines années, et b) le prix moyen des cours à terme pour l'année budgétée, multiplié par le coefficient 0.84.
10. La mesure de la production potentielle et des écarts de production est difficile, les estimations pourraient être erronées et les procédures permettant de calculer les agrégats budgétaires en termes corrigés des influences conjoncturelles sont loin d'être simples. Une estimation *ex post* des soldes budgétaires corrigés des influences conjoncturelles serait utile pour jauger l'orientation de la politique budgétaire, mais il serait problématique de fonder des décisions sur des indicateurs extrêmement incertains.
11. Ces projets sont principalement des projets d'infrastructure de PEMEX réalisés par le secteur privé, mais financés par des emprunts du secteur public. Les flux de recettes générés pour PEMEX par ces projets d'extension des capacités permettent de financer l'amortissement de l'investissement; mais en même temps, les installations anciennes de PEMEX produisent de moins en moins de recettes, de sorte qu'il en résulte un coût additionnel net pour le budget.
12. Les transferts aux États pour investissements sont alloués par le biais des subventions affectées traditionnelles (*ramo 33*) et du récent Programme de soutien aux entités fédérales, le PAFEF (*ramo 39*), ces deux dispositifs comportant une composante investissement. Depuis 2003, une partie des recettes en excédent des prévisions budgétaires est également allouée aux États pour la réalisation d'infrastructures. Voir le chapitre 5.
13. L'estimation comprend à la fois les besoins d'investissement et les ressources nécessaires pour porter la scolarisation des enfants de 5 à 14 ans jusqu'au niveau de la moyenne OCDE.
14. Selon le projet de réforme, les cotisations de retraite seraient affectées à des comptes individuels transférables. La génération de la période transitoire recevrait une reconnaissance de dette au titre de ses droits à pension acquis, exigible à la date correspondant à l'âge de départ du travailleur. À cela s'ajoutent des engagements associés à divers régimes de pension : pour les employés des États, les salariés des banques de développement et le personnel de l'IMSS (organisme de sécurité sociale du secteur privé). Voir *Convención Nacional Hacendaria (2004)*.
15. Les travailleurs à faible revenu ayant droit à la pension minimum après 24 années d'affiliation, ils sont dissuadés de rester dans le secteur formel et de continuer à cotiser aux fonds de pension. Le coût budgétaire de la pension minimum a été lourdement sous-estimé lorsque la réforme a été mise en œuvre, au Mexique comme au Chili (*Étude économique du Chili, OCDE, 2003*).
16. Avec le régime fiscal en place, la société PEMEX a manqué de ressources pour ses projets de développement même si, récemment, elle a perçu une partie des recettes pétrolières supplémentaires pour des investissements d'exploration et d'extension des capacités. Un nouveau régime fiscal a été approuvé par le Congrès en juin 2005 (voir l'annexe 4.A2).
17. Le régime d'imposition du revenu des personnes physiques prévoit des exemptions pour les avantages annexes, les frais médicaux, dentaires et hospitaliers; depuis 2002, les primes d'assurance-maladie et les cotisations aux comptes d'épargne-retraite sont déductibles de la base d'imposition. Il existe un régime « simplifié » (fiscalité alléguée) pour les revenus tirés par les particuliers de l'agriculture, de l'élevage, de la sylviculture et de la pêche. Cet allègement fiscal sera ramené de 44.8 % en 2005 à 42.9 % en 2007.
18. Le régime de la TVA comporte un taux normal de 15 %, un taux de 10 % dans la zone frontalière, un taux zéro pour les produits alimentaires et les médicaments, à quoi s'ajoutent de nombreuses exemptions pour les biens et services consommés par la population dans son ensemble. La fraude est mesurée d'après la différence entre les rentrées d'impôts théoriques, compte tenu du régime spécial et des exemptions prévus par la loi, et les recouvrements effectifs de TVA. Ces estimations sont établies par le *Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE*. Voir aussi www.cefp.gob.mx.
19. Les salariés du secteur formel commencent à acquitter un impôt positif sur le revenu quand leurs gains sont légèrement supérieurs au triple du salaire minimum. Environ 50 % de la population (et 40 % des ménages) se situent au-dessous de ce seuil, qui correspond *grosso modo* au seuil de pauvreté au Mexique. Pour des données plus détaillées sur la pauvreté et la distribution du revenu, voir le premier chapitre, tableau 1.3 et l'annexe 1.D dans *l'Étude économique du Mexique* de l'OCDE publiée en janvier 2004. Voir aussi : ministère des Finances (2005).

20. Selon des résultats d'enquête, la population dans son ensemble est mal informée sur les responsabilités des différentes administrations. Seules les personnes ayant un niveau d'instruction élevé (et des revenus confortables) ont une certaine idée de l'échelon d'administration qui assure des services tels que l'éducation (éducation de base et deuxième cycle du secondaire), les soins de santé, la réduction de la pauvreté, la sécurité... et il est peu probable que ces titulaires de revenus élevés soient des utilisateurs de services publics (voir Hernandez Trillo et Torres Rojo (2004). Voir aussi le chapitre 5.

Bibliographie

- Burnside C. et Y. Meshcheryakova (2004), « Mexico: a Case Study of Pro-cyclical Fiscal Policy », Duke University.
- Convención Nacional Hacendaria (2004), *Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria*, México, avril, www.cnh.gob.mx.
- David, J., R. Ossowski, J.A. Daniel et S. Barnett (2003), « Stabilisation and Seeking Funds for Non-renewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications, » dans *Fiscal policy formulation and implementation in oil-producing countries*, FMI.
- FMI (2003), « Mexico: Selected Issues » septembre.
- Girouard, N. et C. André, « Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 434, septembre.
- Hernández Trillo, F. et J.M. Torres Rojo (2004), « Definición de responsabilidades, rendición de cuentas y eficiencia presupuestaria en una federación: el caso mexicano », *CIDE Working paper*, n° 303, août.
- Koen, V. et P. Van den Noord (2004), « Fiscal Gimmickry in Europe: One-off Measures and Creative Accounting », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 417.
- Ministère des Finances (2005), *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas: Resultados para el año de 2002*. SHCP México. 2005.
- Sidaoui, J. (2004), « Implications of Fiscal Issues for Central Banks: Mexico's Experience », *BIS Papers* n° 20.
- Tsalik, S. (2003), *Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?* Caspian Revenue Watch, dir. Robert Ebel.

ANNEXE 4.A1

*Réforme du processus budgétaire****Rôle du Congrès et de l'exécutif dans le processus budgétaire**

La Chambre des députés participe avec le Sénat à l'approbation de la loi de recettes fédérale, qui fixe la taille du déficit budgétaire et les recettes escomptées pour l'exercice à venir. Au cours de la période 2002-04, le Congrès a approuvé un déficit qui était strictement conforme à la proposition de l'exécutif; dans le budget 2005, une faible différence est apparue (moins de 0.1 % du PIB). L'hypothèse du prix du pétrole sur laquelle repose le budget est un élément important des négociations sur les recettes. Une fois la loi de recettes approuvée par la Chambre des députés et par le Sénat, la Chambre des députés s'attaque au budget des dépenses (*Presupuesto de Egresos*). Elle ne peut pas modifier le solde budgétaire ni lever de nouvelles recettes pour accroître les dépenses. Elle peut modifier le projet de budget en réduisant les dépenses totales ou certains postes de dépenses. En principe, elle peut redéployer les dépenses entre les programmes, les ministères ou les unités de dépenses. Ces dispositions sont inscrites dans la législation : c'est le cas dans la moitié des pays de l'OCDE; dans les autres, les règles sont inscrites dans la Constitution.

Il n'y a pas de débat prébudgétaire formel au Parlement avant que le projet de budget soit soumis à la Chambre des Députés, ce qui n'est pas inhabituel dans la zone OCDE. Les diverses étapes de la préparation du budget s'étalent sur plusieurs mois. Le processus, qui s'achève en septembre, commence plus tôt qu'auparavant; et la Commission du budget de la Chambre des Députés participe au stade préparatoire de la rédaction. Une autre amélioration récente, réalisée dans le cadre d'une réforme constitutionnelle adoptée par le Congrès en 2004, a consisté à allonger le délai d'approbation : au lieu de quelques semaines seulement, une période de près de trois mois est autorisée entre le moment où le projet de budget est soumis (avant le 8 septembre) et la date d'approbation (15 novembre, reportée au 31 décembre en cas de non-approbation). La procédure a été simplifiée grâce aux systèmes d'information modernes.

En général, la Chambre des députés approuve le budget avec quelques modifications mineures seulement – comme c'est le cas dans la plupart des pays de l'OCDE. Il n'y a toujours pas de dispositif applicable si le budget n'est pas approuvé avant la fin de la procédure. Dans la pratique, avec un Congrès divisé depuis 1997, cela ne s'était pas produit,

* Ces informations sont tirées des sources officielles (ministère des Finances) et de la base de données OCDE/Banque mondiale sur les pratiques et procédures budgétaires de 2003. Voir aussi I. Joumard *et al.* (2004), « Financing the effectiveness of public spending: experience in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 380.

et le budget avait toujours été approuvé à temps. Toutefois, pour le budget 2005, un conflit juridique a éclaté entre l'exécutif et la Chambre des Députés sur plusieurs aspects du budget approuvé pour 2005. Saisie de l'affaire, la Cour suprême a rendu sa décision en mai 2005 : sur l'une des questions en débat, elle a statué que l'exécutif a le pouvoir d'opposer son veto au budget. La Cour ne s'est pas prononcée sur les limites du pouvoir de la Chambre des députés de modifier le projet de budget de l'exécutif.

Vers une « gestion budgétaire axée sur les résultats »

Le Mexique s'oriente vers une gestion budgétaire axée sur les résultats. Il s'agit de fixer des objectifs et d'en notifier la réalisation, ces objectifs étant utilisés dans les processus de décision internes des ministères et des organismes publics. La mise en œuvre intégrale d'un tel dispositif est longue. De fait, si l'on considère la zone OCDE, des objectifs de performance sont inclus dans la documentation budgétaire des deux tiers des pays membres, mais la moitié d'entre eux seulement surveillent la performance au regard des objectifs. En outre, les résultats sont très peu utilisés pour la prise de décision.

Des mesures importantes ont été prises, pour la plupart depuis 2001, en vue de simplifier et de clarifier le budget : i) utilisation généralisée des technologies de l'information; ii) meilleure définition des objectifs et fixation d'objectifs de performance; iii) informations plus agrégées et plus ciblées pour la présentation du budget. Bien que le champ du programme ne soit pas aussi étendu que dans certains autres pays de l'OCDE, le système mexicain combine des indicateurs de produits et des indicateurs de résultats; les résultats obtenus sont notifiés au Parlement et à l'exécutif.

La gestion budgétaire pluriannuelle

Le budget de dépenses annuel soumis au Parlement ne contient pas d'estimations des dépenses pluriannuelles, contrairement aux pratiques en usage dans plus des deux tiers des pays de l'OCDE. Quand une nouvelle administration entre en fonctions, elle présente un programme de financement de cinq ans, le PRONAFIDE, qui était le Plan de développement national établi pour le mandat de six ans. Généralement, le PRONAFIDE fixe des objectifs et des plafonds pour le moyen terme, et non pour chaque année. Il n'était pas normalement révisé durant la période de planification (seulement après l'entrée en fonctions d'une nouvelle administration). Le dernier programme, présenté en 2001 pour le mandat présidentiel en cours et actualisé avec les lignes directrices de politique économique générale de 2004, prévoyait deux scénarios, l'un avec une réforme fiscale, l'autre sans réforme. Il contenait des prévisions macroéconomiques pluriannuelles, mais ne constituait pas un cadre de moyen terme complet.

Des mesures ont été prises pour améliorer la planification des dépenses d'investissement public et veiller à une pratique plus systématique de l'analyse coûts-avantages. Cependant, le cadre de moyen terme pour le choix des investissements devrait être renforcé. À l'heure actuelle, le pouvoir législatif peut autoriser les projets d'investissement pluriannuels, mais ceux-ci dépendent de la disponibilité de crédits budgétaires et ils sont soumis à une procédure « en accordéon » (mécanisme d'ajustement du budget annuel; il s'agit d'une solution par défaut, étant donné les contraintes). L'objectif du gouvernement est d'éviter que des recettes d'aubaine ne soient consacrées à des dépenses courantes, mais il n'y a pas de dispositif de protection contre des coupes en cas de moins-values de recettes.

La réforme de la « loi sur le budget fédéral et la responsabilité budgétaire »

Le projet de réforme de la « loi sur le budget fédéral et la responsabilité budgétaire » s'attaque à quelques-unes des carences du cadre actuel de gestion budgétaire pluriannuelle. Il vise à fixer des règles de responsabilité budgétaire et à réglementer la procédure d'approbation du budget. Les principes de responsabilité budgétaire qui sont proposés comprennent : i) la mise en place d'un cadre macroéconomique pluriannuel; ii) des mécanismes d'affectation des recettes pétrolières « additionnelles » ou d'ajustement des dépenses en cas de pertes de recettes; iii) une règle d'équilibre budgétaire. Le *cadre macroéconomique* contiendrait plusieurs éléments qui manquent à l'heure actuelle, en particulier des lignes directrices pour la politique économique, des objectifs annuels, des prévisions des finances publiques pour l'exercice en cours et les trois exercices suivants, une évaluation de la performance budgétaire au cours des trois années précédentes, l'évaluation de l'incidence budgétaire des nouvelles lois et réglementations, qu'elles soient proposées par l'exécutif ou par le Congrès. En vertu de la *règle d'équilibre du budget*, le gouvernement ne peut présenter un budget déficitaire que dans des circonstances économiques ou sociales exceptionnelles et il doit définir les mesures à prendre pour rétablir l'équilibre budgétaire, ainsi que le calendrier d'action. Le projet de réforme prévoit aussi des mécanismes destinés à faire face aux variations imprévues des recettes et introduit une formule de fixation du prix du pétrole en fonction d'éléments techniques.

ANNEXE 4.A2

*Principales mesures fiscales pour 2005¹***Impôt sur le revenu**

- Le taux de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés est abaissé à 30 % en 2005 (29 % en 2006 et 28 % en 2007) – *adopté*.
- Le taux supérieur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est ramené de 33 % en 2004 à 30 % en 2005 (et passera à 28 % en 2007); d'autres modifications prendront effet en 2006 : réduction à 2 du nombre des tranches, les revenus inférieurs à un certain seuil étant exonérés (en remplacement du crédit au titre du salaire) – *adopté*.
- La consolidation des revenus, qui permet aux contribuables d'ajouter à leurs revenus les dividendes reçus, les gains boursiers et les revenus d'intérêts, facilite les contrôles fiscaux et améliore l'équité².
- Les États ont la possibilité d'imposer les personnes physiques sur les revenus salariaux et les revenus tirés d'activités commerciales ou professionnelles, de la location ou de la vente de biens immobiliers – en prélevant un impôt compris entre 2 et 5 % (*impuesto cedular*) – *adopté*. En avril 2005, trois États avaient déjà adopté des décisions sur cet impôt, un quatrième avait déclaré son intention de le faire.
- Les entreprises peuvent réduire leur bénéfice imposable à raison du montant de la participation aux bénéficiaires qu'elles versent à leurs salariés (*participación delos trabajadores en las utilidades*) – *adopté*.
- Instauration de règles visant à limiter la proportion du financement par l'emprunt d'une société par rapport à ses fonds propres (sous-capitalisation); des règles de ce type sont en place dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE – *adopté*.
- Les groupes de sociétés pourront pratiquer une consolidation à 100 % pour les entreprises bénéficiant du régime de consolidation fiscale (*régimen de consolidación fiscal*), ce qui place les entreprises mexicaines sur un pied d'égalité avec les sociétés étrangères – *adopté*.

TVA

- Proposition d'abaisser le taux de la TVA nationale à 12 % et de donner aux États la possibilité d'instaurer une taxe d'État sur la consommation finale de certains biens et services – *rejeté*.
- Proposition d'étendre la TVA aux produits alimentaires et aux médicaments – *rejeté*.

- Modification du régime de la TVA pour les petits contribuables (le coefficient de valeur ajoutée est ramené de 20 à 15 % pour la vente de biens, de 50 à 40 % pour la vente de services) – *adopté*.

Autres impôts introduits

- Imposition des avions privés (affrétés et commerciaux) pour le droit d'utilisation de l'espace aérien mexicain – *adopté*.
- Introduction d'un nouvel impôt sur les passagers des navires de croisière – *rejeté*.

Amélioration de l'administration de l'impôt

- Actualiser le registre des contribuables (*Programa de Actualización del Padrón de Contribuyentes*); développer les relations avec les gros contribuables (projet de « gestion de la relation avec la clientèle »).
- Depuis 2003, les personnes physiques ayant des activités professionnelles et un revenu maximum de 4 millions de pesos qui sont soumises au régime intermédiaire doivent acquitter, en sus de l'impôt fédéral sur le revenu, un impôt de 5 % sur leurs bénéfices au profit de l'État fédéré où leur revenu est réalisé. Ce paiement peut être déduit de l'impôt fédéral sur le revenu. Les États sont autorisés à effectuer des contrôles pour assurer le respect des obligations fiscales.
- Les petits contribuables (soumis au régime REPECOS) doivent s'acquitter de leurs obligations fiscales auprès des États où leur revenu est réalisé si l'État en question a signé un accord de collaboration pour l'administration de l'impôt (*Convenio de Colaboración*).
- Modernisation des procédures, utilisation des systèmes d'information et vérification croisée des registres (échange de renseignements entre le SAT et l'organisme de sécurité sociale (IMSS)). Toutefois, la coordination entre l'administration fiscale fédérale (SAT) et les États est insuffisante (exemple : les États tiennent leurs propres registres de contribuables, mais il n'y a pas d'échange systématique de renseignements).

Faciliter le respect des obligations fiscales en simplifiant la législation fiscale, et développer les possibilités de déclaration et de règlement des impôts via l'Internet.

Notes

1. D'après des informations du ministère des Finances. Pour une description détaillée du système fiscal actuel et des modifications qui lui ont été apportées entre 2002 et 2005, voir *El Ingreso Tributario en México*, février 2005, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, www.cefp.gob.mx.
2. Les institutions financières sont désormais tenues de fournir aux autorités fiscales des informations sur les placements de leur clientèle.

Chapitre 5

Tirer le meilleur parti de la décentralisation dans le secteur public

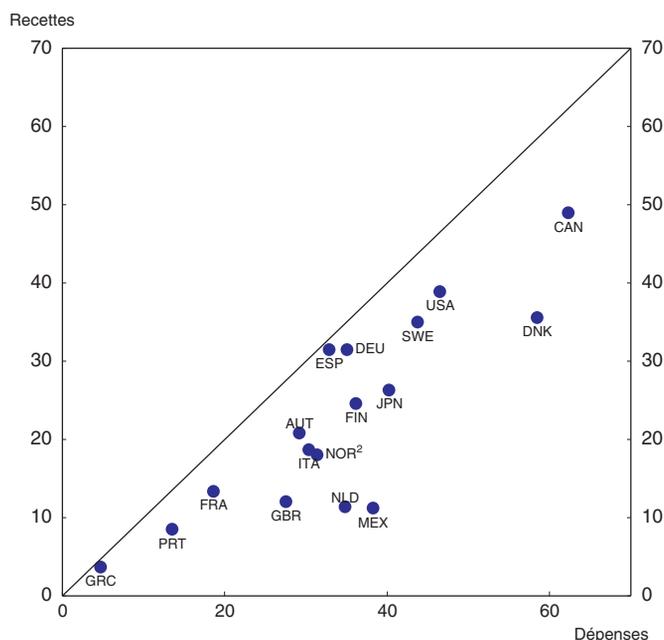
La plus large autonomie des administrations infranationales a favorisé une gestion novatrice. Malgré tout, les compétences en matière de dépenses qui sont attribuées aux divers niveaux d'administration se chevauchent souvent et/ou ne sont pas pleinement comprises par la plupart des administrés. De plus, le poids des transferts fédéraux atténue la responsabilité des administrations infranationales, tandis que l'utilisation de ces transferts comme garanties pour les emprunts des États risque de rendre les marchés de capitaux moins aptes à discipliner les comportements budgétaires. Pour tirer le meilleur parti de la décentralisation, il faudrait donc que les administrations infranationales aient davantage de comptes à rendre, de façon à améliorer le rapport coût-efficacité des services publics et à promouvoir la viabilité budgétaire. Il faudrait aussi que la décentralisation soit davantage conforme à l'objectif de plus grande équité interrégionale en ce qui concerne l'accès aux services publics de base.

La décentralisation récente des compétences en matière de dépenses au profit des administrations infranationales pourrait être très bénéfique pour les administrés puisque les autorités locales sont mieux à même de déterminer les priorités et les moyens à mettre en œuvre pour les réaliser. Mais le système actuel est entaché d'un certain nombre de déficiences. La plus importante tient au profond déséquilibre entre l'autonomie dont jouissent les administrations infranationales (États et communes) pour leurs dépenses et celle dont elles disposent pour financer ces dépenses. Les administrations infranationales représentent aujourd'hui une forte proportion des dépenses publiques et elles ont d'assez larges possibilités de déficit et d'endettement, alors même que le système fiscal reste très centralisé (graphique 5.1). En outre :

- Bien que la décentralisation se soit accompagnée de fructueuses innovations dans la gestion des services publics, les administrations infranationales n'ont toujours pas la souplesse et les incitations nécessaires pour assurer des services publics dont le rapport coût-efficacité soit maximal. Les chevauchements de compétences entre niveaux d'administration et la conception des transferts préaffectés peuvent également se traduire par un niveau sous-optimal de dépenses et/ou du contrôle de la qualité dans certains secteurs.
- Le régime des transferts fédéraux aux administrations infranationales a grandement perpétué les disparités d'accès aux services publics de base d'une région à l'autre. Les transferts préaffectés attribués à chaque État reflètent pour l'essentiel les dépenses effectives au moment de la décentralisation, qui avaient tendance à être plus élevées dans les États les plus riches. De même, le degré de péréquation budgétaire obtenue au moyen du dispositif de partage des recettes est limité, car ce dispositif a eu pour but de compenser l'abandon de prérogatives fiscales des États au profit de l'État fédéral, et donc les États les plus riches et les États producteurs de pétrole reçoivent plus, par habitant, que les États les plus pauvres.
- Les informations sur l'utilisation des ressources financières par les administrations infranationales sont très fragmentaires, du fait d'un manque de coordination des contrôles entre le gouvernement fédéral et les administrations infranationales, mais aussi du rôle encore trop limité des organismes d'audit à l'échelon infranational.
- Les États et les communes ne sont guère incités politiquement à accroître leurs recettes fiscales, bien que les dépenses publiques soient sous-optimales dans certains secteurs.
- Les finances des États et des communes sont instables. Les possibilités de report des transferts non dépensés sont limitées, ce qui aboutit à des dépenses inefficaces avec le risque d'effet de cliquet.
- Des règles budgétaires assez laxistes et des mécanismes de marché inefficaces entravent la discipline budgétaire, l'État fédéral ayant par ailleurs déjà renfloué les administrations infranationales, ce qui constitue un précédent regrettable.

Graphique 5.1. Part des administrations infranationales dans les recettes et les dépenses des administrations publiques

Pourcentage, 2003¹



1. Ou dernière année disponible : 2000 pour le Japon, 2002 pour le Danemark et le Mexique. Les recettes comprennent les impôts directs et indirects ainsi que les recettes non fiscales reçues des administrations régionales et locales, et sont exprimées en proportion des recettes reçues par les administrations publiques. Les dépenses correspondent aux dépenses totales des administrations régionales et locales exprimées en proportion des dépenses des administrations publiques. Les transferts entre administrations sont déduits.

2. Norvège continentale uniquement. Les données ne prennent pas en compte les recettes pétrolières.

Source : OCDE, *Comptes nationaux* ; Statistics Norway ; Statistique Canada ; US Bureau of Economic Analysis.

On verra dans ce chapitre quelles sont les solutions possibles pour régler ces problèmes et pour améliorer les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration. Dans la première section, on examinera les facteurs économiques et politiques qui influent sur la décentralisation. Dans les trois sections suivantes, on présentera les principales questions qui se posent en ce qui concerne les dépenses courantes, les compétences en matière de recettes et les instruments de discipline budgétaire. Dans la dernière section, on formulera un ensemble de conclusions et de recommandations.

Forces qui influent sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration

Avec le processus de démocratisation, les administrations infranationales ont revendiqué de plus larges pouvoirs

Pendant la majeure partie des 70 dernières années, le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) a eu le monopole du pouvoir présidentiel et a été majoritaire au Congrès et parmi les gouverneurs d'État. Il a perdu son monopole à la fin des années 90. La nouvelle situation politique, caractérisée par des affiliations politiques différentes au niveau de la Présidence, des gouverneurs des États et des maires, a renforcé la demande d'autonomie au niveau infranational. Le Congrès joue par ailleurs un rôle plus actif qu'auparavant dans la procédure budgétaire ; il a par exemple la possibilité d'accroître les transferts aux administrations infranationales (Webb et González, 2004)¹.

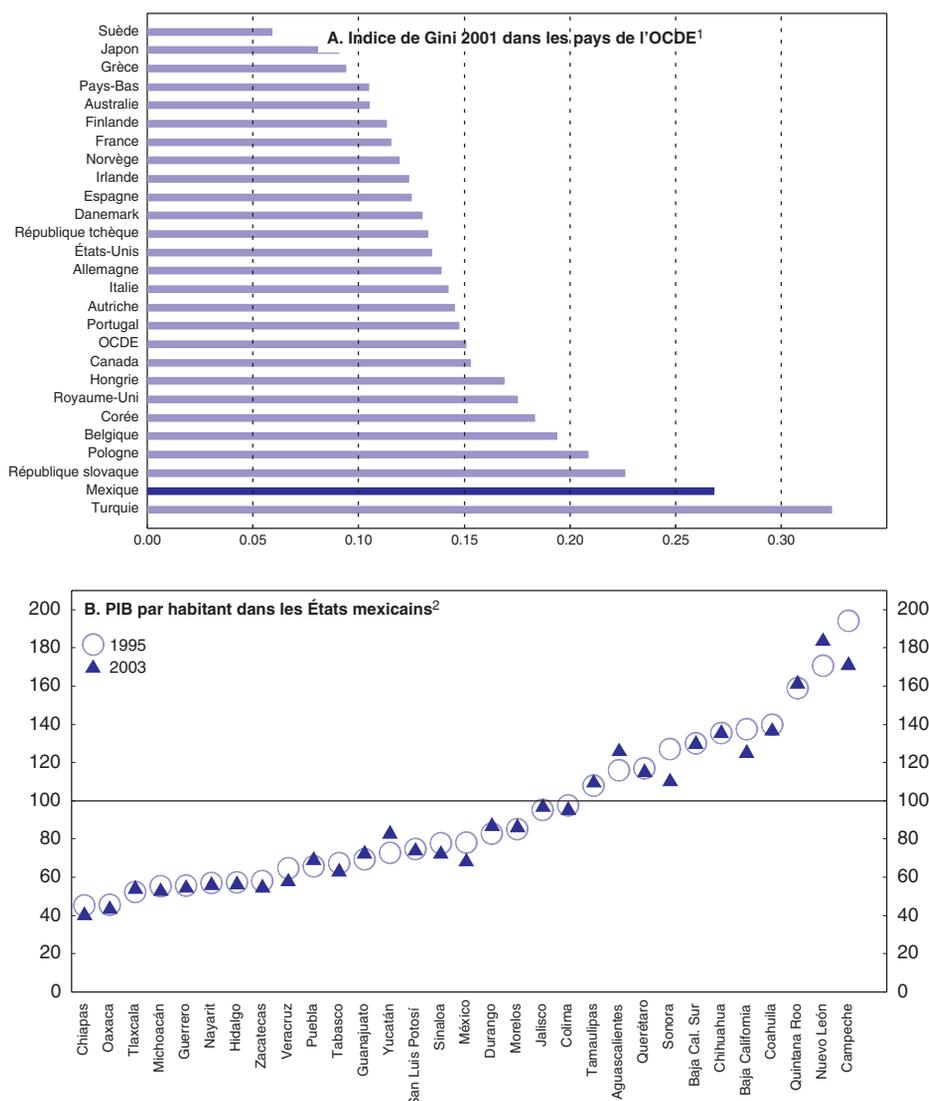
Assurer la viabilité budgétaire

Tout en ayant bénéficié de transferts fédéraux en augmentation depuis le début des années 2000, les administrations infranationales ont vu leur endettement s'alourdir de nouveau, mais à partir d'un faible niveau. Les estimations des engagements implicites liés aux régimes de retraite des agents publics des États sont également inquiétantes et les réformes visant à assainir leur situation financière n'ont pas été particulièrement ambitieuses. Compte tenu du renflouement généralisé à la suite de la crise du peso de 1995, à quoi s'ajoute le manque de clarté dans la définition des compétences de chaque niveau d'administration pour la fourniture des biens publics de base, les prêteurs peuvent s'attendre à ce que l'administration fédérale vienne en aide aux États confrontés à des difficultés financières. Au stade actuel, il est donc extrêmement important de durcir la contrainte budgétaire des administrations infranationales et de les inciter à accroître leurs recettes fiscales propres.

L'environnement budgétaire et monétaire relativement favorable masque des tensions dans l'optique de la viabilité budgétaire à long terme. Bien qu'en hausse, les taux d'intérêt sont actuellement faibles par rapport au passé, ce qui réduit le coût de l'emprunt pour les administrations infranationales. Du point de vue budgétaire, non seulement le nouveau contexte politique a permis aux administrations infranationales de s'approprier une plus forte proportion des recettes du pays; mais de plus les recettes publiques nationales ont au total augmenté avec la forte hausse des prix du pétrole. Les ressources financières doivent s'accroître si l'on veut faire face aux besoins de développement au profit des catégories les plus défavorisées. En particulier, la couverture maladie pour la population non assurée (*Seguro Popular*) devrait représenter un coût d'environ deux tiers de point de PIB par an en 2010. De même, des ressources supplémentaires sont nécessaires dans le secteur de l'enseignement de base, géré par les États, afin de relever les taux de scolarisation et d'améliorer les résultats éducatifs (chapitre 2). Toutefois financer des dépenses permanentes au moyen de recettes qui sont actuellement abondantes, mais ne le seront pas nécessairement toujours, risque en définitive de compromettre la viabilité des finances publiques.

S'attaquer aux profondes disparités de niveau de développement régional

Les disparités de niveau de développement entre les États sont très marquées par rapport aux autres pays de l'OCDE et la situation n'a guère évolué ces dernières décennies (graphique 5.2)². Les équipements collectifs (par exemple pour la santé, l'eau et l'électricité) sont également extrêmement variables au Mexique et on constate une corrélation inverse avec l'exclusion sociale et économique mesurée. Le processus de libéralisation des échanges engagé au milieu des années 80 a accentué les disparités régionales, puisque les États dotés au départ d'un niveau plus élevé de capital humain et infrastructurel ont pu attirer les investissements étrangers et tirer parti des effets d'agglomération, la proximité du marché des États-Unis ayant constitué un autre atout déterminant pour les États du Nord³. Ces inégalités de développement régional compliquent le choix d'une base d'imposition au niveau local, puisque les disparités entre régions sont plus prononcées pour certaines bases que pour d'autres. Pour y remédier, il faut encore renforcer le dispositif de péréquation budgétaire.

Graphique 5.2. **Dispersion régionale du PIB par habitant dans les pays de l'OCDE : perspective internationale et rétrospective**

1. Coefficient de Gini avec PIB par habitant dans des unités territoriales pondérées en fonction de la population (209 régions pour le Mexique). Données 2000 pour le Mexique, la Norvège et la Turquie.
2. PIB par habitant rapporté au PIB national moyen par habitant (=100). Les États sont classés par ordre croissant du PIB par habitant en 1995. Le District fédéral n'est pas indiqué ici; son PIB relatif par habitant a atteint 245.0 en 1995 et 269.1 en 2003.

Source : OCDE, *OECD Regions at a Glance* (2004); Inegi; Conapo.

Compétences en matière de dépenses

La décentralisation au profit des États depuis le début des années 90 a touché les programmes de dépenses de base, à savoir l'éducation et la santé (encadré 5.1)⁴. Au niveau des communes, le dernier grand transfert de compétences (pour l'eau et l'assainissement) remonte au début des années 80. Au total, la part des administrations infranationales dans les dépenses des administrations publiques est passée de 11 % en 1990 à environ un tiers en 2003, ce qui situe le Mexique à peu près au niveau de la moyenne OCDE. L'un des principaux objectifs de cette décentralisation était de rapprocher la prise de décision du citoyen, mais il a fallu également tenir compte de plusieurs autres objectifs, en particulier :

Encadré 5.1. La répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration pour les principaux services publics

La gestion de plusieurs services publics de base a été transférée aux administrations infranationales au milieu des années 80, le mouvement s'étant accentué à la fin des années 90. Toutefois, les attributions des administrations infranationales en matière de dépenses correspondent plus à une délégation des fonctions budgétaires contrôlées par le pouvoir fédéral qu'à une autonomie substantielle pour la conception des mesures.

Services de santé. Les services de santé de l'État sont ouverts à tous les Mexicains, mais les usagers sont en majorité les personnes qui ne sont pas couvertes par la sécurité sociale (c'est-à-dire environ la moitié de la population, y compris les travailleurs du secteur informel et les chômeurs). Une première vague de mesures de décentralisation a eu lieu entre 1984 et 1988, mais elle est restée limitée aussi bien du point de vue du nombre d'États concernés (14) que du point de vue de la souplesse dans la gestion au jour le jour. La décentralisation a repris entre 1996 et 1998 : tous les États et le District fédéral de Mexico se sont vu confier la gestion des services de santé et ont pu utiliser avec plus de souplesse les ressources fédérales (on a mis fin en particulier à la budgétisation par poste). Mais l'État fédéral a conservé la plupart des fonctions réglementaires et c'est lui qui fixe les normes et détermine les contrôles de qualité. Les négociations sur les salaires et les conditions de travail interviennent toujours au niveau fédéral, entre les syndicats nationaux et le ministère fédéral de la Santé. Parallèlement aux services de santé des États, le gouvernement fédéral finance le programme « *IMSS-Solidaridad* », destiné aux services de santé dans les zones les plus défavorisées. En outre, le Système de protection sociale pour la santé (SPSS), entré en vigueur en 2004, a instauré une assurance familiale (*Seguro Popular*) de façon que tous les individus aient accès à l'assurance-maladie. Bien que ce dispositif soit mis en œuvre par les États, son coût sera essentiellement pris en charge par le budget fédéral.

Enseignement de base. En 1992, les compétences pour la gestion du système d'enseignement de base et pour la formation des maîtres ont été transférées aux États. Les établissements scolaires fédéraux et les agents fédéraux (environ 700 000 enseignants fédéraux) relèvent depuis lors des États. Mais la Fédération a conservé des pouvoirs quasi exclusifs de contrôle sur les programmes d'études, les matières obligatoires et optionnelles, le choix des manuels scolaires (gratuits), la durée de l'année scolaire et l'évaluation des résultats éducatifs. Les ajustements annuels des rémunérations sont négociés pour tous les enseignants d'abord entre le gouvernement fédéral et les syndicats nationaux, puis au niveau des États. Les communes sont chargées de l'entretien des infrastructures dans l'enseignement primaire, tandis que les États assument la construction des nouvelles infrastructures.

Programmes anti-pauvreté. Les compétences sont partagées entre les différents niveaux d'administration, le programme *PROGRESA/Oportunidades*, géré par l'État fédéral, représentant néanmoins l'essentiel de cette action. Ce programme a pour objectif de développer le capital humain des ménages pauvres au moyen d'une approche intégrée; des paiements directs en espèces sont versés aux familles remplissant les conditions requises pour les inciter à utiliser les services éducatifs et les services de santé et aussi pour améliorer leur alimentation. Les États et les communes reçoivent de la Fédération des transferts préaffectés via le fonds FAIS – environ 0.3 % du PIB en 2004 – pour financer les infrastructures sociales dans certains secteurs (adduction d'eau et assainissement, urbanisation, électricité, infrastructures de base pour la santé et l'éducation, routes rurales, amélioration de l'habitat).

Eau. Depuis 1983, ce sont les communes qui sont compétentes pour la distribution d'eau et l'assainissement (elles sont également compétentes pour l'éclairage public, la collecte des ordures, les marchés et foires, les cimetières, les parcs publics et la sécurité publique). L'État fédéral contribue néanmoins jusqu'à 45 % au financement des infrastructures pour l'eau.

remédier aux fortes disparités régionales pour les services publics, améliorer la qualité des services publics, qui, pour la plupart d'entre eux, est faible par comparaison avec les autres pays de l'OCDE et minimiser le risque de fourniture sous-optimale des services destinés à plusieurs collectivités territoriales. Dans la pratique, l'État fédéral a conservé la plupart des pouvoirs réglementaires et finance les programmes de dépenses de base des administrations infranationales (en particulier la santé et l'éducation) au moyen de transferts préaffectés (*aportaciones*), les administrations infranationales ayant une latitude complète quant à la façon de dépenser les ressources qui leur sont transférées *via* le dispositif de partage des recettes (*participaciones*) et leurs recettes fiscales propres. On examinera dans cette section les effets bénéfiques et les limites de cette décentralisation des services publics, en faisant surtout référence à l'éducation et à la santé.

Tout en étant limitée, la décentralisation a stimulé l'innovation dans la gestion

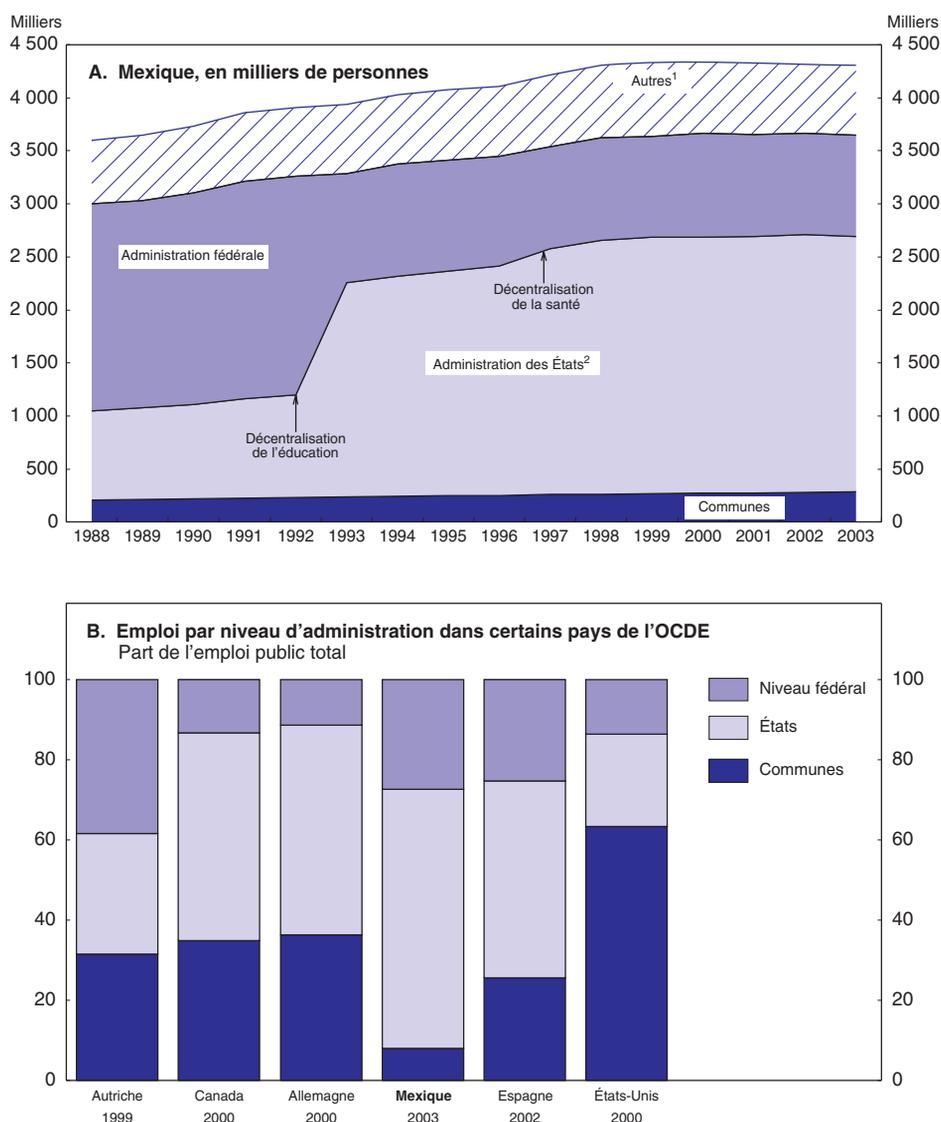
L'un des traits les plus positifs de la décentralisation a été l'adoption de méthodes novatrices de gestion très prometteuses dans certains États soucieux de mieux répondre aux besoins locaux⁵. Quelques États (notamment le Chiapas et le Jalisco) ont mis en place un système d'information sur les opérations budgétaires qui simplifie l'enregistrement et le contrôle de ces opérations, réduisant ainsi les possibilités de corruption. Le Chiapas a également créé un guichet destiné aux particuliers et aux entreprises (*gobierno express*), qui fournit des services administratifs et facilite les formalités fiscales, ce qui a permis de lutter contre la pratique du pot-de-vin pour couper les files d'attente⁶. Certains États ont amélioré la sélection des enseignants, qui était auparavant largement contrôlée par les syndicats, en instaurant un examen officiel soit à l'entrée à l'Institut de formation des maîtres (par exemple au Sonora) soit à la fin des études (par exemple au Chiapas). On s'efforce par de nouvelles méthodes d'améliorer les services publics dans les zones excentrées; pour ce faire, rompant avec l'approche descendante traditionnelle, les autorités s'appuient sur des consultations et négociations entre les différents niveaux d'administration et avec la société civile (OCDE, 2005a). Par ailleurs, les expériences réussies dans un État se diffusent de plus en plus dans les autres États, grâce aux réunions régulières des ministères dépensiers du gouvernement fédéral et des États⁷. À titre d'exemple, l'expérience intéressante de prêts études aux familles défavorisées du Sonora (*Instituto de Crédito Educativo de Sonora*) a été reprise dans 5 États depuis 1999. De même, les programmes pilotes d'assurance familiale santé mis en place dans certains États au début des années 80 ont précédé l'institutionnalisation, en 2004, d'un régime d'assurance (*Seguro Popular*) couvrant maintenant tous les États, dans le cadre de la réforme de la protection sociale dans le domaine de la santé. On voit donc que l'expérimentation à l'échelon infranational a un rôle à jouer dans la conception des politiques au niveau national⁸.

La décentralisation a abouti à un morcellement de l'information. On manque actuellement de données sur le montant total des dépenses publiques pour l'enseignement primaire. De même, dans le secteur de la santé, tous les États ne fournissent pas d'informations sur leur propre contribution aux services de santé, de sorte qu'il est difficile de ventiler les dépenses publiques nationales par grande catégorie (Moreno Jaimes, 2001). Ce manque d'informations complique la définition des priorités nationales et le choix des solutions pour les réaliser.

Plusieurs facteurs ont limité l'autonomie et la responsabilité au niveau infranational

Les trois niveaux d'administration ont des compétences concurrentes pour des services importants. Par exemple, l'État fédéral finance les infrastructures universitaires et hospitalières, alors que les États en assurent l'entretien. De même, les communes entretiennent les bâtiments scolaires, tandis que la Fédération et les États effectuent la grande majorité des investissements. Dans le secteur de la santé, le programme *IMSS-Oportunidades*, destiné aux habitants des zones défavorisées, est financé par la Fédération et se recoupe en partie avec les services de santé des États. Dans ce contexte, un niveau d'administration peut rejeter les responsabilités sur un autre niveau, ce qui aboutit à des insuffisances dans certains services et à un médiocre rapport coût-efficacité des programmes publics de dépenses. Une récente enquête d'opinion montre effectivement qu'une forte majorité de la population ne sait pas quelles sont les compétences de chaque niveau d'administration (Hernández Trillo et Torres Rojo, 2004). La règle de non-réélection a également un effet négatif sur la responsabilité des élus infranationaux : les gouverneurs des 31 États sont élus pour un mandat non renouvelable de six ans et les maires des 2 450 communes ont eux aussi un mandat non renouvelable de trois ou quatre ans. Si cette règle a été adoptée, c'est en partie parce qu'il y avait trop peu de contreponds dans le passé pour compenser le clientélisme que rendait possible un mandat électif. Mais cela peut aussi grandement dissuader les élus de lancer des programmes qui sont coûteux au départ et qui auront d'amples effets bénéfiques à long terme. Au niveau des communes, on peut citer à cet égard la mise à jour du registre foncier pour un meilleur recouvrement des impôts immobiliers, ou bien les investissements dans le secteur de l'eau.

La rigidité excessive du statut et des conditions de rémunération des agents publics, essentiellement fixés en pratique au niveau fédéral, limite l'autonomie des administrations infranationales pour la gestion des ressources humaines et, partant, leurs possibilités d'action lorsqu'elles veulent améliorer le rapport coût-efficacité des services publics. Les mesures concernant les ressources humaines dans l'enseignement et la santé relèvent en principe des États, et certains ont d'ailleurs mis en place des solutions novatrices (voir ci-dessus). Mais leur marge de manœuvre dans ces secteurs reste limitée du fait de l'existence d'une convention collective fédérale, antérieure à la décentralisation, qui régit toujours les conditions de travail⁹. Même si l'emploi public au niveau des États représente maintenant la majeure partie de l'emploi public total (graphique 5.3), les ajustements annuels des rémunérations sont dominés par les négociations entre les syndicats nationaux et les autorités fédérales, de sorte qu'ils ne reflètent pas correctement la situation financière de certains États et les différences régionales de coût de la vie¹⁰. De plus, du fait de la garantie d'emploi à vie, il est difficile pour les administrations infranationales de sanctionner les mauvaises performances, ce problème étant particulièrement aigu dans l'enseignement et la santé, où l'absentéisme est élevé. Facteur aggravant, la mobilité fonctionnelle et géographique des agents publics est très faible, notamment parce que les régimes de retraite ne sont pas intégrés d'un État à l'autre et que les syndicats jouent un grand rôle dans la sélection et le placement des fonctionnaires¹¹. D'où des difficultés d'ajustement à l'évolution des besoins en services publics, qui ont pour résultat une tendance au gonflement des effectifs de la fonction publique. Dans la pratique, les États s'appuient de plus en plus sur le travail temporaire, en particulier dans la santé, les travailleurs concernés étant moins bien rémunérés et n'ayant pas une couverture sociale aussi complète.

Graphique 5.3. **Emploi dans le secteur public, en perspective**

1. Y compris le système de sécurité sociale et les entités publiques rattachées à l'administration centrale.

2. Y compris le District fédéral.

Source : INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, 1988-2002; OCDE, base de données sur les rémunérations et l'emploi dans le secteur public; Espagne, Institut national de statistique.

La conception des transferts préaffectés perpétue les disparités régionales...

Les compétences en matière de dépenses transférées aux administrations nationales sont essentiellement financées par des transferts préaffectés (*aportaciones*), qui représentaient 4.5 % du PIB en 2003. Discrétionnaires jusqu'en 1998, ces transferts sont maintenant calculés en général selon une formule préétablie. Cette méthode a accru la transparence et contribué à atténuer le phénomène d'aléa moral, mais elle soulève de délicats problèmes d'équité. Le fait que les programmes infranationaux de dépenses aient des retombées régionales est un argument valable pour utiliser dans une certaine mesure les transferts préaffectés, le but étant d'éviter des dépenses sous-optimales au niveau local. Si les effets de retombée sont similaires d'un État à l'autre, chacun devrait recevoir le

même niveau de transferts préaffectés par habitant. Mais au Mexique le montant des transferts fédéraux affectés à la santé et à l'enseignement que chaque État perçoit correspond pour l'essentiel aux dépenses que l'État fédéral devait engager avant la décentralisation pour la fourniture de ces services (encadré 5.2)¹². Par conséquent, les inégalités qui entachaient les dépenses fédérales avant la décentralisation – les États les plus riches étant souvent bien mieux pourvus que les États les plus pauvres – se sont grandement perpétuées. De fait, le montant perçu par personne non assurée dans le secteur de la santé et par élève dans le secteur de l'éducation varie considérablement d'un État à l'autre, généralement au détriment des États les plus pauvres (graphique 5.4)¹³. La répartition du fonds pour le « renforcement des finances publiques infranationales » (PAFEF) se caractérise elle aussi, mais à un moindre degré, par un biais régressif. Ces inégalités dans les transferts fédéraux aux administrations infranationales sont souvent accentuées par le mécanisme de partage des recettes entre la Fédération et les États et par la fiscalité infranationale (voir ci-après). En revanche, le fonds affecté aux infrastructures sociales (FAIS) est nettement redistributif.

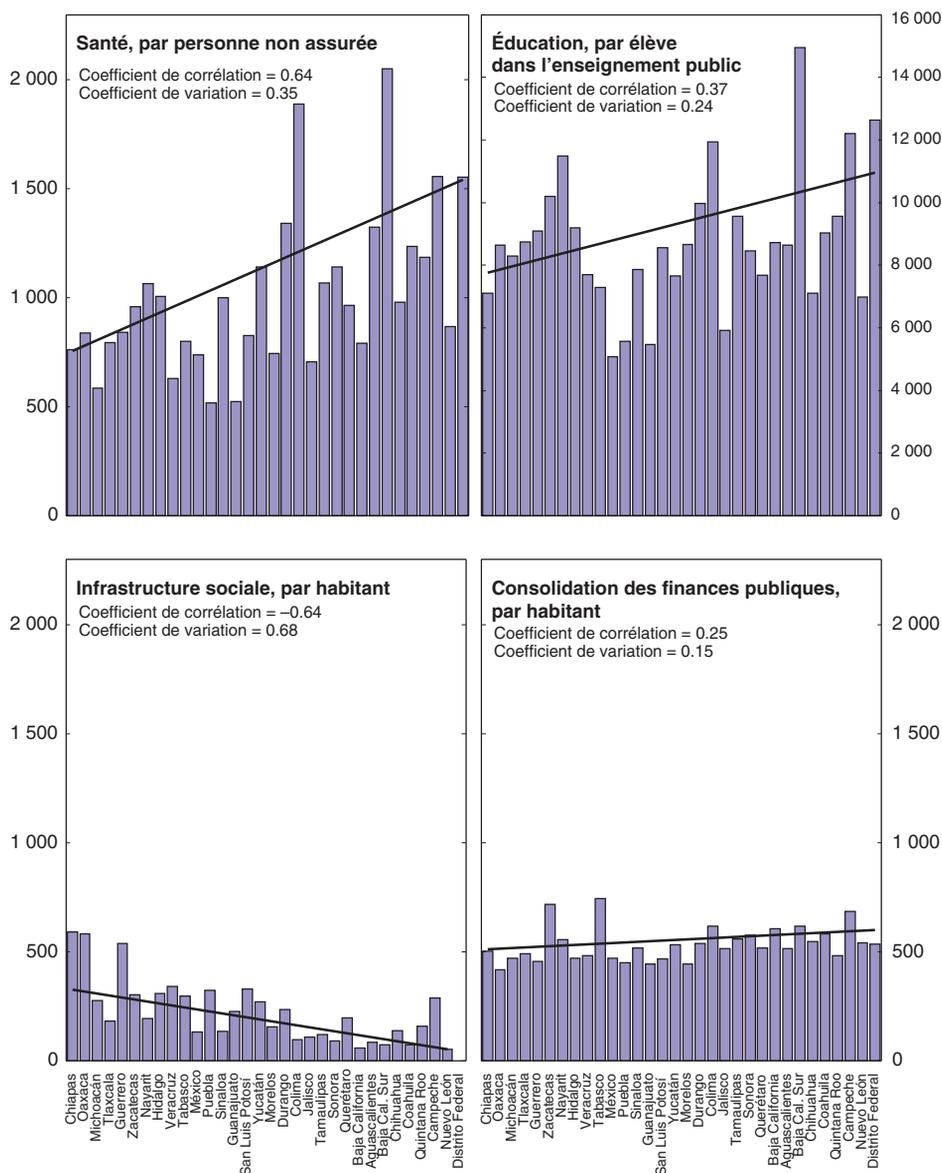
Les mesures qui ont été prises récemment pour remédier au caractère régressif des transferts préaffectés sont judicieuses, mais on pourrait améliorer leur rapport coût-efficacité. La réforme de 2003 créant le Système de protection sociale pour la santé (SPSS) a instauré un mécanisme qui devrait corriger les inégalités entre États en accordant de nouvelles ressources aux États les plus pauvres. Mais le coût budgétaire pour l'État fédéral sera élevé (environ deux tiers de point de PIB pour la période allant jusqu'en 2010). Pour obtenir le résultat attendu – améliorer l'accès des non-assurés aux services de santé –, plusieurs réformes sont nécessaires selon l'examen du système de santé du Mexique auquel a récemment procédé l'OCDE (OCDE, 2005b). Il faudrait en particulier renforcer les moyens des États sur le plan de l'administration et de la gestion. Les États devraient pouvoir réformer les mécanismes de rémunération des professionnels et des institutions de la santé de manière à développer les soins et à améliorer leur qualité. Dans le secteur de l'éducation, l'ajustement des transferts fédéraux en vue d'une plus grande équité dans les transferts par habitant dont bénéficient les États serait encore plus onéreux pour le budget : entre 0.3 % du PIB (si l'objectif est que les États les moins bien traités atteignent la moyenne actuelle) et 2.3 % (s'il s'agit d'accorder à tous les États le meilleur traitement, approche qui prévaut dans le secteur de la santé pour la mise en œuvre du *Seguro Popular*, grâce auquel tous les individus doivent avoir accès à l'assurance-maladie). Il faut également garder à l'esprit que les services éducatifs seront probablement plus coûteux dans certains des États les plus pauvres que dans les États les plus riches, en raison de caractéristiques topographiques et socioéconomiques (notamment du fait de l'existence de langues indigènes; voir le chapitre 2).

... et les transferts préaffectés ont des effets négatifs sur l'efficacité de la prestation des services publics

La conception et la mise en œuvre des transferts préaffectés soulèvent plusieurs problèmes :

- Le contrôle de l'utilisation de ces transferts n'existe pratiquement qu'au niveau local. Cela a permis de maintenir les frais administratifs à un niveau plus faible que dans certains autres pays¹⁴, mais aucun mécanisme n'assure que ces transferts sont conformes aux priorités nationales; or c'est essentiellement cette conformité qui justifie

Graphique 5.4. Répartition des principaux transferts préaffectés entre les États
2003, pesos



Note : Les États sont classés par ordre ascendant du PIB par habitant en 2003. La ligne continue représente la ligne de régression entre le transfert indiqué et le PIB par habitant. Pour la santé, le Colima et la Baja California Sur sont exclus de la ligne de régression et pour l'éducation la Baja California Sur est exclue.

Source : Ministère de la Santé, Información estratégica de gasto público en salud 1999-2003 ; ministère de l'Éducation, Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2003-2004 ; ministère de l'Économie, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003 ; Conapo ; Inegi.

l'utilisation des transferts préaffectés. En particulier, les incitations positives ou les sanctions font défaut et l'information est embryonnaire¹⁵.

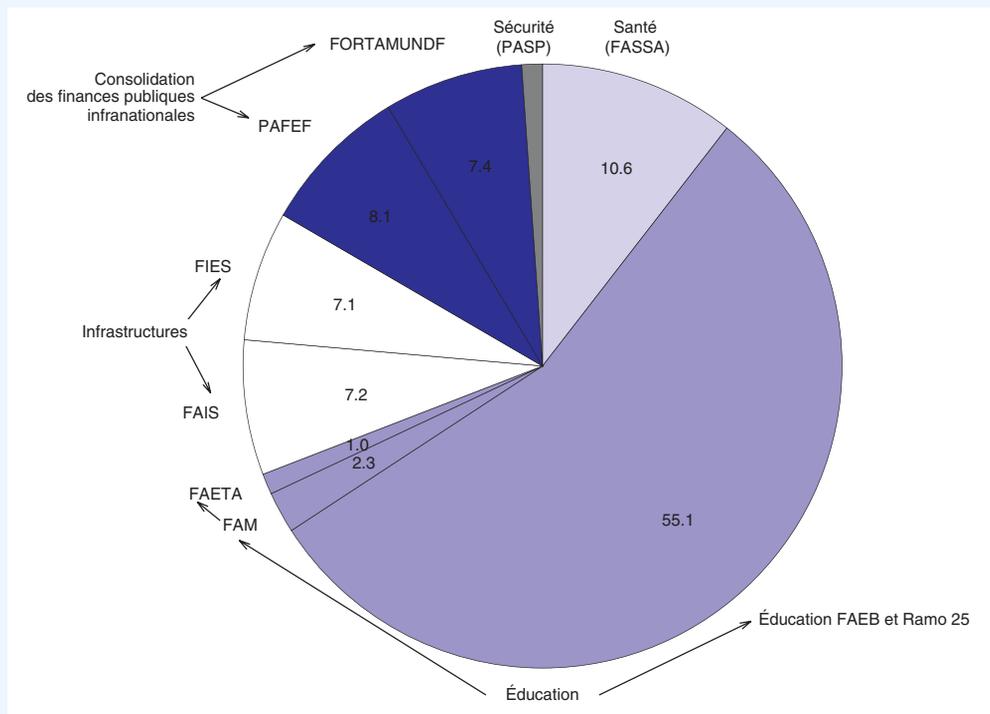
- Les formules appliquées pour le calcul du montant des transferts affectés à l'éducation et à la santé (FAEB et FASSA) et pour leur répartition entre les administrations infranationales ne se fondent pas sur des critères objectifs, mais sur les éléments de fait, l'offre et les coûts. Cela incite à maintenir des infrastructures obsolètes et à conserver des capacités excédentaires dans le secteur de la santé. Pour l'éducation, la formule

Encadré 5.2. Principaux transferts préaffectés : critères appliqués pour en fixer le montant et les répartir entre les administrations infranationales

Le régime actuel des transferts fédéraux préaffectés (*aportaciones federales*) résulte de la réforme de la loi de coordination budgétaire de 1998. En vertu de cette loi, la répartition des transferts préaffectés entre les administrations infranationales repose en grande partie sur des formules préétablies, alors qu'auparavant elle avait un caractère très discrétionnaire. En principe, le contrôle de l'utilisation de ces transferts est exercé par le gouvernement fédéral et par le Congrès national, alors que pour les transferts au titre du partage des recettes (*participaciones*), c'est le Congrès de chaque État qui est compétent. Au total, les transferts préaffectés représentaient près de la moitié des ressources financières des administrations infranationales en 2003 (soit 4.5 % du PIB). Les principaux transferts préaffectés concernent l'enseignement de base, les services de santé, les infrastructures sociales et le renforcement des finances des États et des communes (graphique 5.5)¹.

Graphique 5.5. Les principaux transferts préaffectés dont bénéficient les administrations infranationales

En pourcentage du total des transferts préaffectés en 2004¹



1. Données provisoires.

Source : INAFED.

Éducation. Les principaux transferts préaffectés sont ceux du fonds pour l'éducation de base (*Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, FAEB*). Au moment de la décentralisation, le montant que percevait chaque État au titre du FAEB reflétait essentiellement le coût supporté dans le passé par l'État fédéral pour la fourniture de ce service. Chaque année, le FAEB perçu par chaque État est ajusté à la marge pour tenir compte du nombre d'établissements scolaires et d'enseignants. Pour l'enseignement de

Encadré 5.2. Principaux transferts préaffectés : critères appliqués pour en fixer le montant et les répartir entre les administrations infranationales (suite)

base, les États reçoivent également des transferts fédéraux affectés aux infrastructures éducatives et au petit déjeuner des élèves par le fonds FAM (*Fondo de Aportaciones Múltiples*). Le montant total du FAM est fixé à 0.814 % des « recettes fiscales partageables » (RFP²) et la répartition entre les États est essentiellement fonction des besoins objectifs, à savoir le nombre d'élèves inscrits, le nombre d'élèves d'âge scolaire non scolarisés, l'augmentation du nombre d'enfants d'âge scolaire et le degré de marginalité de la collectivité concernée. Le fonds des transferts fédéraux affectés à l'enseignement technologique et à l'enseignement pour adultes FAETA (*Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos*), est, comme le FAEB, essentiellement réparti en fonction des dépenses effectives (principalement les installations et les ressources humaines mises en œuvre dans le cadre de ces programmes).

Santé. Les principaux transferts affectés aux services de santé sont ceux du FASSA (*Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud*). Au moment de la décentralisation, le montant perçu par chaque État au titre du FASSA reflétait essentiellement le coût supporté dans le passé par l'État fédéral pour la fourniture de ce service. Chaque année, le FASSA attribué à chaque État est ajusté en fonction des installations et du nombre de professionnels de la santé. Une faible proportion du FASSA est en outre répartie en fonction des besoins objectifs (population non assurée). Au total, le profil des crédits budgétaires accordés au moment de la décentralisation reste prédominant (Moreno Jaimes, 2001).

Infrastructures. Les transferts affectés aux investissements des administrations infranationales dans les infrastructures passent par deux fonds principaux : le fonds pour les infrastructures sociales (FAIS) et celui pour les infrastructures des États (FIES). Le FAIS est fixé à 2.5 % des « recettes fiscales partageables » (RFP). Il a principalement pour objet d'améliorer les infrastructures dans les zones les plus marginalisées. Sa répartition entre les États repose sur plusieurs indicateurs de l'extrême pauvreté, mesurée d'après le niveau de revenu de la population et l'accès aux services publics de base (par exemple, la proportion des ménages qui ne sont pas raccordés à l'électricité et/ou à l'adduction d'eau). Chaque État doit redistribuer aux communes 88 % des transferts fédéraux, en choisissant entre deux formules : l'une reprend celle appliquée par l'État fédéral; l'autre donne plus de poids à la population (ce qui est moins favorable pour les zones rurales marginales). Ces transferts doivent être utilisés dans des secteurs précis : eau potable, assainissement, travaux publics urbains, électrification des zones rurales, infrastructures de base pour la santé et l'éducation. Le FIES, contrairement au FAIS, n'a pas de finalité redistributive. Il est calculé en pourcentage des « recettes pétrolières excédentaires » (c'est-à-dire de tout éventuel écart positif par rapport aux prévisions budgétaires). Il est réparti entre les États selon la même formule que les transferts au titre du partage des recettes; autrement dit, les États les plus riches sont généralement avantagés (voir ci-après).

Renforcement des finances des administrations infranationales (PAFEF et FORTAMUN). Au départ, le fonds de transferts pour le renforcement des finances des États (PAFEF), créé par le Congrès en 2000, était principalement consacré aux infrastructures éducatives dans les États où les dépenses d'éducation étaient inférieures à la moyenne nationale. Depuis 2001, le PAFEF peut être également utilisé pour toute infrastructure et pour le financement des régimes de retraite des États. Depuis 2002, il peut être également affecté à l'allègement de la dette. Le montant total du PAFEF est fixé chaque année lors de la procédure budgétaire

Encadré 5.2. Principaux transferts préaffectés : critères appliqués pour en fixer le montant et les répartir entre les administrations infranationales (suite)

et la répartition entre les États n'obéit pas à des critères précis. En 2005, on comptait 8 domaines de dépenses : infrastructures, systèmes de retraite, amélioration financière (toutes mesures propres à consolider les finances publiques des États, notamment la réduction de la dette, les réserves pour passif éventuel, ou actions prises pour faire face à des pressions de dépense spécifiques), modernisation du registre foncier, amélioration des systèmes de recouvrement des impôts locaux, mise en place de mécanismes destinés à améliorer la base d'imposition, science et technologie, protection civile. Le fonds des transferts affectés au renforcement des finances communales (FORTAMUN) a été mis en place en 1998. Il s'établit à 2.56 % des RPF et est réparti entre les communes et les subdivisions (*demarcaciones*) du District fédéral en fonction de leur population. Les communes peuvent utiliser ces ressources pour rembourser leurs dettes et pour renforcer leurs mesures de sécurité publique.

1. Les transferts préaffectés sont prévus sous deux principaux postes budgétaires. Le poste Ramo 33 comporte les fonds de transferts affectés à la santé, à l'éducation et aux infrastructures sociales. Le poste Ramo 39 comprend les transferts affectés au renforcement des finances des États (PAFEF) et le fonds pour les infrastructures des États (FIES).
2. Les recettes fédérales partageables (RFP) comprennent la totalité des impôts fédéraux et des recettes liées au pétrole, dont on exclut les redevances additionnelles et extraordinaires de l'extraction du pétrole, la taxe fédérale sur les véhicules à moteur neufs et la taxe d'utilisation des automobiles (qui sont directement encaissées par les États); elles comprennent également un pourcentage des droits d'accise sur les tabacs et alcools. Les RFP représentaient en 2004 13 % du PIB et 56 % des recettes totales du secteur public.

adoptée incite à augmenter le nombre d'enseignants, aux dépens d'autres ressources pédagogiques (notamment le matériel scolaire ou la formation des enseignants). De plus, elle est défavorable pour les États qui avaient mis en place leur propre système éducatif avant la décentralisation, puisque les coûts en question n'ont pas été pris en compte par l'État fédéral¹⁶. Enfin, elle néglige largement l'évolution démographique, en particulier les flux migratoires entre États.

- Les critères appliqués en ce qui concerne le transfert pour les infrastructures sociales (FAIS) peuvent déclencher des manœuvres stratégiques, car en cas d'amélioration de l'offre de services publics de base, le montant transféré est réduit pour la période suivante. À en juger par des données partielles, les communes qui perçoivent le FAIS parce qu'une forte proportion des ménages résidents n'ont pas accès à l'eau ont tendance à utiliser les ressources à d'autres fins pour continuer de percevoir ce transfert.
- Le nouveau transfert affecté au renforcement des finances des États (PAFEF) n'obéit à aucune formule, ni pour la fixation de son montant global, ni pour sa répartition entre les États. Il pourrait en résulter de graves problèmes d'aléa moral, le risque étant que les États ne fassent rien pour avoir des finances saines, de façon à percevoir plus de transferts.

Modalités de financement des administrations infranationales

Vu l'étendue des compétences des administrations infranationales, les principaux problèmes de financement sont les suivants : il faut, premièrement, conférer aux administrations infranationales une autonomie suffisante du côté des recettes, pour qu'elles aient à rendre des comptes à la population locale et, deuxièmement, faire en sorte

que toutes les administrations infranationales aient des ressources financières qui leur permettent d'assurer un certain niveau de services publics de base. Or, le Mexique se caractérise par un système fiscal très centralisé, qui se traduit au niveau infranational par une insuffisance budgétaire de grande ampleur, comblée par des transferts entre niveaux d'administration. Une autre particularité est le dispositif de partage des recettes (*participaciones*), dont la principale finalité n'est pas de redistribuer les moyens budgétaires entre les collectivités territoriales riches et celles qui sont pauvres; il s'agissait au départ de compenser le fait que les administrations infranationales ont renoncé à la plupart de leurs prérogatives fiscales au début des années 80, au profit de l'État fédéral.

Les recettes fiscales représentent une faible part des ressources financières des administrations infranationales

Les administrations infranationales ont peu de prérogatives fiscales, et elles ne les utilisent guère...

L'autonomie fiscale des administrations infranationales est extrêmement limitée et les réformes récentes cédant de nouveaux pouvoirs fiscaux aux États n'ont guère été couronnées de succès jusqu'à présent. Les ressources fiscales propres des administrations infranationales (c'est-à-dire les ressources fiscales sur lesquelles elles peuvent exercer une certaine influence en fixant l'assiette ou les taux) ne représentaient que 4 % des recettes fiscales totales du Mexique (y compris les cotisations de sécurité sociale) et moins de 5 et 10 %, respectivement, des ressources financières des États et des communes en 2002 (graphique 5.6). Une étude consacrée aux prérogatives fiscales des administrations infranationales montre qu'en 1995 le Mexique se classait de ce point de vue 20^e sur les 20 pays de l'OCDE considérés (tableau 5.1). Depuis lors, il n'y a guère eu de changement dans les prérogatives fiscales, alors que des compétences de base en matière de dépenses ont été décentralisées, ce qui a accentué le décalage entre les pouvoirs des administrations centrales pour leurs dépenses et pour leurs recettes. Cette faible autonomie fiscale contraste également avec les vastes prérogatives fiscales des administrations infranationales avant la mise en œuvre, en 1980, du Système national de coordination budgétaire (encadré 5.3).

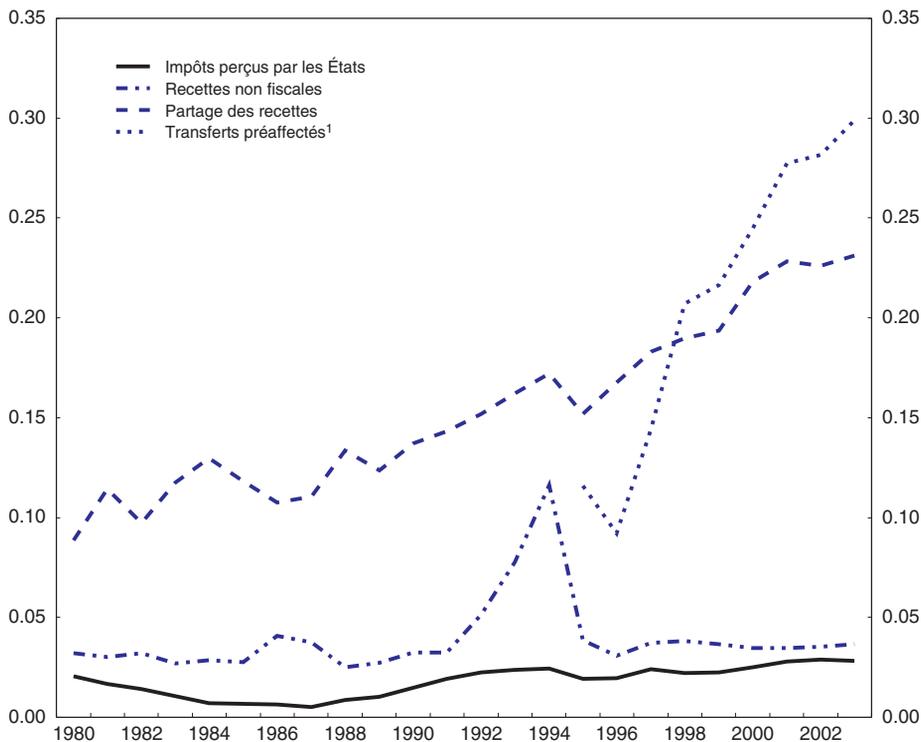
Il s'est révélé difficile d'accroître les ressources fiscales propres des administrations infranationales

Les impôts sur les salaires représentent la majeure partie des ressources fiscales propres des États, ce qui singularise le Mexique par rapport aux autres pays de l'OCDE (tableau 5.2)¹⁷. Le principal atout de ces prélèvements est leur faible coût administratif, mais cela s'accompagne de graves inconvénients :

- L'impôt est prélevé en fonction du lieu de l'emploi et non du lieu de résidence, alors que les bénéficiaires des principales dépenses des États sont les ménages (pour l'enseignement et la santé, par exemple). Par conséquent, lorsque les déplacements quotidiens entre États pour l'exercice d'un emploi sont fréquents, notamment dans la zone métropolitaine de Mexico, qui couvre deux États (Estado de México et District fédéral), les recettes peuvent ne pas être attribuées correctement.
- Le partage de bases d'imposition lorsqu'une entreprise exerce ses activités dans plusieurs collectivités territoriales peut créer des conflits entre États ou faciliter la fraude fiscale, puisqu'il n'y a guère de recoupements des informations d'un État à l'autre. La

Graphique 5.6. **Ressources financières infranationales**

Prix de 2003, en millions de pesos



1. Avant 1995, pas de données disponibles.

Source : CEF, *Indicadores de Finanzas Públicas por Entidad Federativa*, 1980-2002; INEGI, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* 1999-2002.

duplication des procédures, faute de base commune d'imposition, est également source de gaspillage pour les contribuables et pour le fisc.

- Les prélèvements sur les salaires alourdissent le coût d'embauche dans le secteur formel.
- Les impôts sur les salaires peuvent freiner l'innovation en faisant peser une lourde charge sur les entreprises nouvelles qui ne sont pas bénéficiaires ou qui dégagent peu de bénéfices¹⁸.

Les prélèvements sur les salaires perçus par les États sont déductibles au titre de l'impôt fédéral sur les sociétés. Cela permet d'atténuer la compétition entre États et l'effet de distorsion dû au niveau de prélèvement sur les salaires. Mais la déductibilité désresponsabilise les États et les incite à fixer des prélèvements sur les salaires à un niveau trop élevé, car en définitive une hausse des prélèvements sur les salaires qu'ils perçoivent sera en partie financée par l'État fédéral.

L'impôt immobilier, qui offre de nombreux avantages au niveau infranational, est le principal impôt perçu par les communes. En 2002, il représentait 60 % des ressources fiscales propres des communes, mais son produit, qui n'atteint qu'un quart de point de PIB, est bien plus faible que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 5.7). L'impôt immobilier souffre de la mauvaise définition des droits de propriété¹⁹. L'un des remèdes pourrait être de faire en sorte qu'il ne frappe plus les propriétaires, mais l'usage des terrains. Mais cela soulèverait de graves problèmes d'équité puisque ce sont souvent des

Tableau 5.1. **Les prérogatives fiscales des administrations infranationales dans certains pays de l'OCDE¹**

1995

	Impôts infranationaux rapportés au :		Liberté de fixer	Indicateur global
	Total des impôts	PIB	l'impôt ²	des prérogatives fiscales ³
Suède	32.6	15.5	100.0	15.5
Danemark	31.3	15.5	95.1	14.7
Suisse	35.8	11.9	92.4	11.0
Finlande	21.8	9.8	89.0	8.7
Belgique	27.9	12.4	57.9	7.2
Islande	20.4	6.4	100.0	6.4
Japon	24.2	6.8	90.3	6.1
Espagne	13.3	4.4	66.6	2.9
Nouvelle-Zélande	5.3	2.0	98.0	2.0
Allemagne	29.0	11.1	12.8	1.4
Pologne	7.5	3.0	46.0	1.4
Royaume-Uni	3.9	1.4	100.0	1.4
Pays-Bas	2.7	1.1	100.0	1.1
Autriche	20.9	8.7	9.5	0.8
Portugal	5.6	1.8	31.5	0.6
République tchèque	12.9	5.2	10.0	0.5
Hongrie	2.6	1.1	30.0	0.3
Norvège	19.7	7.9	3.3	0.3
Mexique	3.3	0.6	11.2	0.1

1. Les pays sont classés par ordre décroissant selon la valeur de l'indicateur global des prérogatives fiscales.

2. Les chiffres indiquent le pourcentage de leurs impôts totaux pour lequel les administrations infranationales sont libres de fixer le taux d'imposition, la base d'imposition ou les deux à la fois. Une valeur 100 dénote une liberté totale.

3. L'indicateur global est le produit du rapport des impôts infranationaux au PIB et du degré de liberté de fixer l'impôt. Il mesure donc les impôts infranationaux administrés avec une autonomie totale, en pourcentage du PIB.

Source : OCDE, *Les pouvoirs fiscaux des administrations infranationales*, 1999, et *Statistiques des recettes publiques 1965-2001*, 2002.

paysans relativement pauvres qui utilisent les terrains dont les droits de propriété ne sont pas bien définis. Le registre foncier (*catastro*) périmé entrave aussi une bonne gestion. A la différence de plusieurs autres pays de l'OCDE (notamment, la Belgique, l'Espagne, la France et le Japon), au Mexique le registre foncier est administré par les autorités locales et, dans quelques cas, par les États. Sa mise à jour est politiquement très coûteuse à court terme, alors que les effets bénéfiques ne se feront sentir qu'à plus long terme, et la brièveté du mandat des maires – à quoi s'ajoute l'interdiction de réélection – fait que cette mise à jour n'est pas politiquement payante. De plus, un grand nombre de communes n'ont pas les moyens administratifs nécessaires pour liquider et recouvrer correctement l'impôt immobilier. Enfin, bien que la totalité des recettes provenant de l'impôt immobilier soit affectée aux communes depuis la réforme constitutionnelle de 1986, c'est le Parlement de l'État qui détermine les taux d'imposition.

À partir du milieu des années 90, l'État fédéral a renoncé à une partie de ses bases d'imposition au profit des États et il les a également autorisés à créer de nouveaux impôts (encadré 5.4). Ces initiatives n'ont eu qu'un succès limité. Aucun des États n'a choisi la possibilité offerte en 2002 de mettre en place une taxe sur la vente finale, qui se serait surajoutée à la TVA fédérale et dont les recettes auraient été très substantielles. Une autre mesure a eu plus de succès : le transfert, aux États, des fonctions de contrôle et de recouvrement des principaux impôts fédéraux, ce transfert se doublant d'incitations

Encadré 5.3. Évolution de la répartition des compétences en matière de fiscalité et de recettes entre les niveaux d'administration depuis les années 80

La large autonomie fiscale des administrations infranationales a faussé le système fiscal jusqu'à la fin des années 70

Jusqu'en 80, les États avaient de vastes prérogatives fiscales. Il en résultait un système fiscal très complexe (il y avait 430 impôts et taxes sur la consommation et sur les activités productives), une imposition en cascade, une allocation inefficace des ressources et même des « guerres » fiscales entre les États. Le manque de coopération entre les différents niveaux d'administration rendait en outre difficile l'administration du système fiscal.

La centralisation de 1980...

Le Système national de coordination budgétaire (SNCB) a été introduit en 1980 pour améliorer l'efficacité du système fiscal. Le SNCB a mis en place deux contrats entre les États et la Fédération. Avec le contrat d'adhésion, les États s'engageaient à une autonomie fiscale limitée, et bénéficiaient en contrepartie de transferts (inconditionnels) au titre du partage des recettes de l'État fédéral (les *participaciones*). Le SNCB règle la question des compétences fiscales aux différents niveaux d'administration, le but étant d'empêcher une double imposition, voire une triple imposition, d'une même source de revenu. L'impôt sur les sociétés, les droits d'accise et la taxe sur la valeur ajoutée, créée à cette occasion, relèvent exclusivement du pouvoir fédéral. Le contrat de coopération administrative énonce les principes d'un recouvrement plus satisfaisant des impôts fédéraux : les États ont certains droits d'exécution et de recouvrement de plusieurs impôts fédéraux et ils conservent la majeure partie des recettes supplémentaires collectées à cette occasion.

... s'est doublée d'un accord de partage des recettes

Tout en centralisant un grand nombre d'impôts, le SNCB a organisé le partage des principaux impôts fédéraux, à la fois entre la Fédération et les administrations infranationales et entre les États :

- La part des États dans les « recettes fédérales partageables » (les RFP), attribuée via les *participaciones*, a été fixée au départ à 18.1 %; elle a été relevée en 1996 et atteignait 20 % en 2005. Les mesures prises pour améliorer le recouvrement des impôts ont elles aussi contribué à l'augmentation des transferts perçus par les États au titre du partage des recettes : les RFP ont progressé en termes réels de 3.5 % en moyenne chaque année au cours de la période 1990-2002.
- L'attribution aux États de transferts par partage des recettes visait initialement à compenser la perte de prérogatives fiscales des États. En conséquence, les États les plus riches et les États producteurs de pétrole ont reçu davantage que les États les plus pauvres. La formule de répartition a été ensuite ajustée pour mieux tenir compte des besoins (la population de l'État devenant l'un des principaux critères); elle a été de nouveau modifiée en 1994 de façon à avantager les États améliorant le recouvrement de certains impôts fédéraux. En 2005, 45.17 % des *participaciones* étaient réparties entre les États en fonction du nombre d'habitants et 45.17 % en fonction des mesures prises pour accroître les recettes provenant de trois impôts fédéraux (l'impôt spécial sur la production et les services, l'IEPS, la taxe fédérale sur l'utilisation d'une automobile, la *Tenencia*, et la taxe fédérale sur l'acquisition d'un véhicule automobile neuf, l'ISAN) et le reliquat, 9.66 %, selon une formule inverse de celle résultant des deux critères précédents. Ce dernier élément avantage comparativement les États peu peuplés.

Les États sont tenus d'attribuer aux communes au moins 20 % des transferts au titre du partage des recettes qu'ils reçoivent de la Fédération, mais il n'y a pas de formule uniforme et claire. Les États appliquent un ou plusieurs critères : 84 % des États se fondent sur les données démographiques, 52 % sur les recettes de l'impôt immobilier, 45 % sur un indicateur d'effort fiscal et 42 % sur les droits sur l'eau (Ibarra Salazar et Varela Mollick, 2004).

Tableau 5.2. Principales ressources fiscales propres des États¹

	Assiette	Taux légaux ou effectifs	Nombre d'États prélevant l'impôt en 2005	Recettes en 2003 (en pourcentage des recettes fiscales propres des États)
Impôt sur les salaires	Rémunération du travail (en nature et en espèces) ² .	Les États ont toute latitude pour fixer les taux. Les taux effectifs varient dans une fourchette de 1 à 2.5 %	30	57.1 %
Impôt sur les ventes de biens immobiliers ³	Prix de vente	Les États ont toute latitude pour fixer les taux.	District fédéral uniquement	6.8 %
Taxe sur les ventes d'automobiles et d'autres biens mobiliers	Prix de vente	Les États ont toute latitude pour fixer les taux.	29	2.9 %
Taxe sur les véhicules à moteur de plus de 10 ans	Véhicules personnels de plus de 10 ans d'âge	Les États ont toute latitude pour fixer les taux.	15	2.3 %
Taxe sur l'hébergement hôtelier	Prix de l'hébergement hôtelier	Les États ont toute latitude pour fixer les taux.	30	2.1 %
Taxe sur les jeux	Revenu perçu par les organisateurs	6 %. Si les États fixent un taux supérieur à 6 %, l'administration fédérale portera son propre taux à 21 %	30	1.1 %
Taxe sur les spectacles publics	Revenu perçu par les organisateurs	Les États ont toute latitude pour fixer les taux	11	0.4 %
Surtaxe sur l'impôt fédéral sur le revenu des personnes physiques (créée par la loi de finances de 2005)	L'assiette est fixée par l'administration fédérale	Fourchette fixée par l'administration fédérale : 2 à 5 %	2	Sans objet

1. Ce tableau ne comprend que les impôts pour lesquels les États disposent de pouvoirs de fixer l'assiette ou les taux.

2. Plusieurs États appliquent des taux multiples, en fonction de la nature des activités économiques et/ou du nombre de salariés.

3. L'impôt est perçu à l'échelon municipal dans 31 États.

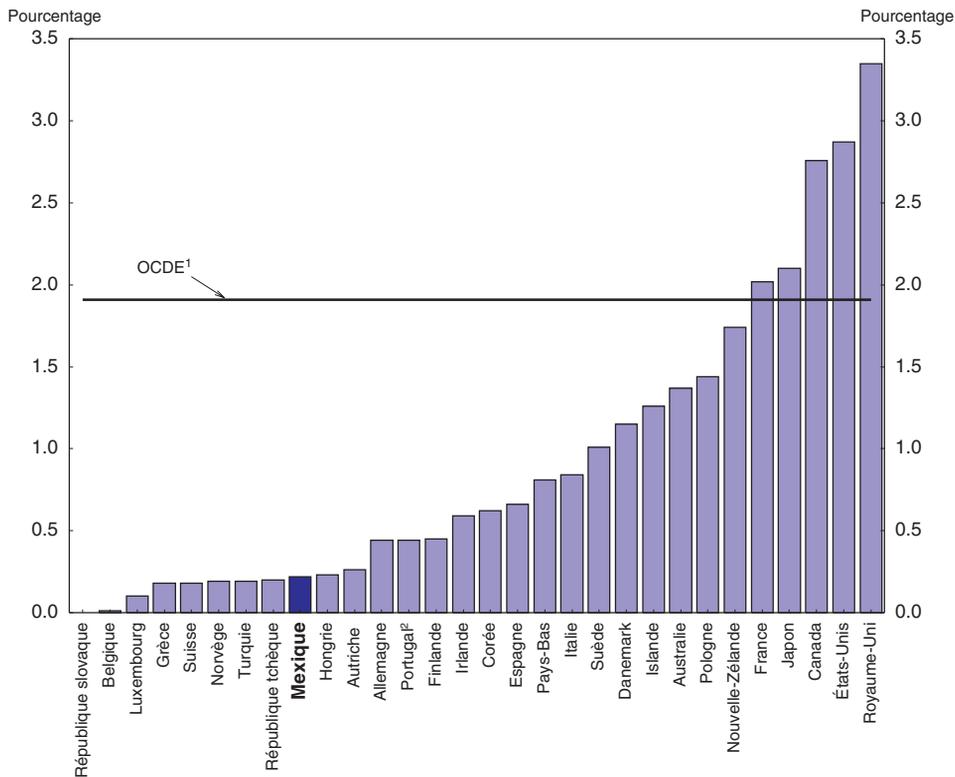
Source : INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 2000-2003*. SHCP, *Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, 2005*.

financières (les États conservent la majeure partie des recettes supplémentaires obtenues et leur part dans les recettes fédérales – *participaciones* – augmente en fonction de l'effort d'amélioration du recouvrement). Certains des États les plus pauvres (Chiapas, Guerrero et Michoacán, notamment) sont parvenus en particulier à mieux recouvrer l'impôt et ont donc vu s'accroître leur part des recettes totales. Les estimations du gouvernement fédéral concernant les recettes supplémentaires qui pourraient être obtenues en renforçant les contrôles fiscaux au niveau des États montrent qu'au total des progrès pourraient être accomplis et que les administrations infranationales ne sont toujours pas suffisamment incitées à mieux recouvrer l'impôt²⁰.

Les modifications récentes du régime des transferts aux administrations infranationales et une série de facteurs politiques ont compromis les initiatives qui ont pu être prises dans le passé pour accroître les recettes fiscales des administrations infranationales. Avec l'apparition d'une Chambre des représentants multipartite, le Congrès s'est employé à accroître les transferts aux administrations infranationales, et les transferts de l'État fédéral aux administrations infranationales ont régulièrement augmenté depuis le début des années 90, ce qui a desserré leur contrainte budgétaire. L'exemple le plus patent est la création en 2000, par le Congrès, de transferts affectés au renforcement des finances publiques des États (PAFEF). Dans ce contexte, les administrations infranationales n'ont guère voulu payer le prix politique d'une fiscalité

Graphique 5.7. Les impôts réguliers sur les biens immeubles dans les pays de l'OCDE

Recettes en pourcentage du PIB, 2002



1. Moyenne pondérée avec PIB et parités de pouvoir d'achat de 2000.

2. Données de 2001.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, 1965-2003.

plus lourde pour leurs administrés. Plusieurs études empiriques montrent en outre qu'au niveau des communes la générosité du système de transferts – et en particulier la création de ceux affectés à l'investissement, en 1998 – a conduit les communes à relâcher leur effort fiscal²¹. Un autre facteur a pu jouer : le manque de moyens humains, techniques et administratifs pour mettre en œuvre correctement les nouvelles prérogatives fiscales.

Partage des recettes : une péréquation limitée

Conçu au départ comme contrepartie à l'abandon de prérogatives fiscales des administrations infranationales, le régime de partage des recettes ne donne guère de résultats du point de vue de la péréquation. Le Système national de coordination budgétaire (SNCB) dispose depuis 1980 qu'aucun État ne doit obtenir moins de recettes avec la centralisation fiscale qu'il en percevait avant d'adhérer au système. Jusqu'au début des années 90, les États les plus riches se voyaient donc attribuer des *participaciones* – qui représentent le principal instrument de partage des recettes et qui atteignaient 3.4 % du PIB en 2003 – pouvant être sept fois supérieures à celles perçues par les États les plus pauvres. La situation est tout à fait différente dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE (notamment l'Allemagne, le Canada, l'Espagne, le Japon et les pays nordiques), où le partage des recettes, ou plus généralement les transferts non affectés, est le principal mécanisme de péréquation des ressources budgétaires. Les possibilités de redistribution

Encadré 5.4. Principales réformes accomplies depuis le milieu des années 90 pour renforcer les prérogatives fiscales des États

1996

- Les États sont autorisés à percevoir un impôt sur les services hospitaliers et sur la propriété ou l'usage des véhicules automobiles d'occasion.

1997

- Le taux de la taxe fédérale sur les jeux est ramené de 21 à 15 % et les États peuvent percevoir une taxe de 6 % dans les mêmes conditions.
- En vertu d'un accord de coopération administrative, les États sont autorisés à administrer un certain nombre d'impôts fédéraux (impôt sur le revenu, impôt sur le patrimoine, taxe indirecte pour les petits contribuables et TVA). Ils sont incités à mieux recouvrer l'impôt puisqu'ils peuvent conserver les recettes fiscales supplémentaires collectées grâce à leurs contrôles fiscaux.
- Les États sont chargés du recouvrement de la taxe sur les véhicules automobiles neufs et de celle sur les véhicules d'occasion. Le produit de ces impôts est maintenant entièrement conservé par les États, qui ne peuvent pas toutefois fixer les taux ou les bases d'imposition.

2002

- Les États peuvent percevoir une surtaxe de 5 % sur le revenu des personnes physiques exerçant des activités d'entreprise sous le régime des petits contribuables. Il n'a pas été fait usage de cette possibilité, que le Congrès a supprimée en 2003.
- Les États peuvent mettre en place une nouvelle taxe sur les ventes se surajoutant à la TVA fédérale, le taux maximum de cette taxe étant de 3 %. Il n'a pas été fait usage de cette possibilité, que le Congrès a supprimée en 2003.

2003

- Dans le cadre d'accords de coopération administrative, le gouvernement fédéral transfère aux États : i) les recettes de l'impôt fédéral sur le revenu des personnes physiques exerçant des activités entrepreneuriales sous le régime des petits contribuables (revenu inférieur à 2 millions de pesos par an); ii) l'équivalent de 5 % des recettes de l'impôt fédéral sur les bénéficiaires des personnes physiques exerçant des activités entrepreneuriales sous le régime des contribuables intermédiaires (revenu inférieur à 4 millions de pesos par an); et iii) l'équivalent de 5 % de l'impôt sur les gains en capital au titre des transactions immobilières. Les contribuables peuvent déduire l'un ou l'autre de ces paiements aux États de leur impôt fédéral sur le revenu.

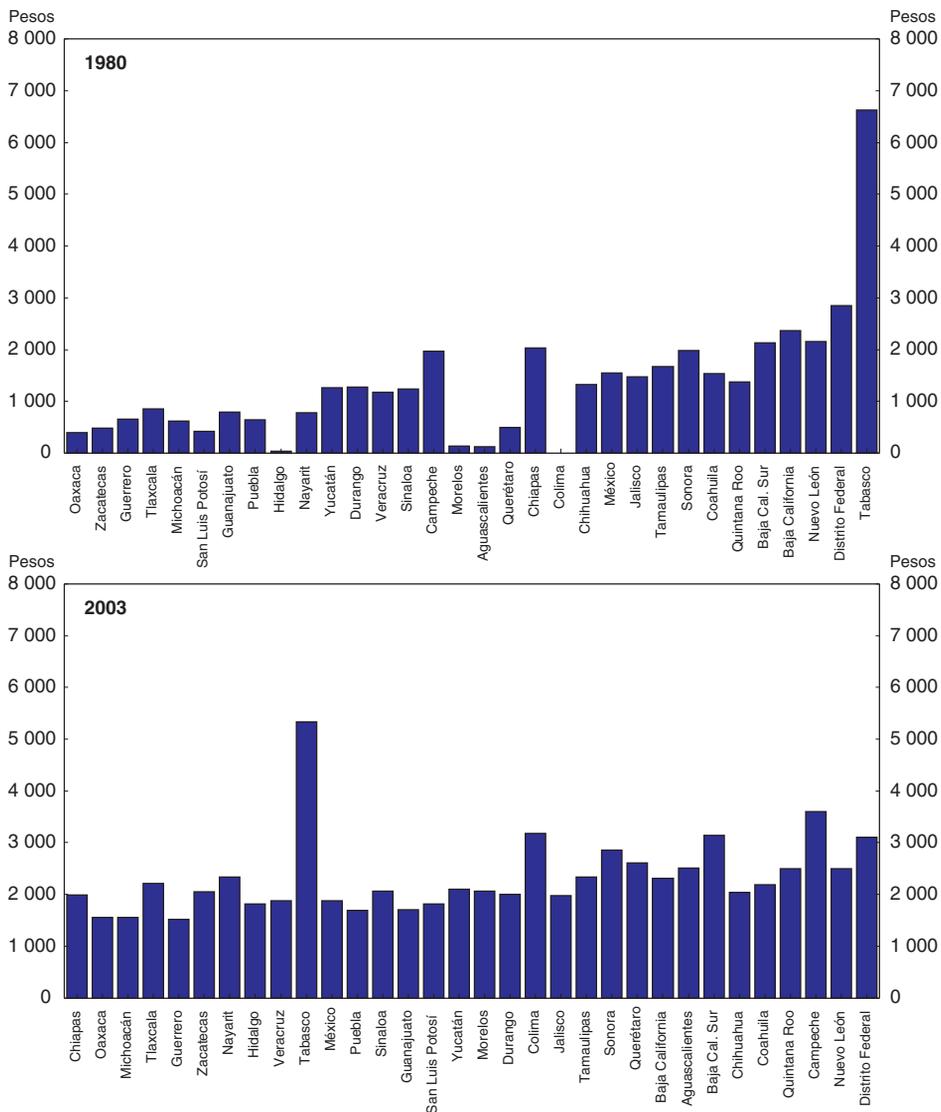
2005

- L'État fédéral continue de réduire le taux maximum de l'impôt fédéral sur le revenu des personnes physiques, qui est ramené de 33 % en 2004 à 30 % (une nouvelle baisse à 28 % en 2007 est annoncée). En contrepartie, les États peuvent percevoir un impôt de 2 à 5 % dans les mêmes conditions. En avril 2005, deux États (Chihuahua et Guanajuato) avaient tiré parti de cette possibilité, tandis que les Congrès du Michoacán et du Sonora envisageaient de faire de même.

via le partage des recettes ont été améliorées au Mexique par rapport au début des années 90, grâce à plusieurs modifications de la formule appliquée (voir l'encadré 5.3). Néanmoins, les États riches et les États producteurs de pétrole perçoivent des transferts

par habitant bien supérieurs à ceux dont bénéficient les États les plus pauvres (graphique 5.8). Cette répartition entre les États se retrouve également dans certains des transferts affectés aux infrastructures (notamment le FIES). Or, dans le cadre du dispositif de partage des recettes, les perspectives de plus large redistribution en faveur des États dont les recettes fiscales potentielles sont inférieures à la moyenne par habitant restent limitées, puisque le SNCB offre aux États la possibilité de ne pas participer.

Graphique 5.8. Transferts par habitant attribués aux États au titre du partage des recettes¹



Note : Les États sont classés suivant l'ordre croissant du PIB par habitant en 1980 et en 2003.

1. Les principaux transferts au titre du partage des recettes indiqués ici proviennent des sources suivantes : le Fonds général de participation, la Réserve pour éventualités, le Fonds de développement communal, le produit de la taxe spéciale sur les produits et services (IEPS), et le produit des taxes sur les voitures neuves et d'occasion (ISAN et Tenencia).

Source : Les données sur le partage de recettes sont tirées de CEFP/024/2003, *Indicadores de Finanzas Públicas por Entidad Federativa 1980-2002* ; données 2003 de SHCP. Population 1980, 2000 Inegi, México en el siglo XX ; données 2003 de Conapo ; PIB par État de Inegi, BIE.

Solutions possibles pour modifier la composition des recettes des États

En réduisant la dépendance des États à l'égard des transferts fédéraux et en leur conférant plus de prérogatives fiscales, il est probable qu'on les responsabiliserait davantage et qu'on renforcerait leur contrainte budgétaire. Il faudrait que les États se voient attribuer au moins un grand impôt, qui remplacerait éventuellement l'impôt actuel sur les salaires et réglerait les problèmes qui s'y rattachent. Mais il n'y a que peu de prérogatives fiscales susceptibles d'être exercées au niveau infranational sans soulever de problèmes d'équité et/ou d'efficacité (Joumard et Kongsrud, 2003). Sur le plan de l'efficacité, attribuer des pouvoirs fiscaux aux administrations infranationales risque d'alourdir les coûts de recouvrement et de mise en application tout en créant des distorsions dans les échanges entre collectivités territoriales et/ou sur le marché des capitaux et le marché du travail. Le choix de la base d'imposition est important si l'on veut minimiser les coûts d'efficacité de la décentralisation fiscale. Sur le plan de l'équité, la répartition des bases d'imposition entre les États est très inégale au Mexique, mais, cette fois encore, certaines bases d'imposition sont probablement réparties plus également que d'autres (dans plusieurs pays, les recettes par habitant provenant des impôts sur la consommation ont tendance à être plus également réparties que celles provenant, par exemple, des impôts sur le revenu).

Jusqu'à présent, les autorités nationales mexicaines ont envisagé essentiellement deux solutions neutres du point de vue des recettes : elles ont donné aux États la possibilité d'introduire une taxe sur les ventes, se surajoutant à la TVA, ou une surtaxe sur l'impôt fédéral sur le revenu des personnes physiques (*impuesto cedular*). Dans les deux cas, les États peuvent fixer les taux dans une fourchette déterminée par le gouvernement fédéral. Pour 2005, le gouvernement fédéral a proposé les deux solutions, mais le Congrès n'a approuvé que la surtaxe sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Cette solution a le mérite de ne pas alourdir sensiblement les coûts de recouvrement et de mise en application, puisque l'administration de la surtaxe incombe toujours essentiellement aux autorités fédérales et que les bases d'imposition sont identiques, les contribuables n'ayant à remplir qu'un formulaire fiscal. Par ailleurs, la surtaxe offre l'avantage d'être perçue en fonction de la résidence du contribuable (contrairement à l'impôt sur les salaires, perçu dans l'État où l'emploi est exercé, et à la taxe sur les ventes, qui peut déplacer les achats d'un État à un autre). Cependant, la proportion de la population économiquement active qui acquitte actuellement l'impôt sur le revenu des personnes physiques est faible, en partie à cause de la distribution inégale des revenus (voir le premier chapitre); il faut y ajouter un seuil d'assujettissement qui est élevé et des abattements importants ainsi qu'un secteur informel de grande dimension²². Par conséquent, utiliser un impôt que n'acquitte qu'une faible proportion de la population locale ne responsabiliserait guère les États, sauf si des réformes permettent d'augmenter le nombre des contribuables payant l'impôt sur le revenu en élargissant l'assiette (notamment par la suppression de divers régimes spéciaux).

Peu de pays pratiquent la taxe sur les ventes au niveau infranational. Aux États-Unis, la taxe sur les ventes est la ressource fiscale propre la plus importante pour les États, et elle joue également un certain rôle pour les collectivités locales; mais l'assiette de la taxe sur les ventes s'est fortement contractée, car la consommation de biens a diminué par rapport à la consommation de services qui, souvent, n'est pas passible de la taxe sur les ventes parce que les services sont essentiellement fournis aux entreprises. Il faudrait s'efforcer d'éviter la taxation en cascade des achats des entreprises en exonérant les ventes aux

Encadré 5.5. La TVA décentralisée au Canada et dans l'Union européenne

Il existe dans plusieurs pays des impôts infranationaux sur la consommation. La mise en œuvre d'une TVA infranationale fait néanmoins intervenir de délicats équilibres entre l'objectif d'efficacité et l'autonomie fiscale au niveau infranational. Une TVA infranationale risque de fausser les échanges interrégionaux, d'accroître la fraude et d'alourdir les coûts de recouvrement et de mise en application. L'expérience du Canada et de l'UE montre comment ces problèmes ont été traités ou restent à régler.

Le cas du **Canada** est très instructif du point de vue de la conception d'un impôt décentralisé sur la consommation, puisque plusieurs modèles ont été appliqués. La double TVA provinciale/fédérale en vigueur au Québec illustre probablement les meilleures conditions d'équilibre entre l'objectif d'élargissement des prérogatives fiscales infranationales - et donc de responsabilisation - et le souci de minimiser les éléments d'inefficacité qui résultent d'un impôt infranational sur la consommation (voir Bird et Gendron, 2001)*.

La double TVA au Québec. La province du Québec applique une TVA (dénommée « taxe de vente du Québec », TVQ, ce qui peut être source de confusion) qui se surajoute à la TVA fédérale (TPS). La TVQ est administrée par le gouvernement provincial, qui administre également la TPS fédérale, ce qui évite une duplication des coûts de mise en application et de recouvrement. La taxe frappant les ventes interprovinciales entre entreprises fait essentiellement intervenir un régime de paiement différé similaire à celui appliqué dans l'UE, à cette différence près que le mécanisme d'exécution résulte de la TPS fédérale. Les exportations québécoises à destination d'une autre province ou de l'étranger sont taxées au taux zéro pour la TVQ. Les exportations vers une autre province étant passibles de la TPS fédérale, il reste très intéressant de bénéficier de la TVA. Le dispositif normal de contrôle fédéral pour la TPS permet en outre de vérifier qu'il n'y a pas eu fraude à la TVQ. Enfin, depuis que la TVQ est appliquée TPS incluse, le Québec a tout intérêt à contrôler la conformité aussi bien à la TPS qu'à la TVQ.

La taxe de vente harmonisée (TVH) à Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick. En 1997, un accord entre les autorités fédérales et trois provinces orientales a abouti à la mise en place d'une TVA commune (la TVH) dont l'assiette est harmonisée et dont le taux global fédéral/provincial est fixé à 15 % dans les trois provinces participantes. Dans ces provinces, la TVH a remplacé la TVA fédérale (TPS) et la taxe de vente provinciale. La TVH est administrée par les autorités fédérales. Les recettes sont partagées en fonction du profil de consommation de la province. L'accord concernant la TVH limite néanmoins l'autonomie de la province et de l'État fédéral, puisque le taux de la TVH ne peut être modifié qu'à l'unanimité.

Le régime « transitoire » de TVA dans l'Union européenne. L'Union européenne connaît un régime de double TVA depuis 1993 : le principe de destination s'applique aux entreprises et le principe d'origine à la plupart des achats transfrontaliers des personnes physiques (les principales exceptions étant l'achat d'un véhicule automobile neuf et la vente par correspondance). Ce système vise à répondre aux conditions d'un marché intérieur sans frontières tout en laissant une marge de manœuvre au niveau national pour le choix du taux de TVA et pour le recouvrement et le contrôle. Ce régime transitoire a remplacé le contrôle douanier par l'obligation, pour toutes les entreprises de l'UE pratiquant la vente à distance aux particuliers dans un autre pays de l'UE, de s'assujettir à la TVA dans ce pays pour ces ventes au-delà d'un certain seuil de chiffre d'affaires. Les ventes intracommunautaires entre entreprises doivent être également déclarées. Malgré tout, la complexité des procédures de TVA, s'ajoutant à une uniformité insuffisante dans l'application des directives TVA sur le territoire des pays membres, a grandement freiné les échanges transfrontaliers et a donné lieu à des fraudes (Joumard, 2001).

* De plus, cinq provinces appliquent une taxe sur les ventes de détail (Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Colombie-Britannique et île du Prince-Édouard), se surajoutant à la TVA fédérale. Elles administrent cette taxe indépendamment de la TPS fédérale, qui n'a pas la même assiette.

producteurs, mais cela pourrait entraîner des coûts administratifs élevés et/ou favoriser la fraude fiscale²³. Les pertes de recettes liées au commerce interrégional et le développement du commerce électronique posent également de délicats problèmes.

Choisir comme assiette la consommation pour les impôts infranationaux offre néanmoins plusieurs avantages par rapport à une surtaxe sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les recettes des impôts sur la consommation sont généralement moins instables dans le temps, ce qui est un critère essentiel pour déterminer si une base d'imposition est judicieuse au niveau infranational. De plus, ces recettes sont sans doute plus également réparties entre les régions que celles liées à l'impôt sur le revenu. Si les autorités nationales accordent beaucoup de poids à ces deux facteurs, une solution plus efficace que celle de la taxe sur les ventes serait celle de la double TVA²⁴. Elles pourraient s'inspirer à cet égard des dispositifs en vigueur au Canada et dans l'Union européenne (encadré 5.5). Parmi les modèles très nombreux, la solution adoptée au Québec pourrait convenir au Mexique. La combinaison d'une TVA fédérale (TPS) et d'une TVA provinciale (TVQ) au Québec fait intervenir un mécanisme d'autodiscipline, ménage aux administrations infranationales une certaine autonomie pour la fixation des taux et évite des distorsions excessives dans le commerce entre collectivités territoriales.

Une autre question essentielle est de savoir si la réforme doit être neutre du point de vue des recettes au niveau national. Si l'élargissement des prérogatives fiscales des États résulte d'un transfert d'une base d'imposition de la Fédération aux États, comme cela a été le cas en 2005, il semblerait justifié d'ajuster à la baisse les transferts fédéraux (via l'accord de partage des recettes). Cela aurait également pour effet d'inciter davantage les États à exercer leurs nouvelles prérogatives fiscales. Au stade actuel, le potentiel redistributif de l'accord de partage des recettes au Mexique est si limité que le passage de ressources financières fédérales à des ressources fiscales propres ne soulèverait guère de problème d'équité. Mais on peut compter sur le Congrès pour s'opposer à une diminution des transferts fédéraux aux États et aux communes. En revanche, puisqu'il faut accroître les recettes permanentes du Mexique pour financer les principaux programmes de dépenses, notamment dans les secteurs de l'enseignement de base, de la santé et de la lutte contre la pauvreté (voir le chapitre 4), les États pourraient être investis de nouvelles prérogatives fiscales sans réduction correspondante des recettes fiscales fédérales²⁵. Dans ce scénario, les recettes fiscales nationales augmenteraient et les États devraient assumer des obligations clairement définies pour les dépenses publiques supplémentaires qui sont si nécessaires.

Assurer la discipline budgétaire dans un environnement décentralisé

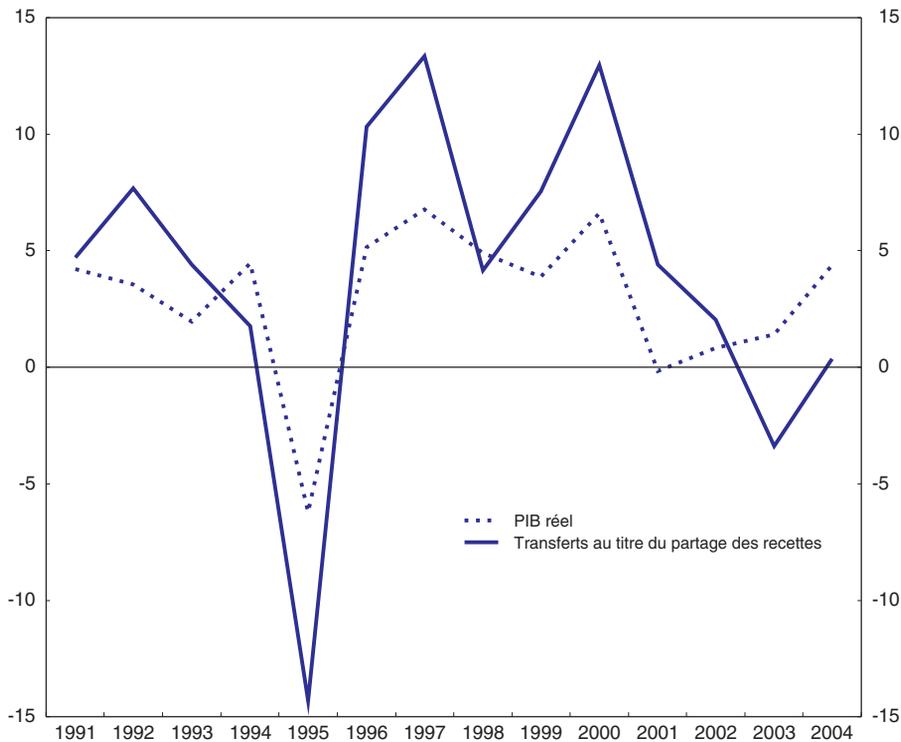
L'un des enjeux essentiels dans le contexte décentralisé qui prévaut au Mexique est d'assurer la viabilité des finances publiques tout en faisant en sorte que la politique budgétaire conserve un rôle stabilisateur.

Les dépenses des administrations infranationales sont faussées du fait de l'instabilité de leurs recettes

Les recettes des administrations infranationales sont très instables, ce qui crée un risque d'allocation sous-optimale des ressources. Plusieurs transferts fédéraux sont attribués selon un pourcentage fixe d'un ensemble d'impôts fédéraux et de recettes liées au pétrole²⁶. Ces transferts représentaient 3.1 % du PIB en 2004, mais ils sont très fluctuants (graphique 5.9). De plus, les transferts fédéraux effectivement versés dans

Graphique 5.9. Instabilité des transferts fédéraux perçus par les administrations infranationales¹

Taux de croissance annuel, prix de 1993



1. Les principaux transferts indiqués ici proviennent des sources suivantes : le Fonds général de participation, la Réserve pour éventualités, le Fonds de développement communal, la taxe spéciale sur les produits et services (IEPS), et les taxes sur les voitures neuves et d'occasion (ISAN et Tenencia).

Source : Ministère des Finances.

plusieurs cas n'ont pas été conformes aux prévisions du budget fédéral (par exemple pour tenir compte d'une hausse ou d'une baisse des recettes fédérales, ou des fluctuations du prix du pétrole), qui sont celles servant de référence aux administrations infranationales pour établir leur propre budget. Un certain lissage ponctuel a récemment été autorisé, mais en raison de cette instabilité, la planification budgétaire au niveau infranational se révèle difficile²⁷. Le problème est particulièrement aigu pour les transferts affectés au développement des infrastructures²⁸. Malgré une certaine flexibilité pour l'échelonnement de l'utilisation dans le temps du PAFEF pour les exercices 2004 et 2005, la plupart des autres transferts préaffectés doivent être dépensés au cours de l'exercice, ce qui empêche les États de reporter les crédits inutilisés. Cela incite à beaucoup dépenser en fin d'année, probablement au détriment du rapport coût-efficacité des programmes publics d'investissement.

L'instabilité des ressources des administrations infranationales peut également exercer un effet de cliquet sur les dépenses. De par leur nature, les dépenses courantes des administrations infranationales sont largement insensibles à la conjoncture économique, il est difficile de les réduire et elles s'ajustent même à la hausse en cas de ralentissement de l'activité (par exemple, l'économie formelle employant moins de main-d'œuvre en cas de ralentissement de l'activité, il y a augmentation du nombre de personnes non assurées et donc des dépenses de santé des États). Dans ces conditions, ce sont les dépenses les plus

faciles à comprimer (notamment les investissements) qui souffrent le plus lorsque l'activité se ralentit, alors qu'elles pourraient avoir un taux élevé de rendement social²⁹. En revanche, l'emploi ou la masse salariale dans le secteur public pourront s'accroître en cas d'accélération de l'activité et un retour en arrière ne sera guère possible en raison des rigidités du statut de la fonction publique. Les dépenses publiques risquent donc de subir un effet de cliquet obligeant le gouvernement fédéral à ajuster à la hausse les transferts aux administrations infranationales en période difficile, cet ajustement ayant tendance à se pérenniser. On en a un bon exemple avec la création du PAFEF en 2000 et la proposition actuelle d'institutionnaliser ce transfert.

La viabilité budgétaire n'est pas assurée dans le long terme

L'endettement des États a de nouveau tendance à augmenter depuis 2000...

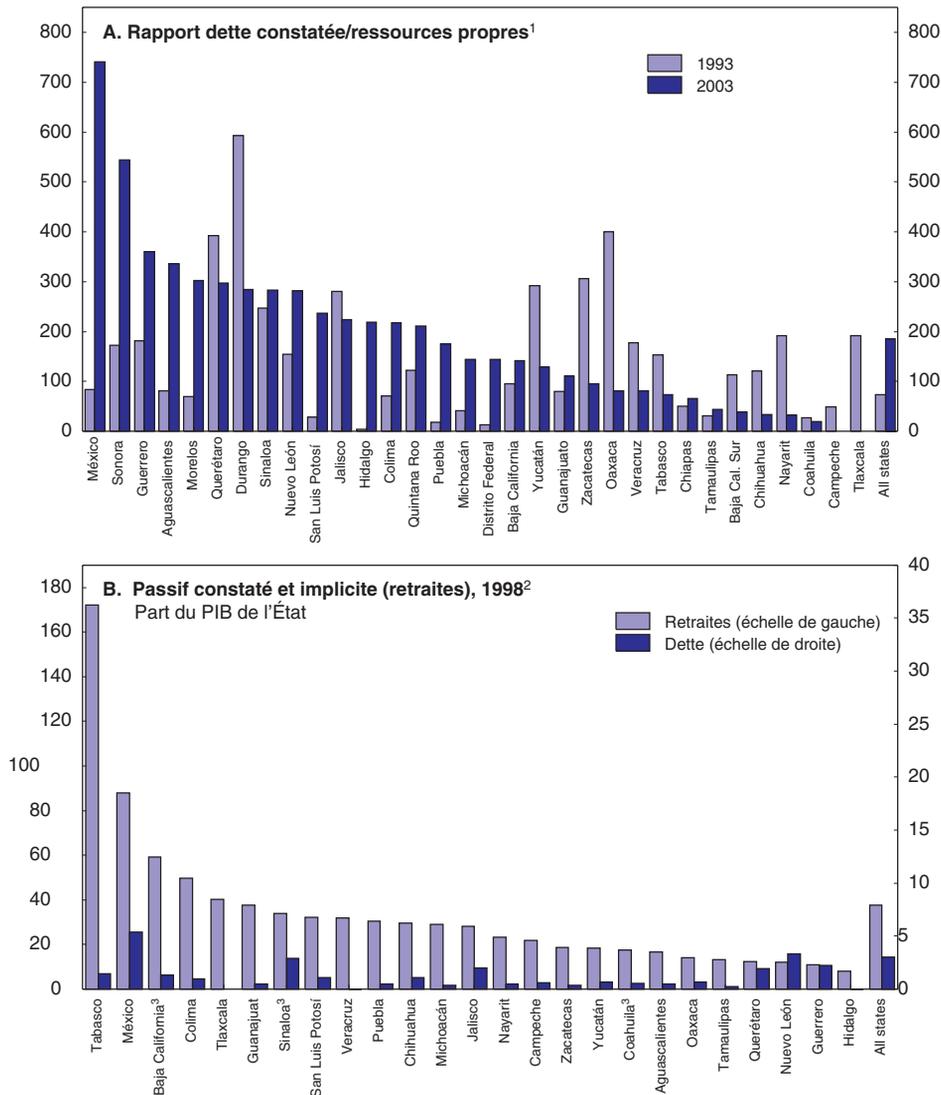
Tout en ayant augmenté en termes réels au début des années 2000, l'endettement des États reste faible en proportion du PIB (1.8 % en 2004) et sur le plan international³⁰. Mais pour apprécier la viabilité des finances des États, il faudrait comparer leur passif aux ressources financières qu'ils maîtrisent directement, c'est-à-dire leurs recettes propres. Proche de 200 % en 2003, le ratio dette/ressources propres des États est très élevé et dépasse très nettement le niveau observé avant la crise de 1994 (graphique 5.10)³¹. En outre, les engagements implicites liés aux régimes de retraite des fonctionnaires atteignent des montants élevés dans la plupart des États. Ils étaient de l'ordre de 25 % du PIB en 1998 selon la première *Convención Nacional Hacendaria*, malgré les réformes entreprises récemment dans certains États (Aguascalientes, Coahuila et Guanajuato, notamment) pour assainir leurs régimes de retraite³². La dette éventuelle se rattachant aux entreprises publiques locales et aux créances des services publics sur les administrations infranationales pourrait elle aussi atteindre un niveau élevé³³, même si l'État fédéral a récemment remboursé une partie des dettes des administrations infranationales aux entreprises de distribution d'eau et d'électricité.

... et les mécanismes destinés à le contenir n'ont pas été mis en place dans tous les États

Le renflouement généralisé des États par la Fédération au milieu des années 90 a sans doute compromis la viabilité à long terme en créant un problème d'aléa moral. À la suite de la crise du peso, la dette des États est passée de 1.3 % du PIB en 1993 à 2.2 % en 1995, les taux d'intérêt ayant très fortement augmenté. Les États étant dans l'incapacité d'assurer le service de leur dette, le gouvernement fédéral leur a accordé des transferts financiers extraordinaires de l'ordre de ½ pour cent du PIB entre 1995 et 1998 (FMI, 2004). Cette intervention a permis de réduire la dette des États, toutes choses égales par ailleurs, mais elle a aussi accru ultérieurement leur capacité d'emprunt³⁴. En contrepartie de la reprise de dette, les États ont dû s'engager dans un programme d'ajustement vis-à-vis du ministère des Finances; ils étaient tenus d'équilibrer leur budget, de présenter leurs États financiers dans un format uniforme et d'adopter ou de mettre à jour une législation régissant la dynamique de leur dette et de celle des communes relevant de leur juridiction. À la fin de 1995, tous les États avaient signé une lettre d'intention avec le gouvernement fédéral. Mais aucun mécanisme n'était en place pour faire respecter cet engagement. En 2002, neuf États seulement avaient plafonné d'une manière ou d'une autre leur dette (souvent sous la forme d'un ratio dette/ressources propres et transferts au titre du partage des recettes ou dépenses)³⁵.

Graphique 5.10. **Passif des États**

Pourcentage



1. Les ressources propres représentent la somme des recettes fiscales propres et des recettes non fiscales des États.
2. Les engagements au titre des retraites ont été estimés comme étant la somme des déficits actuariels du système de retraite des États couvrant leurs propres salariés, pour un taux d'actualisation de 3.5 %.
3. Enseignants et services administratifs uniquement.

Source : SHCP, *Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales* (2005) ; INEGI, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 1999-2003* ; CEFP, *Grado de Endeudamiento de las Entidades Federativas, al cierre de 2003*.

Les dispositifs de discipline budgétaire sont faibles

Les règles budgétaires imposées aux administrations infranationales ne sont guère contraignantes

Les règles budgétaires imposées aux administrations infranationales mexicaines sont peu contraignantes par rapport à celles en vigueur dans la majorité des pays de l'OCDE. En vertu de la Constitution fédérale, les administrations infranationales ne peuvent emprunter qu'en pesos auprès des créanciers nationaux, et en vue d'investissements productifs, mais la notion d'investissement n'est pas bien définie. Les nouveaux emprunts

doivent être approuvés par les Congrès des États. Toutefois, les autorités fédérales n'imposent aucun plafond d'endettement ou de déficit, soit annuellement, soit à moyen terme³⁶. Ces faibles restrictions, se conjuguant au poids des transferts fédéraux au niveau infranational, vont à l'encontre de ce qu'on peut observer dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE. Dans ces pays, les administrations centrales qui autorisent un excès relativement libre au marché du crédit sont celles qui font financer aux administrations infranationales une proportion relativement forte de leurs dépenses via leurs ressources propres (Rodden, 2004). Le Mexique fait aussi figure d'exception parmi les pays de l'OCDE dans la mesure où les faibles contraintes d'emprunt infranational se doublent d'un dispositif tel que les transferts fédéraux peuvent servir de garantie pour les emprunts des administrations infranationales (tableau 5.3).

Tableau 5.3. **Les différentes stratégies possibles pour assurer la discipline fiscale : règles budgétaires et garanties dans un certain nombre de pays**

Limitation des emprunts	Garanties de l'administration centrale pour les emprunts des administrations infranationales		
	Pas de garantie	Garantie au cas par cas	Garantie implicite
Les administrations infranationales ne sont pas autorisées à emprunter	Chili		
Chaque prêt doit être approuvé au cas par cas	Israël, Corée	Turquie	Japon
L'administration centrale impose des niveaux maximaux d'emprunt	Danemark, République slovaque, Slovénie		
L'administration centrale et les administrations infranationales tiennent des consultations formelles sur le niveau des emprunts, mais ces décisions ne sont pas contraignantes	Australie, Maroc, Afrique du Sud	Colombie	Indonésie
Les administrations infranationales sont sujettes à des limitations fixées dans la Constitution ou dans leurs statuts	Autriche, Allemagne, États-Unis		
Pas de limitation des emprunts	Canada, République tchèque, Finlande, France, Islande, Nouvelle-Zélande, Norvège, Suède	Grèce	Mexique ¹ , Pays-Bas ²

1. Les administrations infranationales ne peuvent emprunter qu'à des fins d'investissement, et auprès d'investisseurs mexicains (toutefois, la définition de l'investissement manque de clarté). Les transferts fédéraux peuvent être utilisés comme garantie pour les emprunts des administrations infranationales.
2. Aux Pays-Bas, l'administration centrale surveille de près les emprunts des municipalités à l'aide de divers instruments, même s'il n'y a pas de limitation formelle des emprunts.

Source : Base de données OCDE/Banque mondiale sur les pratiques et procédures budgétaires.

Les réformes mises en œuvre récemment pour renforcer le rôle régulateur des mécanismes du marché...

Parmi les stratégies possibles pour prévenir le risque de politique budgétaire laxiste dans un environnement décentralisé, le Mexique a récemment accordé priorité à une solution axée sur les mécanismes du marché. Le cadre institutionnel régissant l'accès des administrations infranationales aux marchés de capitaux a été réformé à la fin des années 90 pour promouvoir le rôle régulateur des mécanismes du marché. Les principales mesures ont consisté à :

- *Améliorer l'information sur la situation financière des administrations infranationales.* Pour avoir accès au marché du crédit, les administrations infranationales doivent maintenant être notées par deux agences. À cet effet, les États et les communes doivent fournir des

données sur leurs finances, pour les 10 et 5 dernières années respectivement. En 2004, les 32 États mexicains et 75 communes avaient été notés par au moins une agence.

- *Renforcer la réglementation bancaire pour obliger les prêteurs à mieux prendre en compte les risques liés aux emprunts des administrations infranationales.* Premièrement, la réglementation bancaire concernant les plafonds d'engagements par client a été étendue aux administrations infranationales, ce qui rend moins attrayants les concours aux administrations infranationales. Deuxièmement, les possibilités de provisionnement par les banques sont fonction de la notation de l'administration infranationale, la pondération des risques allant de 20 à 150 %.
- *Mettre fin à l'obligation d'obtenir l'agrément fédéral pour tout nouvel emprunt.* Depuis 1997, les administrations infranationales n'ont plus à obtenir l'approbation du ministère des Finances pour leurs nouveaux emprunts³⁷. Elles n'ont plus l'obligation d'enregistrer la dette auprès de ce ministère (toutefois, les prêts non enregistrés s'accompagnent automatiquement d'une pondération des risques à 150 %). En contrepartie, en cas d'arriéré de remboursement ou de menace de défaillance d'un État, l'administration fédérale n'est plus tenue d'intervenir comme prêteur en dernier ressort (mais il ne lui est pas interdit de le faire) – les banques ne peuvent pas demander au ministère des Finances de déduire le montant du service de la dette correspondant du transfert fédéral à un État défaillant (FMI, 2004).

... risquent ne pas garantir la discipline budgétaire

La médiocre qualité persistante des données sur les finances publiques et la garantie fédérale implicite pour les emprunts des administrations infranationales affaiblissent le rôle régulateur des mécanismes du marché. Les informations disponibles se sont améliorées par rapport à la fin des années 90, en partie grâce à la notation obligatoire évoquée ci-dessus, mais en raison de l'absence de cadre comptable bien établi faisant clairement apparaître le passif et la capacité de remboursement des administrations infranationales, il est difficile d'évaluer et de comparer les situations financières. En particulier, les documents comptables de la Fédération et des États restent incompatibles et la structure et le contenu informatif des comptes publics infranationaux sont hétérogènes³⁸. De plus, les prêteurs ne peuvent plus demander à l'administration fédérale d'agir comme fiduciaire pour assurer le service de la dette des États; le mécanisme récent de la fiducie globale (*fideicomiso maestro*) destiné à faciliter l'accès des administrations infranationales au marché du crédit a introduit une nouvelle formule permettant d'utiliser les transferts fédéraux comme collatéral pour les emprunts des administrations infranationales (encadré 5.6). Du fait de ce mécanisme, les prêteurs sont moins incités à se montrer plus exigeants vis-à-vis des États dont les performances sont médiocres. Dans la pratique, la notation des émissions d'obligations est généralement équivalente à celle des émissions fédérales sur le marché intérieur (Fitch, 2004a). À cause de la concurrence qui règne entre elles, les agences de notation peuvent en outre être incitées à se montrer trop favorables dans l'évaluation de la situation financière des administrations infranationales, pour ne pas perdre des clients. Du côté de l'emprunteur, les administrations infranationales peuvent tabler sur une intervention de l'État fédéral en cas de graves difficultés financières les empêchant d'assurer les services publics de base, dont certains (notamment la santé et l'éducation) sont considérés comme un droit fondamental pour tous les citoyens³⁹. Le statut spécial du District fédéral, qui bénéficie encore d'une garantie expresse de la part du gouvernement fédéral, pourrait renforcer cette attente de renflouement.

Encadré 5.6. **Le mécanisme de la fiducie globale, destiné à faciliter l'accès des administrations infranationales aux marchés de capitaux**

En avril 2000 a été mis en place un nouveau dispositif visant à faciliter l'accès des administrations infranationales aux marchés de capitaux : la fiducie globale (*fideicomiso maestro*). La fiducie globale permet aux émetteurs de préaffecter certaines ressources futures à une fiducie gérée par un tiers (la fiducie globale), créée par l'administration infranationale et une banque (ou un groupe de banques). Les ressources affectées à ces fiducies globales sont dans la plupart des cas les transferts fédéraux au titre du partage des recettes (*participaciones*) et, parfois, l'impôt sur les salaires. Ces recettes sont utilisées pour garantir des émissions obligataires et/ou des prêts bancaires. La fiducie redistribue les transferts fédéraux aux administrations infranationales après service de la dette.

En 2004, environ 30 % de la dette infranationale était garantie par cette formule de fiducie globale, les emprunts ayant une durée de 5 à 15 ans et le délai de grâce pouvant aller jusqu'à 6 ans.

Les réformes à entreprendre

Pour tirer le meilleur parti de la décentralisation, il faudrait renforcer la responsabilité des administrations infranationales – en recherchant un meilleur équilibre entre les principales prérogatives (du côté des dépenses et de l'emprunt) et des pouvoirs fiscaux relativement limités – et en s'attaquant plus efficacement aux disparités de développement régional. On formulera ci-après une série de recommandations en ce sens. L'encadré 5.7 qui figure à la fin de ce chapitre résume ces recommandations.

Donner une plus large autonomie aux administrations infranationales en matière de dépenses, doublée d'une responsabilité renforcée

Des initiatives s'imposent pour inciter davantage les administrations infranationales à fournir des services publics de grande qualité avec un rapport coût-efficacité optimal. Il faudrait tout d'abord clarifier les prérogatives en matière de dépenses aux divers niveaux d'administration et remédier aux chevauchements de compétences. On pourrait dans certains secteurs donner davantage d'autonomie aux administrations infranationales pour leurs dépenses (elles pourraient, par exemple, définir le statut de leurs agents et se prononcer sur les ajustements de leurs rémunérations, ou prendre une plus grande part à la conception des programmes dans l'éducation). Il faudrait que les compétences pour les nouvelles infrastructures et pour leur entretien appartiennent à un même niveau d'administration. Une plus large autonomie devrait se doubler de réformes permettant aux citoyens d'influer davantage dans le sens d'une plus grande efficacité des services publics. Pour atteindre cet objectif, il faudrait mettre en place un dispositif cohérent d'information grâce auquel le citoyen pourra mieux comprendre comment les administrations infranationales utilisent leurs ressources et apprécier les résultats de leur action. Les accords conclus lors de la *Convención Nacional Hacendaria* de 2004 – en vertu desquels les administrations infranationales se sont engagées à fournir des informations sur leur situation financière dans des documents officiels et sur leurs sites Web – devraient être mis en œuvre sans tarder. Des informations plus pertinentes et plus comparables permettraient en outre d'identifier plus facilement les meilleures pratiques pour la conception et la gestion des programmes de dépenses publiques. De plus, il convient d'améliorer les mécanismes de contrôle et de coordination aux échelons fédéral et

infranational, en particulier pour les transferts préaffectés. Si l'on mettait fin à la règle de non-réélection ou, tout au moins, si l'on allongeait la durée des mandats locaux, on responsabiliserait davantage les élus locaux; il faudrait aussi des contrepois plus efficaces pour faire reculer la corruption.

Réformer les principes de financement des administrations infranationales

Les principes de financement des administrations infranationales devraient être réformés de façon à renforcer la responsabilité des administrations infranationales et à pouvoir mieux s'attaquer aux disparités de développement régional. Si les administrations locales étaient dotées de plus larges prérogatives fiscales, la discipline budgétaire s'exercerait mieux, car le coût des services publics locaux serait plus visible pour le contribuable. Mais obliger les administrations infranationales à payer le coût politique de leurs décisions de dépenses en exerçant leurs prérogatives fiscales suppose qu'on abandonne la pratique qui consiste à augmenter les transferts fédéraux fréquemment et, souvent, de façon ponctuelle. Le choix d'un « impôt infranational optimal » et la mise en œuvre d'un tel impôt restent très délicats. Au niveau des communes, on pourrait développer l'impôt immobilier en remédiant aux obstacles institutionnels qui s'opposent à sa plus large utilisation. L'amélioration du registre foncier devrait être prioritaire et le soutien technique de l'administration fédérale serait très apprécié par certaines communes. Il serait également souhaitable que les Parlements des États laissent aux communes le soin de fixer les taux d'imposition. Au niveau des États, le poids actuel des prélèvements sur les salaires n'est pas la solution idéale et il ne contribue guère à la responsabilisation, puisque les prélèvements perçus par les États sont déductibles de l'impôt fédéral. Attribuer aux États une certaine proportion de l'impôt fédéral sur le revenu des personnes physiques offre plusieurs avantages : c'est en particulier une solution visible, qui permet en outre de limiter les coûts supplémentaires de recouvrement et de mise en application. Mais cette formule risque d'accentuer les disparités financières d'un État à l'autre, puisque, pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les bases d'imposition sont géographiquement très concentrées. Un impôt infranational sur la consommation conviendrait mieux de ce point de vue, même s'il peut alourdir les coûts de recouvrement et de mise en application. Pour y remédier, une double TVA est préférable à la solution proposée par le gouvernement, à savoir un impôt sur la consommation finale perçu par les États qui s'ajouterait à une TVA fédérale.

Il faudrait réformer les transferts préaffectés, dont le montant reflète les coûts observés dans le passé, les ressources effectives et/ou la situation conjoncturelle. En ce qui concerne l'attribution du fonds pour l'enseignement de base (FAEB), le principal fonds de transferts préaffectés que reçoivent les États, il faudrait passer d'une formule basée sur l'offre (nombre d'établissements scolaires et d'enseignants) à une formule prenant en compte les besoins objectifs (nombre d'enfants d'âge scolaire). On admettra néanmoins qu'une telle réforme ne peut se faire rapidement vu la rigidité actuelle du statut des agents publics. La formule devrait aussi tenir compte de la qualité des services éducatifs. Il conviendrait de clarifier les critères d'attribution du fonds pour le renforcement des finances des États (PAFEF), de façon à éviter les problèmes d'aléa moral. De plus, ce fonds ne devrait servir qu'à aider le cas échéant les États à réformer leur système public de retraite dans le sens de la capitalisation, en finançant une partie des coûts transitoires d'ajustement; une réforme similaire est d'ailleurs à l'examen au niveau fédéral pour le régime de retraite ISSSTE (chapitre 4). Quoi qu'il en soit, une stratégie cohérente doit être

mise en œuvre pour la réforme des systèmes de retraite de l'État fédéral et des administrations infranationales. Sinon, il faudrait mettre fin au PAFEF. Pour améliorer le rapport coût-efficacité des fonds de transferts préaffectés, on pourrait fusionner certains d'entre eux et introduire des possibilités de report pour éviter les vagues de dépenses en fin d'année; ce serait souhaitable en particulier pour les transferts affectés aux infrastructures.

Il faudrait également réformer les principes de financement des administrations infranationales en vue d'atténuer les disparités interrégionales, en particulier parce qu'en faisant davantage appel aux impôts infranationaux, on risque d'accentuer les inégalités actuelles dans l'accès aux services publics de base. Une mesure serait déjà utile à cet effet : le passage, comme on l'a recommandé ci-dessus, de formules d'attribution des transferts préaffectés axées sur l'offre à des formules axées sur la demande. Il faudrait néanmoins limiter l'utilisation des transferts préaffectés aux cas où il s'agit d'internaliser des effets de retombée suffisamment nets; il ne doit pas s'agir de redistribuer davantage aux collectivités territoriales les plus pauvres. Il est difficile d'introduire plus de péréquation budgétaire dans le dispositif actuel de partage des recettes, puisque les États ont la faculté de ne pas participer. On pourrait cependant envisager de nouveaux transferts non affectés en faveur des zones les plus défavorisées, en les finançant à la fois par la réduction de certains transferts préaffectés et par une augmentation des recettes fédérales. Le principal transfert affecté aux infrastructures sociales (FAIS), ciblé sur les États et communes pauvres, devrait être réaménagé en ce sens et son efficacité devrait être jugée d'après la réduction du niveau de pauvreté. Pour les services publics ayant des effets patents de retombée (par exemple, l'eau et l'assainissement), on pourrait continuer d'utiliser des transferts préaffectés, mais en modifiant la formule, de façon que si une administration infranationale utilise efficacement les financements fédéraux (notamment en améliorant l'accès à l'eau), ses transferts ne soit pas réduits pour l'exercice suivant. La solution consiste en partie à introduire dans la formule un élément incitatif (en cas d'amélioration des services de base). Pour les autres services publics, il serait judicieux de passer d'un régime de transferts préaffectés à un régime de transferts globaux (non affectés) ou de transferts de péréquation.

Préserver le rôle stabilisateur de la politique budgétaire et assurer la viabilité des finances publiques

Il faudrait remédier à l'instabilité des ressources financières mises à la disposition des administrations infranationales afin d'éviter les effets de cliquet lorsque la conjoncture est favorable et l'augmentation des transferts fédéraux lorsqu'elle ne l'est pas. Il conviendrait à cet effet de modifier la formule appliquée pour calculer le montant total des transferts au titre du partage des recettes et pour déterminer certains transferts préaffectés, en limitant l'incidence des phénomènes conjoncturels et de l'évolution des prix du pétrole. On éviterait ainsi qu'une augmentation temporaire des transferts fédéraux aboutisse à des dépenses permanentes au niveau infranational. Toutefois, on pourrait mettre à profit le caractère persistant (mais pas nécessairement très durable) de la hausse des recettes pétrolières pour financer non pas les dépenses récurrentes mais les infrastructures dont le besoin se fait cruellement sentir à l'échelon infranational (notamment pour l'eau et les transports). Dans ce contexte, les transferts fédéraux affectés aux infrastructures pourraient être fixés en proportion de ces recettes supplémentaires (chapitre 4). On

Encadré 5.7. **Recommandations en vue d'améliorer les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration**

Assortir une plus large autonomie d'une responsabilité renforcée

- Clarifier les compétences en matière de dépenses des divers niveaux d'administration et remédier aux chevauchements.
- Améliorer l'information sur la façon dont les administrations infranationales dépensent leurs ressources et sur les résultats de leur action. Développer encore l'échange d'expériences au niveau infranational.
- Réexaminer la règle de non-réélection ou, au minimum, allonger la durée du mandat des élus municipaux.

Réformer les principes de financement des administrations infranationales

- Améliorer le régime d'incitations et les conditions de base en vue d'un exercice efficace des prérogatives fiscales actuelles des administrations infranationales, avant de transférer de nouvelles compétences fiscales. Il faudrait éviter en particulier les augmentations ponctuelles des transferts fédéraux.
- Élargir les prérogatives fiscales des administrations infranationales pour renforcer leur responsabilité, tout en prenant en compte les disparités actuelles entre les collectivités territoriales du point de vue du potentiel de recettes et des moyens techniques. Au niveau des communes, on ne pourra pas augmenter les ressources fiscales d'une façon équitable sans un registre foncier de meilleure qualité, ce qui pourra nécessiter l'assistance technique de niveaux d'administration placés au-dessus. Il faudrait attribuer aux États au moins un grand impôt, qui remplacerait éventuellement l'impôt actuel sur les salaires. Il y a à cet égard principalement deux possibilités : continuer à faire appel à une surtaxe sur l'impôt fédéral sur le revenu des personnes physiques, ou introduire une double TVA. Si l'on maintient l'impôt sur les salaires au niveau des États, il faudrait renoncer à sa déductibilité de l'impôt fédéral sur les sociétés.
- Modifier la formule par laquelle les transferts préaffectés sont attribués aux administrations infranationales (en particulier pour l'enseignement de base) en s'appuyant davantage sur des critères objectifs et non sur les coûts observés dans le passé (par exemple, nombre d'enseignants et d'établissements scolaires) pour la répartition des fonds entre les États. Remédier aux incitations négatives actuelles pour l'utilisation de certains transferts préaffectés (FAIS pour l'infrastructure sociale, FAEB pour l'éducation) en rendant plus transparente l'utilisation de ces transferts et en faisant mieux apparaître les résultats obtenus; il faudrait aussi plus de flexibilité dans le calendrier d'utilisation des transferts pour investissement.
- Il conviendrait de clarifier les critères d'attribution du transfert préaffecté pour le renforcement de la situation financière des États (PAFEF) et de réserver exclusivement ces financements à la réforme des régimes de retraite des fonctionnaires des États.
- Envisager de transformer certains transferts préaffectés en mettant en place un nouveau système de transferts à but général et de transferts de péréquation lorsqu'il n'est pas possible de déterminer clairement les effets de retombée des programmes de dépenses publiques ou de contrôler la façon dont l'administration infranationale utilise les ressources transférées.

Assurer la stabilité et la viabilité budgétaires

- Remédier à l'instabilité des transferts fédéraux en lissant l'incidence des fluctuations conjoncturelles et/ou celle des prix du pétrole.
- Limiter l'utilisation des transferts fédéraux comme garantie des emprunts des administrations infranationales et faire en sorte que les administrations infranationales appliquent des règles de prudence budgétaire.
- Favoriser la publication d'informations harmonisées sur la situation financière des administrations infranationales, notamment en ce qui concerne les engagements implicites et éventuels.

éviterait ainsi une politique d'investissement en accordéon, qui a nui à l'efficacité de certains programmes publics d'infrastructures.

Il faudrait accorder plus de place aux mécanismes du marché et aux règles budgétaires pour renforcer la discipline budgétaire. À cause du phénomène d'aléa moral, il conviendrait de limiter la possibilité d'utiliser les transferts fédéraux pour garantir les emprunts des administrations infranationales. On pourrait plafonner la part des transferts fédéraux pouvant servir à l'obtention d'un emprunt au niveau infranational et/ou faire en sorte qu'une telle garantie implicite soit subordonnée à l'application, par l'administration infranationale, d'une règle de prudence budgétaire (par exemple, une obligation d'équilibre du budget ou un plafonnement du ratio du service de la dette et/ou du ratio d'endettement total). Si l'on veut que les règles budgétaires et les mécanismes du marché jouent efficacement, il faudra améliorer l'information sur la situation financière des administrations infranationales. Pour ce faire, le gouvernement fédéral, en coopération avec les administrations infranationales, devra poursuivre son effort de mise en place d'un cadre comptable cohérent et harmonisé, donnant des informations sur les engagements implicites et éventuels. Il faudrait sans doute également que le gouvernement fédéral prête son concours technique pour qu'un tel cadre comptable soit appliqué rapidement et efficacement.

Notes

1. Le Mexique a un système bicaméral, le Congrès se composant du Sénat – où chaque État est représenté par trois sénateurs, 32 sièges étant par ailleurs attribués à la représentation proportionnelle, avec cinq circonscriptions – et la Chambre des députés.
2. La concentration de l'activité pétrolière a une grande influence sur le PIB par habitant. Ainsi, l'État du Campeche a un PIB par habitant parmi les plus élevés, mais il serait parmi les plus bas sans les recettes pétrolières.
3. En ce qui concerne l'impact différencié de l'ouverture aux échanges internationaux et aux flux de capitaux dans les États mexicains, on pourra se reporter à de nombreux auteurs, dont Rodríguez et Sánchez-Reaza (2002), Chiquiar Cikurel (2002) et Mendoza Cota et Martínez (2001).
4. En 2002, les dépenses pour la santé et l'éducation représentaient respectivement 21 et 37 % de la consommation finale des administrations publiques.
5. La réglementation architecturale concernant les bâtiments scolaires illustre les rigidités qui empêchaient les administrations infranationales de prendre en compte les caractéristiques environnementales locales avant la décentralisation. Jusqu'en 1993, une commission fédérale (CAPFCE) était dotée de la quasi-totalité des pouvoirs pour la construction, l'équipement, la rénovation et l'entretien des infrastructures scolaires. Les bâtiments relevant de la CAPFCE étaient identiques dans l'ensemble du pays, y compris pour les coloris (Alvarez, 2002).
6. Par exemple, pour obtenir une plaque d'immatriculation automobile, il ne faut plus que cinq minutes au Chiapas, alors que dans certains autres États l'attente peut être de plusieurs mois.
7. Dans le secteur de la santé, le Conseil national de la santé (*Consejo Nacional de Salud*), créé en 1995, rassemble les autorités fédérales et celles des États quatre fois par an pour assurer la coordination du Système national de santé. Il propose des actions concertées, applique des procédures normalisées d'évaluation et s'efforce de renforcer la coopération technique entre les États. Dans l'éducation, le gouvernement fédéral organise des réunions avec les ministres de l'Éducation des États pour échanger des informations sur les bonnes pratiques.
8. Aux États-Unis, une expérimentation similaire a eu lieu dans le cadre du programme Temporary Assistance for Needy families (*Étude économique des États-Unis*, à paraître). Voir également Oates (1999) pour un examen des possibilités d'expérimentation et d'innovation dans le cadre d'une décentralisation.
9. Au moment de la décentralisation, les anciens fonctionnaires fédéraux bénéficiaient de conditions salariales plus favorables que les agents des États occupant un poste similaire, et ce aussi bien

dans l'enseignement que dans les services de santé; d'où des pressions à la hausse sur les salaires des agents des États, et des difficultés financières pour certains États. En revanche, les régimes de retraite des États sont souvent plus généreux que le régime de retraite des fonctionnaires fédéraux, au moins dans le cas des enseignants, ce qui laisse présager à l'avenir des tensions sur les finances publiques des États.

10. Dans le cas des enseignants, les syndicats négocient avec les États, après les négociations nationales, un deuxième paquet de hausses des salaires et des prestations. Cf chapitre 2.
11. Dans le secteur de la santé, Paqueo et González (2003) font observer que les règles et normes formelles applicables aux professionnels de la santé à la suite de la décentralisation ont été fixées par le gouvernement fédéral et le syndicat central des travailleurs de la santé (sans participation des États). En vertu d'un des accords conclus, le syndicat peut désigner le remplaçant à un poste, ce qui se traduit par un certain népotisme. En fait, le syndicat décide de la moitié des remplacements. Dans l'enseignement, le syndicat joue également un grand rôle dans la sélection et le placement des enseignants.
12. Une solution similaire a été adoptée en Espagne dans le secteur de la santé (OCDE, 2005c), bien que, dans ce pays, la corrélation inverse entre le niveau de revenu dans les régions et les infrastructures en place ait été bien moins prononcée qu'au Mexique.
13. Dans le secteur de la santé, les inégalités dans les transferts attribués aux États sont aggravées par le fait que les États les plus riches ont généralement les niveaux les plus élevés de couverture par la sécurité sociale, qui bénéficie d'une subvention implicite bien supérieure par personne servie que les Services de santé de l'État.
14. On a constaté qu'en Autriche, par exemple, les frais administratifs se rattachant aux transferts préaffectés étaient élevés; ils tiennent aux procédures de demande des bénéficiaires potentiels, aux justificatifs à établir pour prouver que les fonds ont été correctement utilisés et à diverses opérations connexes. Ces frais sont très lourds pour les petites communes; ils ont été estimés à 10-20 % du transfert (OCDE, 2005d). La gestion des transferts préaffectés est administrativement très coûteuse dans plusieurs autres pays de l'OCDE, dont l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Suisse.
15. À titre d'exemple, Moreno Jaimés (2001) note que, bien que le Conseil national de la santé soit chargé d'évaluer les politiques des États dans le secteur de la santé et leurs résultats, il n'y a pas de mécanisme précis de sanction ou d'incitation si un État ne respecte pas les normes fixées par le gouvernement fédéral.
16. Dans l'État de Mexico, au Nuevo León et en Baja California, environ la moitié des élèves étaient inscrits dans un établissement géré par l'État avant la décentralisation (Merino, 2001).
17. Quatre pays de l'OCDE seulement pratiquent l'impôt sur les salaires au niveau infranational (Australie, Autriche, Canada et Mexique). L'impôt sur les salaires ne représente une forte proportion des recettes fiscales des États qu'en Australie (28 % en 2002), mais on est bien en deçà du pourcentage observé au Mexique. Dans plusieurs autres pays de l'OCDE (Allemagne, Espagne, France, Hongrie, Italie et Japon), les collectivités infranationales font appel à un impôt sur les entreprises reposant sur la valeur des facteurs de production de l'entreprise, la valeur ajoutée ou l'actif (ou plusieurs de ces éléments). Mais les impôts de ce type ont posé divers problèmes et ont été allégés récemment dans certains cas (OCDE, 2005e).
18. L'impôt sur les salaires peut être en partie répercuté sur les salaires et/ou sur les prix, ce qui atténue les troisième et quatrième inconvénients de cet impôt. Néanmoins, l'ampleur de l'économie informelle au Mexique limite probablement les possibilités de translation de l'impôt.
19. Des superficies considérables sont actuellement sans titre de propriété bien défini. En 2003, le régime de l'*ejido* s'appliquait à 63 % des terres agricoles. L'*ejido* est une forme de propriété communautaire, qui concerne les terres provenant du démantèlement des grandes propriétés à la fin de la période révolutionnaire. La Constitution a été modifiée en 1992 pour permettre la transformation des *ejidos* en propriété privée, mais cela suppose une procédure judiciaire complexe et la privatisation des *ejidos* a pris bien plus de temps que prévu. Un programme a été récemment lancé en vue d'améliorer le registre foncier à l'aide des tout derniers outils géographiques.
20. Depuis 2005, le gouvernement fédéral peut reprendre aux États les fonctions de contrôle fiscal s'il s'avère que les contrôles fiscaux sont laxistes au niveau des États.
21. Voir Sour (2004) et Moreno (2003). Les fonds de transferts préaffectés introduits en 1998 sont le fonds pour les infrastructures sociales des communes (FAISM) et le fonds pour le renforcement des communes et du district fédéral (FAFM).

22. L'impôt fédéral sur le revenu des personnes physiques est relativement peu progressif dans la partie supérieure de la distribution des revenus. Les taux marginaux légaux supérieurs ont été progressivement réduits; ils ont été ramenés à 32 % en 2005, niveau qui n'est pas élevé par rapport aux autres pays de l'OCDE. Divers abattements (par exemple, les avantages accessoires sont exonérés et les frais médicaux ainsi que les cotisations aux régimes privés de retraite sont déductibles; voir le chapitre 4) contribuent à atténuer encore la progressivité effective dans la partie supérieure de l'éventail des revenus. Dans ces conditions, donner aux États la possibilité de percevoir une surtaxe sur l'impôt fédéral sur le revenu des personnes physiques ne devrait pas créer entre les États une vive compétition pour attirer les hauts revenus.
23. Il est plus difficile de répartir le chiffre d'affaires entre celui qui est taxé et celui qui est exonéré au moment de l'achat - c'est ainsi qu'on procède dans le cas d'une taxe sur les ventes au détail - que de payer l'impôt sur la totalité des achats et de recouvrer l'impôt sur la totalité des ventes. Voir Díaz-Cayeros et McLure (2000) pour une bonne analyse des problèmes que soulève la combinaison d'une TVA fédérale et d'une taxe sur les ventes au niveau des États.
24. Avant de passer à une double TVA, il faudrait élargir l'assiette de la TVA et améliorer son recouvrement. On remédierait ainsi à l'effet régressif de la TVA, puisque les nombreuses exonérations et la taxation à taux zéro subventionnent davantage les déciles supérieurs de revenu (OCDE, 1999).
25. Les simulations effectuées par Webb et Gonzalez (2004) montrent qu'autoriser les États à appliquer une taxe sur les ventes de 2 %, avec réduction correspondante du taux de la TVA fédérale ne serait une solution attrayante pour la plupart des États que si l'État fédéral supportait au moins une partie du coût (en ne réduisant pas les transferts aux États au titre du partage des recettes autant que le justifierait la diminution du taux de TVA). Si l'État fédéral supportait la moitié du coût, il suffirait d'une compensation au profit du Chiapas et du Tabasco pour que tous les États soient gagnants.
26. Les transferts fédéraux dont le montant est fixé en proportion des recettes fiscales et des recettes liées au pétrole sont les transferts au titre du partage des recettes (*participaciones*) et plusieurs transferts préaffectés : le fonds pour le développement des communes (FFM), celui pour le renforcement des finances des communes (FORTAMUN), celui pour le renforcement des finances des États (PAFEF) et celui pour les infrastructures sociales (FAIS). De plus, le fonds des transferts pour les infrastructures des États (FIES) est fixé en pourcentage des recettes pétrolières exceptionnelles (voir le chapitre 4). En 2004, la proportion était de 50 % et le FIES atteignait 23.3 milliards de pesos. Voir Ahmad et Mottu (2003) et Brosio (2003) pour une analyse de l'attribution des recettes pétrolières aux administrations infranationales.
27. En 2002, les recettes des États ont été inférieures aux prévisions du fait de la récession de 2001. Étant donné que les États avaient engagé une partie des recettes attendues dans des projets ou des dépenses qui ne pouvaient pas être facilement annulés au dernier trimestre de l'année, le gouvernement fédéral a décidé de procéder à un versement anticipé au titre du dispositif de partage des recettes pour 2003. Par conséquent, les États ont pu régler leurs problèmes de liquidité et remplir leurs obligations en 2002. En principe, ils auraient dû percevoir en 2003 des recettes plus faibles (ce qui était prévisible) dans le cadre du dispositif de partage des recettes. Mais, dans la pratique, les recettes fédérales à partager ont augmenté du fait de la hausse des prix du pétrole.
28. En 2004, les États n'ont utilisé que 63 % des transferts fédéraux affectés à l'investissement via le FIES. Dans six États (Campeche, Coahuila, Nayarit, Querétaro, Jalisco et Tabasco), le taux d'utilisation n'a été que d'un tiers ou moins (La Crónica, 30 décembre 2004).
29. Des données partielles montrent qu'au niveau des États la part des dépenses courantes dans les dépenses totales est passée de 80 à 88 % entre 1994 et 2001 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2003).
30. En Autriche, en Belgique, au Canada et en Espagne, le ratio dette/PIB du niveau d'administration intermédiaire atteignait respectivement 3, 6, 46 et 7 % en 2003.
31. À cause d'un accès plus limité à l'emprunt, la situation financière des communes a elle aussi été mieux maîtrisée. Selon Fitch (2002a), la très grande majorité des communes du Mexique ont tendance à avoir un niveau d'endettement bien plus faible que celui des États. En revanche, Díaz Cayeros et Martínez-Uriate (1997) font observer que les communes fortement endettées sont peu nombreuses, mais qu'elles représentent une très forte proportion de la population.
32. Les régimes actuels de retraite freinent également la mobilité géographique et fonctionnelle des fonctionnaires, puisque les droits à pension ne sont pas transférables lorsque le fonctionnaire change d'État, même pour occuper un poste similaire, ou qu'il passe dans le secteur privé.

33. FMI (2004).
34. Cela soulève également des problèmes d'équité, puisque les transferts extraordinaires par habitant sont très variables d'un État à l'autre, les États les plus riches recevant au total davantage que les plus pauvres, du fait d'un plus fort endettement (Hernández Trillo et al., 2002).
35. Les neuf États qui appliquent un plafond officiel d'endettement sont les suivants : Campeche, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí, Tlaxcala et Zacatecas. Voir Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2003) et Aregional.com (2002) pour un exposé des règles budgétaires en vigueur dans les États mexicains. Outre des plafonds quantitatifs, le législateur a fixé dans certains États des conditions pour la durée de la dette (Veracruz, par exemple).
36. Un élément complique la conception des règles budgétaires au Mexique : la forte sensibilité des finances publiques à l'évolution des prix du pétrole. Néanmoins, il pourrait être utile de se référer à la règle que le Chili applique pour le budget structurel. L'objectif principal est de lisser les dépenses publiques dans un contexte de fluctuations conjoncturelles et de fortes variations des prix du cuivre, de façon à obtenir plus de stabilité pour la mise en œuvre des programmes à long terme dans le domaine social et dans le domaine de l'investissement (OCDE, 2003b). La mise en place d'une règle concernant le budget structurel au niveau infranational ne serait peut-être pas justifiée et soulèverait en tout cas des difficultés. Néanmoins, les principes de base de cette solution pourraient être appliqués pour ajuster dans le temps les transferts fédéraux aux administrations infranationales.
37. Selon Aregional.com (2002), ce régime d'autorisation n'a pas empêché certaines décisions discrétionnaires du gouvernement fédéral.
38. Pour plus d'informations à ce sujet, voir la base de données de l'OCDE sur les pratiques et procédures budgétaires, Aregional.com (2002) et Banque mondiale (2003).
39. En vertu de la Constitution mexicaine, tout citoyen a droit aux services de santé et d'éducation.

Bibliographie

- Ahmad E. et E. Mottu (2003), « Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues » in *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, sous la direction de Davies, Ossowski et Fedelino, FMI.
- Alvarez, J. (2002), « Financing Education Infrastructure: An Examination of Mexico's Federalisation », in *Decentralisation and the Financing of Educational Facilities*, OCDE, Paris.
- Aregional.com (2002), « El marco jurídico de la deuda pública en las entidades federativas – un estudio comparativo », n° 5, mai.
- Bird, R.M. et P.-P. Gendron (2001), « VATs in Federal Countries: International Experience and Emerging Possibilities », *Bulletin of the International Bureau of Fiscal Documentation*, juillet.
- Brosio G. (2003), « Oil Revenue and Fiscal Federalism » in *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, sous la direction de Davies, Ossowski et Fedelino, FMI.
- Chiquiar Cikurel, D. (2002), « Why Mexico's Regional Income Convergence Broke Down », Paper presented to the Conference on Spatial Inequalities in Latin America, Cholula, Mexico, novembre, www.wider.unu.edu/conference/conference-2002-5/conference-2002-5-papers/daniel-chiquiar-%20cikurel.pdf.
- Díaz Cayeros, A. et J. Martínez-Uriate (1997), « Towards a Model of Budgetary Allocation and Revenue-Sharing in Mexico's Local Governments » : paper prepared for delivery at the Latin American Studies Association (LASA) meeting, Guadalajara, Mexico, avril, <http://136.142.158.105/LASA97/diazcayeros.pdf>.
- Díaz-Cayeros, A. et C.E. McLure (2000), « Tax Assignment », in *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralisation: Lessons from Mexico*, Banque mondiale, www.bancomundial.org.mx/pdf/Chap4_TaxAssignment.pdf.
- Fitch (2002), « Financing of Mexican States, Municipalities and Agencies: Alternatives and Strategies », www.fitchratings.com/corporate/reports/report.cfm?rpt_id=137592§or_flag=5&marketsector=1&detail=1.
- FMI (2004), « Mexico: Selected Issues », *IMF Country Report*, n° 04/418, imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04418.pdf.

- Hernández Trillo, F., A. Díaz Cayeros et R. Gamboa González (2002), « Fiscal Decentralisation in Mexico: the Bailout Problem », *Inter-American Development Bank Research Network Working paper*, n° R-447, www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubR-447.pdf.
- Hernández Trillo, F. et J.M. Torres Rojo (2004), « Definición de responsabilidades, rendición de cuentas y eficiencia presupuestaria en una federación: el caso mexicano », *CIDE Working paper*, n° 303, août. www.presupuestocide.org/documents/Folleto_completoa_quien.pdf.
- Ibarra Salazar, J. et A. Varella Mollick (2004), « Dependencia financiera de los municipios mexicanos: determinantes regionales e institucionales », *Comercio Exterior*, vol. 54, n° 8, août.
- Joumard, I. (2001), « Tax Systems in European Union Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 301, juin.
- Joumard, I. et P.M. Kongsrud (2003), « Fiscal Relations across Government Levels », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 375, décembre.
- Mendoza Cota, E. et G. Martínez (2001), « Globalización y dinámica industrial en la frontera norte de México », *Comercio Exterior*, Vol. 49, n° 9, pp. 795-806, septembre 1999.
- Merino, G. (2001), « Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas », in *Un agenda para las finanzas públicas en México*, (numéro spécial) *Gaceta de Economía*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, mars, www.itam.mx/eventos/publicaciones/geconomia/safp06merino.
- Moreno Jaimes, C. (2001), « La descentralización del gasto en salud en México: une révision de sus criterios de asignación », *CIDE Working Paper*, n° 95.
- Moreno, L.C. (2003), « Fiscal Performance of Local Governments in Mexico: the Role of Federal Transfers », *CIDE Working Paper*, n° 127, www.presupuestocide.org/documentos/descentralizacion/DT%20127.pdf.
- Oates, W.E. (1999), « An Essay on Fiscal Federalism », *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, septembre.
- OCDE (1999), *Études économiques de l'OCDE : Mexique*, Paris.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Chili*, Paris.
- OCDE (2005a), « Place-based policies for rural development – the Micro-regions strategy (Mexico) », study presented at the OECD Conference on *Designing and Implementing Rural Development Policy*, Oaxaca, Mexique, 7-8 avril 2005.
- OCDE (2005b), *Examens de l'OCDE des systèmes de santé – Mexique*, Paris.
- OCDE (2005c), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, Paris.
- OCDE (2005d), *Études économiques de l'OCDE : Autriche*, Paris.
- OCDE (2005e), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, Paris.
- Paqueo, V. et C. González (2003), « The Health Sector », in *Mexico – Southern States Development Strategy*, World Bank Policy Notes.
- Rodríguez-Pose, A. et J. Sánchez-Reaza (2002), « Economic Polarisation through Trade: the Impact of Trade Liberalization on Mexico's Regional Growth », Paper presented at the Cornell/LSE/Wider Conference on spatial inequality and development, www.wider.unu.edu/conference/conference-2002-2/papers/rodriguez-pose-sanchez-reaza.pdf.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2003), « Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales », www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/FPEyM.pdf.
- Sour, L. (2004), « El sistema de transferencias federales en México – Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos? », *Gestión y Política pública*, vol. XIII, n° 3, www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_NoIII_2dosem/LauraSour.pdf.
- Spiezia V. (2003), « Measuring regional economies », *OECD Statistics Brief*, n° 6, octobre 2003.
- Webb, S.B. et C.Y. Gonzalez (2004), « Bargaining for a new fiscal pact in Mexico », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3284, http://econ.worldbank.org/files/35467_wps3284.pdf.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2005 18 2 P) ISBN 92-64-01342-3 – n° 54308 2006

Mexique

Thèmes spéciaux : Décentralisation du secteur public
Éducation

Études économiques

Dernières parutions

Allemagne, mai 2006
Australie, février 2005
Autriche, juillet 2005
Belgique, mai 2005
Canada, juin 2006
Corée, novembre 2005
Danemark, mai 2006
Espagne, avril 2005
États-Unis, décembre 2005
Finlande, mai 2006
France, septembre 2005
Grèce, septembre 2005
Hongrie, juillet 2005
Irlande, mars 2006
Islande, avril 2005
Italie, novembre 2005
Japon, juillet 2006
Luxembourg, juillet 2006

Mexique, novembre 2005

Norvège, octobre 2005
Nouvelle-Zélande, septembre 2005
Pays-Bas, décembre 2005
Pologne, juin 2006
Portugal, avril 2006
République slovaque, septembre 2005
République tchèque, janvier 2005
Royaume-Uni, novembre 2005
Suède, août 2005
Suisse, janvier 2006
Turquie, décembre 2004
Zone euro, septembre 2005

Économies des pays non membres

Dernières parutions

Brésil, février 2005
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2005
Chine, septembre 2005
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, septembre 2004
Slovénie, mai 1997
République fédérale de Yougoslavie,
janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

www.oecd.org

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2005
(18 NUMÉROS)



ÉDITIONS OCDE

Volume 2005/18 – Novembre 2005

ISBN 92-64-01342-3
10 2005 18 2 P

