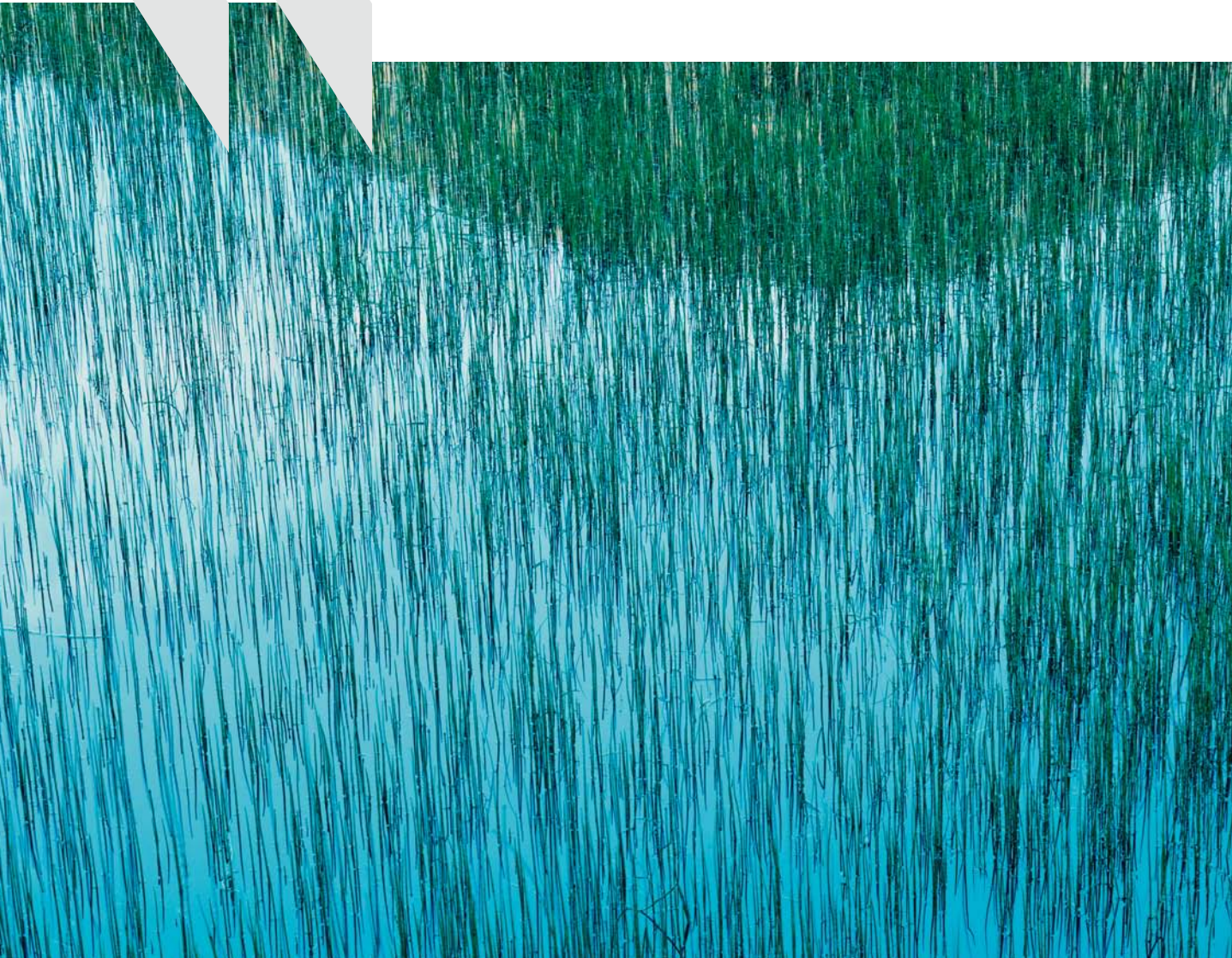




**Études économiques
de l'OCDE**

MEXIQUE



**Études économiques
de l'OCDE :
Mexique
2009**



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 Slovénie, 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.

ISBN 978-92-64-05487-5 (imprimé)

ISBN 978-92-64-05488-2 (PDF)

DOI [eco_surveys-mex-2009-fr](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2009-fr)

Série : Études économiques de l'OCDE

ISSN 0304-3363 (imprimé)

ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Mexique

ISSN 1995-3674 (imprimé)

ISSN 1999-0731 (en ligne)

Publié également en anglais.

Crédits photo : Couverture © Pat O'Hara/The Image Bank/Getty Images

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2009

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

Table des matières

Résumé	9
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Surmonter la crise financière et le ralentissement macroéconomique	21
Les perspectives économiques se dégradent rapidement	22
La crise financière a été peu marquée, mais la production s'est gravement ralentie	23
Les perspectives à court terme restent sombres	30
Les effets négatifs sur le marché du travail	37
La politique macroéconomique devient plus cohérente	38
Notes	52
Bibliographie	53
Chapitre 2. Le Mexique peut-il mieux gérer son économie pétrolière ?	55
Problèmes du Mexique liés aux recettes pétrolières	56
Les règles budgétaires mexicaines	60
Se préparer à une raréfaction des ressources pétrolières	67
Une mise en œuvre prompte et appropriée de la réforme de Pemex s'impose pour améliorer l'efficacité de l'économie pétrolière et maximiser les recettes tirées du pétrole. Des actions supplémentaires devraient être envisagées si nécessaire	68
Conclusion	69
Notes	70
Bibliographie	70
Chapitre 3. Améliorer les performances : renforcer l'efficacité des dépenses de santé et d'éducation	71
Introduction	72
Dépenses de santé	75
Comment améliorer l'efficacité du système de santé mexicain ?	90
Efficacité des dépenses consacrées à l'enseignement primaire et secondaire	91
Comment améliorer l'efficacité du système éducatif ?	102
Conclusions	103
Notes	104
Bibliographie	106
Annexe 3.A1. Précisions sur l'analyse d'enveloppement des données	109
Chapitre 4. Pied au plancher : des réformes structurelles pour dynamiser la croissance à long terme et accélérer la sortie de la crise	113
Comparaison des résultats de la croissance du Mexique – principaux faits marquants	114

Origines des différences de niveau de vie et de croissance.	116
Productivité sectorielle du travail et analyse structurelle-résiduelle.	116
La convergence du Mexique vers les pays à revenu élevé a été lente.	119
Que disent les modèles au sujet des facteurs qui freinent le taux de croissance du Mexique ?	123
Que faire maintenant ? Priorités pour stimuler la croissance.	128
Conclusion	139
Notes	141
Bibliographie.	143
Annexe 4.A1. Bilan des réformes structurelles	145
Annexe 4.A2. Données et méthodologie	148
Annexe 4.A3. Informations complémentaires sur les modèles utilisés	149

Encadrés

1.1. Qu'advient-il en cas de récession au Mexique et quelles sont actuellement les perspectives de reprise ?	32
1.2. L'impact des chocs extérieurs sur l'économie mexicaine.	35
1.3. Transmission des variations du taux de change	39
1.4. La protection des pauvres durant la crise	42
1.5. Comment déterminer le solde budgétaire et l'orientation budgétaire au Mexique.	46
1.6. L'efficacité des mesures discrétionnaires de politique budgétaire au Mexique	50
1.7. Principales recommandations de politique macroéconomique.	52
2.1. Mexique, Chili et Norvège : différentes approches de la gestion des ressources naturelles.	56
2.2. Les projections de prix du pétrole dans le budget	62
2.3. Mexique – La comptabilisation des recettes pétrolières	65
2.4. Principales recommandations.	69
3.1. <i>Seguro Popular</i>	76
3.2. Mesurer l'efficacité des dépenses sociales	78
3.3. La réforme du système de santé en Turquie	85
3.4. Le système éducatif mexicain	91
3.5. Initiative <i>No Child Left Behind</i> et fonds supplémentaires pour les États des États-Unis.	95
3.6. Le plan d'action pour des écoles de qualité	100
3.7. Alliance pour la qualité de l'éducation	101
3.8. Principales recommandations en vue d'accroître l'efficacité des dépenses de santé et d'éducation	104
4.1. Modèles de croissance, convergence et politiques publiques	120
4.2. Croissance et inégalité – leçons pour le Mexique tirées de la documentation actuelle	131
4.3. Atténuer les restrictions indues de la concurrence grâce au <i>Manuel pour l'évaluation de la concurrence</i>	137
4.4. Recommandations pour dynamiser la croissance et stimuler la reprise économique	141

Tableaux

1.1. Mexique : Indicateurs de solidité financière.	25
1.2. Prévisions pour l'économie mexicaine	31

1.3. Récessions et contractions d'un certain nombre de variables	32
1.4. Récessions et pertes pour un certain nombre de variables	34
1.5. Décomposition de la variance des chocs sur le PIB mexicain (%), à horizon de 8 trimestres	35
1.6. Mexique – Composantes du solde budgétaire corrigé des influences conjoncturelles, 2004-2010, en % du PIB potentiel	47
1.7. Mexique : Indicateurs budgétaires (% du PIB)	48
1.8. Plan budgétaire de janvier 2009 et mesures spéciales du budget 2009	50
2.1. Mexique : éléments budgétaires liés au pétrole (% du PIB)	63
2.2. Mexique : Comparaison internationale des prix de l'essence (pesos par litre) . . .	66
2.3. Subventions à l'énergie au Mexique (% du PIB)	66
3.1. Le système de santé mexicain	76
3.A1.1. Espérance de vie à la naissance comme variable de résultat	110
3.A1.2. Scores PISA comme variable de résultat	111
4.1. PIB réel aux prix et PPA de 2005 (USD)	116
4.2. PIB réel par habitant	116
4.3. Mexique : sources de croissance dans le temps	117
4.4. Années requises pour atteindre une convergence complète avec les États-Unis	122
Graphiques	
1.1. Contribution à la croissance	23
1.2. Position nette d'investissement international du Mexique	24
1.3. Les taux d'intérêt dans le secteur public	26
1.4. Variations de l'indice boursier et du taux de change après l'intensification de la crise	27
1.5. Marchés émergents : évolution des écarts de crédit et des fondamentaux . . .	28
1.6. Primes de risque	28
1.7. Taux d'intérêt dans le secteur privé	29
1.8. Confiance des entreprises et des consommateurs	29
1.9. Les récessions au Mexique	33
1.10. Fonctions réponse impulsion sur le PIB du Mexique à la suite de chocs exogènes	36
1.11. Évolution récente des exportations et de la production	37
1.12. Contribution à l'inflation	38
1.13. Transmission des variations du taux de change et intervalle de confiance de 90 %	40
1.14. Dépréciation et inflation	40
1.15. Anticipations inflationnistes	41
1.16. Chômage et production industrielle	41
1.17. Dépenses sociales et niveaux de pauvreté	42
1.18. Indice des conditions monétaires	44
1.19. Les taux d'intérêt selon une règle de Taylor	44
1.20. Mexique : orientation budgétaire, 2003-2010	47
1.21. Les dépenses d'énergie par décile de revenu, 2006	49
2.1. Volatilité du PIB et consommation publique	59
2.2. Mexique : recettes et dépenses	60
2.3. Simulations des prévisions de prix du pétrole au Mexique	62

2.4.	Recettes pétrolières dans le budget	63
3.1.	Performances en matière de santé et d'éducation	72
3.2.	Performances en matière de santé et d'éducation, par État	73
3.3.	Dépenses publiques	74
3.4.	Efficiences du système de santé	77
3.5.	Frontière d'efficiences	78
3.6.	Couverture maladie par décile de revenu	80
3.7.	Couverture par la sécurité sociale par État	81
3.8.	Consommation médicale par État	82
3.9.	Consommation médicale par État et par réseau	83
3.10.	Coûts administratifs	84
3.11.	Rapport infirmières/médecins	86
3.12.	Dépenses publiques de santé par État	87
3.13.	Affiliés par réseau	89
3.14.	Scores PISA et dépenses éducatives par élève	92
3.15.	Scolarisation dans le secondaire des jeunes de 15 ans	93
3.16.	Efficiences des dépenses éducatives	93
3.17.	Dépenses non salariales et efficiences	95
3.18.	Enseignants du secondaire titulaires d'un diplôme universitaire	96
3.19.	Scores PISA par type d'établissement secondaire	98
3.20.	Taux de scolarisation dans le secondaire par décile de revenus	102
4.1.	Origines des différences de PIB réel par habitant, 2007	115
4.2.	Sources de croissance	117
4.3.	Tendance de la croissance de la productivité sectorielle du travail	118
4.4.	Analyse structurelle-sectorielle	119
4.5.	Convergence vers le pays de tête	121
4.6.	PIB par habitant	121
4.7.	PIB par habitant, différents profils de convergence	123
4.8.	Évolution de la croissance annuelle moyenne du PIB par habitant	124
4.9.	Contribution relative des politiques de stabilisation macroéconomique à la croissance du PIB par habitant	125
4.10.	Contribution relative des politiques structurelles à la croissance du PIB par habitant	125
4.11.	Réglementation des marchés de produits	127
4.12.	Effet de la réglementation sur la diffusion d'un choc positif du côté de l'offre	128
4.13.	Simulation de la convergence de la productivité du travail du Mexique vers celle des États-Unis	129
4.14.	L'inégalité au Mexique : vis-à-vis des autres pays et dans le temps	131
4.15.	Inégalité des revenus et stabilité politique	132
4.16.	Crédit intérieur au secteur privé et capitalisation boursière	134
4.17.	Coûts d'exécution des contrats, 2007	135
4.18.	Abonnés au téléphone fixe et mobile	139
4.19.	Densité du réseau, 2005	140

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

La situation économique et les politiques du Mexique ont été évaluées par le Comité le 10 juin 2009. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et approuvé définitivement par le Comité plénier le 23 juin 2009.

Le projet de rapport a été établi pour le Comité par Piritta Sorsa, Cyrille Schwellnus, Tonje Lauritzen, David Haugh et Agustín Redonda, sous la direction de Patrick Lenain. La recherche statistique a été assurée par Roselyne Jamin.

L'Étude précédente du Mexique a été publiée en septembre 2007.

Ce livre contient des...



StatLinks

**Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE DU MEXIQUE 2008

LE PAYS

Superficie (km ²)	1 964 375	Nombre d'habitants dans les principales villes, 2005	
Terres cultivées (km ²) (1990)	394 000	(agglomérations), millions	
		Mexico City	19.3
		Guadalajara	4.2
		Monterrey	3.7

LA POPULATION

Population (milliers)	106 683	Emploi ¹ (milliers)	43 517
Habitants par km ²	54.3		
Taux de croissance annuel (1990-2008)	1.3		

PRODUCTION

Structure de la production (en pourcentage du PIB, prix de 2003)		PIB (milliards de USD)	1 085.3
		PIB par habitant (USD, PPA)	14 431
Agriculture	3.6	Formation brute de capital fixe (en pourcentage du PIB, prix de 2003)	23.0
Industrie	30.3		
dont : Secteur manufacturier	17.6		
Services	63.3		

L'ÉTAT

Indicateurs du secteur public (en pourcentage du PIB)		Composition du Parlement (décembre)	Sénat	Chambre des députés
Dépenses du secteur public	26.9	PAN	52	206
Recettes totales du secteur public	25.4	PRI	33	106
Revenus du pétrole	10.8	PRD	26	127
		Autres	17	61
Dettes publiques brutes (décembre)	39.3	Total	128	500

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de marchandise (en pourcentage du PIB)	28.3	Importations de marchandise (en pourcentage du PIB)	30.5
Principales exportations (en pourcentage du total)		Principales importations (en pourcentage du total)	
Produits manufacturés	79.9	Biens intermédiaires	71.8
Produits pétroliers	17.4	Biens d'équipement	12.7
Agriculture	2.7	Biens de consommation	15.5

LA MONNAIE

Unité monétaire : Peso		Nombres d'euros par USD, moyenne des données journalières	
		Année 2008	11.1352
		Mai 2009	13.1876

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

Résumé

Malgré des fondamentaux qui s'améliorent, le Mexique n'a pas échappé à la récession économique mondiale. Le ralentissement mondial dans le secteur manufacturier et l'effondrement du commerce international, avec les États-Unis notamment, ont fait reculer le secteur réel de l'économie. La raréfaction du crédit a commencé de peser sur l'activité, bien que le secteur financier ait jusqu'ici bien résisté à la crise mondiale. Le bas niveau des prix du pétrole se répercute sur les recettes budgétaires, malgré une couverture de prix qui a été très utile cette année. Le changement d'attitude des investisseurs internationaux à l'égard des emprunteurs des marchés émergents s'est traduit par une diminution des entrées nettes de capitaux et une forte dépréciation de la monnaie. La grippe a sans doute aussi contribué au ralentissement. Par conséquent, la croissance devrait être négative cette année et ne se redresser que progressivement en 2010. Les autorités ont réagi par des mesures visant à améliorer la liquidité, une baisse des taux d'intérêt, des interventions sur les marchés des changes et une relance budgétaire. Mais d'autres mesures seraient sans doute encore possibles.

Il n'y a aucune marge de nouvelle relance budgétaire discrétionnaire, mais il faudrait laisser fonctionner librement les stabilisateurs automatiques jusqu'à ce que la reprise soit bien engagée. Il serait possible de compenser partiellement la baisse des recettes en faisant appel au fonds pétrolier de stabilisation. Pour faire face aux besoins de financement externe, le gouvernement a obtenu de nouvelles ressources financières provenant des marchés de capitaux, des prêteurs multilatéraux et de la Réserve fédérale des États-Unis. Pour l'avenir, il faudrait que le Mexique cherche à renforcer les caractéristiques anticycliques du cadre budgétaire en adoptant une règle budgétaire corrigée des fluctuations conjoncturelles et à lisser l'injection de la richesse pétrolière dans l'économie. Puisque l'extraction du pétrole devrait diminuer progressivement ces deux prochaines décennies, des réformes sont nécessaires pour réduire la dépendance à l'égard des recettes pétrolières.

L'assurance-maladie est incomplète et inégale entre les diverses catégories sociales, ce qui contribue à limiter l'espérance de vie et l'efficacité des dépenses de santé. Les réformes récentes dans le secteur de la santé se sont révélées efficaces en fournissant les soins de base à certains des groupes les plus pauvres, mais la mise en place d'une couverture maladie universelle d'ici à 2010 demeurera difficile. De plus, l'existence de réseaux d'assurance distincts et verticalement intégrés alourdit les frais administratifs. D'autres réformes sont également nécessaires pour remédier à la fragmentation du système de santé.

La scolarisation dans le premier cycle de l'enseignement secondaire est insuffisante, les deux tiers seulement des tranches d'âge concernées étant scolarisés. De plus, les scores PISA, médiocres, reflètent un enseignement de faible qualité, conséquence d'une sélection opaque des enseignants jusqu'à une période récente et aussi d'une autonomie limitée des établissements scolaires. En outre, peu de comptes sont rendus à l'État et aux parents. La réforme Alianza marque un progrès prometteur dans le règlement de ces problèmes. Il faudrait la mettre en œuvre intégralement.

Des réformes structurelles dans des domaines clés sont nécessaires pour stimuler la croissance à long terme, qui a été plus faible que dans un grand nombre d'autres économies émergentes. La forte réduction récente des droits d'importation devrait permettre à l'économie de tirer meilleur parti de l'intégration des échanges et des investissements, ce qui pourrait constituer un avantage relatif pour le Mexique compte tenu de sa situation géographique. En dehors de l'éducation et de la santé, il est indispensable d'intensifier la concurrence sur les marchés de produits, surtout dans les industries de réseau, de promouvoir la suprématie du droit et de construire les infrastructures de transport qui font tant défaut au pays. Le régime de l'investissement est trop restrictif dans certains secteurs (notamment les télécommunications et l'énergie). Il faudrait le libéraliser. Poursuivre les réformes structurelles malgré la récession contribuerait à la fois à la reprise à court terme et à la croissance à plus long terme.

Évaluation et recommandations

Malgré des fondamentaux économiques qui s'améliorent, le Mexique a été durement touché par la crise financière et par la récession économique mondiale

Le Mexique est durement touché par la récession mondiale, comme un grand nombre d'autres pays de l'OCDE, avec toutes ses conséquences négatives sur le plan économique, budgétaire et social. Le secteur bancaire a assez bien résisté jusqu'à présent à la crise financière, mais les industries manufacturières sont victimes du ralentissement de la demande mondiale, en particulier dans les activités à forte valeur ajoutée. Les exportations à destination des États-Unis ont chuté à un rythme rapide à la suite d'un réajustement mondial des stocks industriels, et il en est résulté une forte contraction de la production industrielle. Comme d'autres marchés émergents, le Mexique a connu une diminution de ses entrées nettes de capitaux, les investissements regagnant des lieux plus sûrs, ce qui a contribué à la baisse des cours des actions, à la hausse des écarts de taux d'intérêt et à une ample dépréciation du peso. Il faut y ajouter plusieurs chocs spécifiques qui ont eu des incidences négatives, comme l'apparition de la grippe A H1N1. Par ailleurs, la forte baisse des prix de l'énergie a fait pression sur le budget, les recettes fiscales provenant en grande partie des exportations de pétrole, malgré les effets bénéfiques temporaires d'une couverture de prix et de la dépréciation du peso. L'incertitude de plus en plus marquée a fait tomber la confiance des entreprises et des consommateurs à un niveau sans précédent, ce qui pèse sur la consommation et l'investissement en conjonction avec le durcissement des conditions de crédit au Mexique et à l'étranger. En dépit du ralentissement de l'activité et de la baisse des prix des matières premières, une forte inflation a persisté, les prix des biens faisant l'objet d'échanges internationaux et ceux des produits alimentaires ne s'ajustant qu'avec un certain décalage.

Dans ce contexte, il est probable que la croissance sera nettement négative en 2009, avec une reprise modérée en 2010. Le recul prononcé et généralisé de l'activité devrait accroître le chômage, qui atteindra probablement des niveaux aussi élevés que durant la crise financière de 1994-95. À mesure que les pressions dues à la cherté des matières premières s'atténueront et que l'écart de production s'élargira, l'inflation devrait se ralentir et être conforme à l'objectif à la fin de 2010. La relance monétaire et budgétaire produisant pleinement ses effets et l'activité mondiale se redressant, la demande devrait se stabiliser avec des taux trimestriels de croissance positifs vers la fin de 2009 et de l'ordre de 4 % en rythme annuel à fin 2010. Les aléas qui entourent les perspectives vont toujours dans le sens d'une évolution négative, les marchés de capitaux et la croissance au niveau mondial continuant de susciter un sentiment d'incertitude. Les besoins de financement externe

pourraient également se révéler problématiques si les conditions se dégradent encore pour les marchés émergents.

La stabilité macroéconomique et une meilleure crédibilité des politiques ont contribué à écarter de graves difficultés financières

Depuis la crise Tequila de 1994-95, qui avait provoqué une contraction spectaculaire de la production, la politique macroéconomique s'est nettement améliorée, atténuant les déséquilibres économiques et restaurant la crédibilité de l'action des pouvoirs publics. Le dispositif de ciblage de l'inflation est parvenu à mieux ancrer les anticipations de prix. La règle de politique budgétaire a été très utile pour assurer l'équilibre du budget fédéral et faire reculer l'endettement public. Le développement des marchés obligataires mexicains et une stratégie dynamique de gestion de la dette ont permis d'allonger les échéances et de remplacer les emprunts extérieurs par des emprunts intérieurs, ce qui a réduit le risque monétaire et le risque de refinancement. Le bas niveau du déficit des opérations courantes a de son côté diminué les besoins de financement externe. L'accumulation de réserves de change, facilitée par la hausse des prix du pétrole, la facilité de swap avec la Réserve fédérale des États-Unis et la ligne de crédit modulable accordée par le FMI ont aussi contribué à amortir les chocs économiques. Dans ce meilleur environnement, le Mexique a évité les graves difficultés financières que connaissent actuellement certains marchés émergents, même s'il n'a pas pu protéger totalement de la récession mondiale son économie réelle.

La politique monétaire est maintenant plus accommodante, mais il serait encore possible de réduire les taux d'intérêt

Malgré un cycle d'assouplissement monétaire au niveau mondial qui s'est généralement amorcé au troisième trimestre pour les économies industrialisées et au quatrième trimestre pour certaines économies de marché émergentes, la banque centrale du Mexique a maintenu ses taux directeurs inchangés de façon à enrayer les anticipations inflationnistes à un moment où l'inflation augmentait. Les autorités ont assoupli la politique monétaire plus tardivement que dans les autres pays de l'OCDE par crainte de nouvelles sorties de capitaux et de nouvelles pressions sur le taux de change. Les pressions sur les prix semblant se stabiliser au début de 2009 et l'activité étant nettement à la baisse, les taux directeurs ont été réduits en plusieurs étapes qui se sont succédé rapidement. *La détérioration de l'activité économique au Mexique pourrait être l'occasion de réduire davantage les taux directeurs afin de soutenir la demande et d'améliorer la situation financière, tout en surveillant l'évolution de l'inflation effective et attendue.* Des estimations quantitatives montrent que la transmission des variations du taux de change est maintenant plus limitée, ce qui tient à une crédibilité renforcée et à un meilleur ancrage des anticipations d'inflation, de sorte qu'il sera important de préserver cette crédibilité chèrement acquise. Dans un environnement caractérisé par une offre restreinte de crédit et de médiocres perspectives d'évolution des marchés, une baisse des taux d'intérêt n'aura sans doute pas un effet direct très marqué sur la consommation et l'investissement mais pourrait avoir une influence positive sur la confiance.

Il faudrait rester vigilant dans la surveillance de la stabilité financière globale, notamment en ce qui concerne les bilans des entreprises

Le secteur financier paraissait relativement sain lorsque la crise a éclaté et le volume limité de ses créances et engagements sur l'extérieur a réduit sa vulnérabilité aux chocs. Une politique de prêt conservatrice a aidé à contenir la demande de crédit et elle a évité une bulle dans l'immobilier. Le secteur financier reste bien capitalisé et dégage une rentabilité correcte, ce qui tient en partie à une réglementation prudentielle stricte qui a limité l'exposition des banques au risque monétaire et aux produits risqués. De plus, le niveau élevé des marges d'intérêt nettes et des frais permet de mieux absorber les pertes. Toutefois, les indicateurs financiers ont généralement un caractère rétrospectif et peuvent évoluer rapidement lorsque la situation économique se dégrade. L'affaiblissement de l'économie et la baisse des prix des actifs peuvent avoir des effets indirects sur les banques mexicaines, avec toutes les conséquences qui s'ensuivent pour l'économie réelle. Les consommateurs et les entreprises pourraient rencontrer des difficultés pour le service de leur dette, au détriment de la qualité des portefeuilles des banques. Le secteur des entreprises pourrait lui aussi se révéler fragile, puisqu'il fait appel à des sources étrangères pour près de la moitié de ses besoins de crédit, si les emprunts étrangers venant à échéance ne peuvent être refinancés. *Les autorités mexicaines devraient surveiller de près ces risques.*

Le plan de relance budgétaire de 2009 aura des effets très salutaires

La politique budgétaire s'est prudemment appuyée sur un cadre visant à équilibrer le budget et à épargner une partie des recettes pétrolières en les affectant à un fonds de stabilisation. Ce cadre a contribué à assurer la viabilité à long terme et il a amélioré la crédibilité de l'action des pouvoirs publics. Les mesures de relance budgétaire du budget de 2009 et le plan de janvier 2009 de stimulation de la demande, qui représentent 1.6 % du PIB, devraient être globalement très utiles. En particulier, l'augmentation des dépenses d'infrastructure, les aides à l'emploi et les majorations des transferts sociaux pour une durée limitée devraient amortir le ralentissement de l'activité. Mais le train de mesures budgétaires prévoit un gel des prix de l'énergie, ce qui représente une forme de soutien socialement régressive et une forme de stimulation économique inefficace. *Auxer davantage la relance sur le soutien de l'emploi et des revenus accentuerait son impact sur la demande et protégerait les travailleurs contre le risque de pauvreté.*

La politique budgétaire devrait encore avoir un effet de soutien en 2010

Les recettes budgétaires devraient diminuer en 2010, sous l'effet du bas niveau des prix mondiaux de l'énergie, qui se répercutera sur les recettes pétrolières, et sous l'influence négative de la contraction des recettes fiscales non pétrolières. Les recettes fiscales ont été préservées en 2009 par une couverture des prix du pétrole à l'exportation, mais cet avantage n'aura plus cours en 2010. Dans ces conditions, les *Perspectives économiques* de l'OCDE prévoient que le déficit des administrations publiques (besoin de financement ou

besoin d'emprunt net du secteur public) passera de 3-4 % du PIB en 2009 à environ 5 % en 2010, à supposer qu'aucune mesure correctrice ne soit prise pour réduire les dépenses ou alourdir la fiscalité. Le Mexique devrait pouvoir couvrir ce besoin de financement, notamment grâce aux sommes accumulées dans le cadre du mécanisme de stabilisation durant la période antérieure de prix élevés de l'énergie. Pour faire face aux besoins de financement externe, le gouvernement s'est assuré des sources importantes de crédit extérieur sur le marché financier et également auprès des agences multilatérales et de la Réserve fédérale des États-Unis. *L'orientation de la politique budgétaire ne devrait pas devenir restrictive en 2010, car il faudra encore soutenir la demande intérieure pour lutter contre le ralentissement économique ; il faudrait donc laisser augmenter le déficit à hauteur des stabilisateurs automatiques, en envisageant d'utiliser les fonds de stabilisation pour financer ce déficit sans pour autant compromettre la viabilité des finances publiques sur le long terme.* Les prévisions budgétaires préliminaires pour 2010 soumises par le gouvernement vont dans ce sens : la baisse prévisible des recettes pétrolières est financée par prélèvement sur les fonds accumulés dans le cadre du mécanisme de stabilisation pétrolière.

Le Mexique se trouve confronté à une tâche délicate pour la gestion de ses recettes pétrolières

Comme les autres grands exportateurs de pétrole, le Mexique se trouve confronté à une tâche délicate : gérer l'impact macroéconomique des recettes pétrolières. Ces recettes fournissent à l'économie d'utiles ressources, mais leur gestion soulève une série de difficultés. En effet, les recettes pétrolières ont tendance à être très instables et le budget risque de transmettre cette instabilité aux secteurs non pétroliers de l'économie ; de fait, la consommation publique et le PIB sont très instables au Mexique par comparaison avec les autres pays de l'OCDE. De plus, parce que les fluctuations des cours du pétrole sont en général synchronisées avec le cycle de l'économie mondiale, le budget a tendance à être procyclique, les dépenses augmentant lorsque la conjoncture est bonne et diminuant lorsque l'activité ralentit. Ce phénomène est renforcé au Mexique par la règle d'équilibre du budget, qui impose un parallélisme entre les variations des recettes et les variations des dépenses.

Dans ces conditions, il faudrait ajuster le cadre budgétaire pour mieux préserver les dépenses publiques de la forte instabilité des recettes pétrolières. Dans certains pays, la solution consiste à transférer l'essentiel de la richesse pétrolière aux générations futures, ce qui réduit l'apport de recettes pétrolières à la demande intérieure. Mais au Mexique, il semble à la fois efficient et juste que la génération actuelle utilise les recettes pétrolières pour financer le développement économique, de façon à améliorer le niveau de vie actuel et futur. Dès lors, il faudrait que la politique budgétaire s'efforce de lisser l'injection de recettes pétrolières dans l'économie sur l'ensemble du cycle et évite des modifications brutales des dépenses publiques. Le Mexique a mis en place à cet effet plusieurs fonds de stabilisation pétrolière, mais l'épargne accumulée a été plafonnée à un niveau relativement faible, de sorte que les sommes épargnées ne sont pas aussi utiles pour la stabilisation macroéconomique. La décision qui a été prise récemment d'accroître le volume maximal des fonds de stabilisation pétrolière va dans la bonne direction, mais le Mexique devrait envisager de supprimer purement et simplement ce plafonnement. Par ailleurs, comme d'autres exportateurs de pétrole, le Mexique devrait chercher à renforcer les caractéristiques anticycliques du cadre budgétaire en adoptant une nouvelle règle budgétaire corrigée des

fluctuations conjoncturelles. On obtiendrait ainsi une gestion budgétaire prudente, et notamment a) une augmentation régulière des dépenses publiques en fonction de la croissance économique, b) une épargne automatique des recettes fiscales au-delà du niveau découlant de la règle lorsque le prix du pétrole est élevé, et c) une dépense automatique de l'épargne accumulée lorsque les recettes pétrolières sont faibles. Cette démarche améliorerait le rôle de la politique budgétaire dans la gestion macroéconomique, se traduirait par une injection progressive de la richesse pétrolière dans l'économie et contribuerait à la viabilité à long terme des finances publiques. Le plafond à fixer pour le déficit structurel non pétrolier dépendrait de divers facteurs, surtout liés à des aléas comme le niveau de l'extraction pétrolière. Compte tenu de cette incertitude, le plafond de déficit structurel non pétrolier devrait être réexaminé régulièrement de façon à stabiliser la situation financière nette du secteur public : une augmentation de l'actif financier net ouvrirait la possibilité d'accroître le déficit structurel non pétrolier, et en cas de hausse du passif financier net il faudrait viser un déficit structurel non pétrolier plus faible.

Il faudrait préparer les finances publiques à la baisse à long terme de la production de pétrole

La baisse de la production de pétrole diminuera les contributions de Pemex au budget au cours des deux prochaines décennies ; d'où des pressions sur les dépenses sociales et le développement des infrastructures. Il est donc indispensable de préparer les finances publiques à cette baisse de la production de pétrole. Les réformes récentes ayant pour but d'améliorer la gouvernance de Pemex sont judicieuses, mais il faut aller plus loin. La politique qui consiste à maintenir constants les prix de l'essence en termes réels – ce qui veut dire qu'à certains moments les prix sont plus faibles qu'aux États-Unis – et à subventionner la consommation domestique de gaz de pétrole liquéfié et d'électricité est inefficace et inéquitable. *Il faudrait au contraire aligner les prix de l'essence sur les prix de référence internationaux, instaurer un droit d'accise sur l'énergie et supprimer les subventions en faveur d'autres produits énergétiques.* Maintenir les prix de l'essence et de l'énergie à leur bas niveau actuel n'a guère d'avantages : les études empiriques montrent que la subvention bénéficie essentiellement aux catégories sociales favorisées et a donc tendance à avoir un caractère régressif ; elle fausse en outre l'allocation des ressources en rendant moins attrayantes les sources d'énergies alternatives et durables ; enfin, elle favorise la consommation d'hydrocarbures, avec tous les effets nocifs qui en résultent sur les émissions de gaz à effet de serre et le changement climatique. Aider les bas revenus par le biais du prix de l'énergie est sans doute un objectif social légitime, mais il y a de meilleures solutions pour atteindre cet objectif, par exemple des mesures d'aide au revenu sous condition de ressources ou des subventions en faveur du gaz de cuisson dans les régions pauvres. Il est également indispensable d'élargir les bases d'imposition autres que pétrolières. Les recettes budgétaires sont tributaires du pétrole pour environ 30 à 40 %, alors que la fiscalité non pétrolière ne représente que quelque 10 % du PIB, niveau faible par rapport aux pays comparables ou aux besoins sociaux du Mexique. Les réformes fiscales récentes seront très utiles, *mais il faudrait élargir encore les bases d'imposition.* De nouvelles mesures éliminant en particulier certaines exonérations d'impôts directs ou indirects sont nécessaires, conformément aux recommandations formulées dans l'Étude de 2007. Enfin, il faut améliorer encore l'efficacité des dépenses publiques dans les secteurs de l'éducation et de la santé, comme on le verra maintenant.

Il faudrait améliorer l'efficacité des dépenses dans le secteur de la santé

Bien que les dépenses publiques par habitant consacrées à la santé aient plus que doublé en termes réels depuis la crise financière de 1995, elles restent faibles dans une optique internationale. De plus, les indicateurs sanitaires du Mexique sont en retard par rapport à ceux de la plupart des pays de l'OCDE. Bien que les indicateurs de santé de la population se soient améliorés depuis deux décennies, l'espérance de vie à la naissance demeure plus brève, la mortalité infantile reste plus forte et les résultats sont encore très inégaux d'une catégorie socio-économique à l'autre. Cela tient en partie à un revenu par habitant qui est plus faible au Mexique, mais une couverture incomplète et le morcellement des services contribuent à la médiocrité des résultats. Des pressions supplémentaires s'exerceront sur les dépenses pour l'exécution du plan d'assurance-maladie universelle d'ici à 2011. Certes, des dépenses supplémentaires pourront être utiles, mais c'est principalement avec des dépenses plus efficaces qu'on améliorera les résultats sanitaires. Tandis que les réformes en cours vont dans la bonne direction, les meilleurs résultats obtenus par certains pays d'Amérique latine à revenu et à dépense par habitant similaires montrent qu'il est encore possible d'accroître l'efficacité du secteur de la santé au Mexique.

Il faudrait remédier à la fragmentation du système de santé

La fragmentation du système de santé en plusieurs unités intégrant verticalement le financement, l'assurance et les soins est source d'inefficacité, notamment en dupliquant les équipements et en alourdissant les coûts. Les caisses de sécurité sociale couvrent les travailleurs salariés du secteur formel, tandis que l'« assurance-maladie populaire » (*Seguro Popular*) couvre une partie de la population qui travaille dans le secteur informel et les travailleurs non salariés du secteur formel. Les fonctions d'assureur et de prestataire ne sont pas dissociées, ce qui a réduit la qualité des services et a nui à l'efficacité, parce que les fonds ne bénéficient pas aux prestataires qui fournissent les soins de qualité optimale et qui sont les plus efficaces. Pour réduire les coûts administratifs des systèmes de santé à assureurs multiples, d'autres pays de l'OCDE ont introduit une gestion centralisée des demandes de remboursement. La réforme de 2004 et certaines dispositions en vigueur, comme le partage des nouveaux équipements entre assureurs, apportent une solution à certains de ces problèmes, mais on pourrait accroître encore l'efficacité des dépenses. *Il faudrait clairement dissocier les fonctions d'assureur et de prestataire de soins dans l'ensemble du système et tout assureur devrait pouvoir traiter avec le prestataire de son choix. On pourrait réduire les coûts administratifs en mettant en place une gestion unifiée des demandes de remboursement.*

Pour instaurer une couverture maladie universelle, il faudra sans doute rendre l'assurance obligatoire

Un tiers de la population, correspondant essentiellement aux catégories à bas revenu, n'a pas d'assurance-maladie, ce qui a contribué aux mauvais résultats sur le plan de la santé. La probabilité est plus faible que les non-assurés bénéficient de soins préventifs adéquats et soient traités suffisamment tôt, ce qui augmente les dépenses, souvent à la charge du

patient, et nuit aux résultats sanitaires. Le gouvernement s'est fixé comme objectif une couverture universelle en 2011, en élargissant encore *Seguro Popular*, système qui est parvenu à augmenter d'environ 25 % la couverture de la population depuis 2004. Mais il faudrait rendre obligatoire l'assurance pour que personne ne soit oublié par inadvertance et aussi pour éviter le phénomène d'antisélection (les individus en bonne santé pouvant éviter de payer des cotisations), phénomène qui pourrait saper les finances de ce programme. C'est la leçon primordiale qu'on peut tirer de l'expérience des autres pays de l'OCDE qui ont récemment adopté une couverture maladie universelle. Il faudrait à cet effet que les autorités ouvrent des discussions sur la question de l'assurance-maladie obligatoire et sur des ressources qui permettraient de financer de façon viable l'augmentation probable des dépenses publiques.

Il faudrait faire en sorte que davantage de jeunes soient scolarisés dans l'enseignement secondaire en développant les transferts monétaires conditionnels en faveur des élèves pauvres

Les résultats relativement médiocres du Mexique aux tests PISA et le faible taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire sont étroitement liés aux situations socio-économiques. Moins de 50 % des enfants des ménages se situant dans le décile inférieur de la distribution des revenus sont scolarisés dans l'enseignement secondaire, contre plus de 80 % pour le décile supérieur. Pour améliorer la scolarisation au niveau du secondaire, le gouvernement a récemment mis en place le programme *Jóvenes con Oportunidades*, qui attribue des aides monétaires subordonnées à l'achèvement de la scolarité secondaire. *Élargir le champ d'application de ce programme peut être un bon moyen d'accroître le taux de scolarisation et d'améliorer l'efficience des dépenses.*

Les résultats éducatifs bénéficieront de la mise en œuvre de l'Alliance, programme pour un enseignement de meilleure qualité, et également d'incitations plus satisfaisantes dans les établissements scolaires

Les résultats éducatifs sont également influencés au Mexique par la médiocre qualité des établissements scolaires et de l'enseignement. Jusqu'à une période récente, la procédure de sélection des enseignants n'était pas transparente et le principal dispositif d'incitation des enseignants met encore trop l'accent sur l'ancienneté, ce qui nuit à la qualité de l'enseignement. Les établissements scolaires n'ont qu'une autonomie limitée pour leur budget, leur pédagogie et leur personnel et il n'y a pas dans l'enseignement secondaire d'examen national de fin d'études qui responsabiliserait les établissements scolaires vis-à-vis des pouvoirs publics et des parents. Dans d'autres pays de l'OCDE, une plus large autonomie et l'existence d'examens de fin d'études ont grandement contribué à améliorer la qualité de l'enseignement. Les programmes actuels d'évaluation, centrés sur l'apprentissage par cœur et pas sur les capacités analytiques, et les dépenses de capital insuffisantes pour le système scolaire, ont aussi probablement contribué à la médiocrité des scores PISA des élèves mexicains. Plusieurs réformes récentes, dont le Programme pour la qualité des établissements scolaires et l'Alliance (volontaire) pour un enseignement

de qualité, se sont attaquées à ces problèmes. Il faudrait appliquer dans l'ensemble du pays cet accord entre le gouvernement et le principal syndicat d'enseignants. *Il faudrait en particulier sélectionner les enseignants par un examen national d'entrée, comme le prévoit l'Alliance et comme cela s'est fait pour la première fois en 2008. Les incitations des enseignants devraient davantage prendre en compte leurs performances et il faudrait améliorer les mécanismes d'évaluation en les axant sur les capacités d'analyse plutôt que sur l'apprentissage par cœur.*

Le rattrapage du niveau de vie est lent

La croissance de l'économie mexicaine ces vingt dernières années, bien qu'en progrès, a été décevante par rapport à d'autres marchés émergents, essentiellement en raison de la faiblesse des gains de productivité du travail, légèrement négatifs au cours de cette période. Une ventilation par secteur montre que cette médiocre performance est assez généralisée, puisque le niveau relativement faible de productivité touche environ 80 % de l'emploi total. Au Mexique, la croissance s'est appuyée davantage sur l'accumulation de facteurs de production, en particulier l'utilisation des ressources en main-d'œuvre, que sur l'amélioration de la productivité. En revanche, les pays plus performants comme le Chili et la Turquie se caractérisent par une trajectoire de croissance « intensive », davantage fondée sur des taux élevés d'amélioration de la productivité. Mais si l'on considère les résultats du Mexique par période de cinq ans, la situation est plus encourageante, car la croissance de la productivité s'est constamment accélérée d'une période sur l'autre. Toutefois, même si les taux d'amélioration de la productivité et de croissance du PIB par habitant ont progressé, ils restent trop faibles pour qu'il puisse y avoir rapidement convergence avec les pays de l'OCDE à revenu élevé.

Le lent rattrapage du Mexique par rapport aux pays à revenu plus élevé tient surtout à l'absence de progrès dans la mise en œuvre de certaines réformes structurelles propices à la croissance. Les indicateurs OCDE d'impact des réglementations montrent que, dans de nombreux secteurs clés, le Mexique approche ou atteint l'impact maximum (négatif) des réglementations et que la production mexicaine serait plus forte avec des réglementations des marchés de produits moins strictes. L'impact négatif se fait le plus sentir dans les industries de réseau (électricité, gaz et eau), où la réglementation des marchés de produits est plus stricte que dans la plupart des autres pays de l'OCDE.

Il faut poursuivre les réformes structurelles pour accélérer la croissance de la productivité

La forte réduction récente des droits d'importation devrait permettre à l'économie de tirer un meilleur parti de l'intégration des échanges et des investissements, ce qui pourrait constituer un avantage relatif pour le Mexique compte tenu de sa situation géographique. Les réformes lancées ces deux dernières années, notamment dans le but de promouvoir la concurrence et la transparence dans le secteur financier et, dans une moindre mesure, dans les télécommunications, contribueront aussi à dynamiser l'économie. Malgré ces progrès, de nouvelles réformes sont nécessaires pour améliorer la productivité globale et intrasectorielle. Les faiblesses relatives dans l'éducation, les infrastructures, le développement du secteur financier, l'État de droit, l'intégration commerciale et les niveaux d'investissement, surtout en machines et équipements, ainsi que la concurrence insuffisante due à des réglementations des marchés de produits qui sont trop restrictives

et à un contrôle étatique excessif, sont les facteurs qui, selon diverses études, expliquent pourquoi le Mexique n'a pas connu une croissance aussi rapide que d'autres pays. Les politiques de la science, de la technologie et de l'innovation peuvent jouer elles aussi un grand rôle à terme, comme l'a indiqué l'*Examen OCDE de la politique de l'innovation au Mexique*.

Priorité doit être donnée aux réformes structurelles qui portent rapidement leurs fruits

Certaines réformes structurelles peuvent à la fois aider les pays à sortir de la crise financière et être bénéfiques à plus long terme pour la croissance. Plusieurs réformes peuvent être rapidement payantes ; c'est le cas des *réformes de l'éducation et de la formation, ainsi que des mesures réduisant les barrières à l'entrée pour les entreprises*. C'est un moyen de stimuler la demande en améliorant les perspectives d'emploi et la croissance grâce à une augmentation de la productivité future. *Intensifier la concurrence peut être bénéfique à terme pour la productivité ; l'action engagée dans ce domaine doit être poursuivie sans retard*. Les réseaux routier, ferroviaire, portuaire et de télécommunications restent médiocres au regard de ceux des marchés émergents comparables. Dans ce contexte, la hausse des dépenses d'infrastructure dans le budget 2009 est tout à fait judicieuse. La décision qui a été prise de procéder à un large examen des réglementations en vigueur est une étape importante vers la réduction des obstacles structurels à une plus forte croissance. *Des mesures pourraient être prises sur le plan réglementaire pour intensifier la concurrence dans les principales industries de réseau : électricité, gaz, eau, télécommunications et transports*. Une plus vive concurrence aiderait en outre à préserver les gains de compétitivité qui découlent de la baisse du taux de change en enrayant les pressions sur les prix.

Chapitre 1

Surmonter la crise financière et le ralentissement macroéconomique

Malgré l'amélioration de ses fondamentaux économiques, le Mexique est atteint par la crise financière et par la récession économique mondiale. Comme dans d'autres pays émergents, les entrées nettes de capitaux se sont réduites, ce qui a contribué à une forte dépréciation du peso au dernier trimestre 2008 et dans les premiers mois de 2009, même si le peso s'est depuis stabilisé à un niveau plus bas. L'accès aux capitaux étrangers est maintenant plus limité et plus coûteux. Doté d'un secteur financier d'assez faible dimension et correctement réglementé, le Mexique a pu résister au choc initial. Mais la récession mondiale a touché son économie réelle par le biais des échanges, sous l'effet de sa dépendance vis-à-vis du marché des États-Unis. Un autre choc a frappé le Mexique : la forte baisse des prix du pétrole, qui diminue ses recettes budgétaires, encore que les cours se soient raffermis au regard des points bas observés à la fin de 2008. La confiance des entreprises et des consommateurs s'est énormément dégradée. Il est probable que l'épidémie de grippe contribue aussi à la récession. La croissance devrait se ralentir très nettement cette année et repartir lentement l'an prochain. Les autorités mexicaines ont réagi en prenant des mesures en faveur de la liquidité, en intervenant sur les marchés des changes, en réduisant les taux d'intérêt, en empruntant à l'extérieur et en lançant un plan de relance budgétaire. Il serait peut être possible d'assouplir encore la politique monétaire si l'économie se dégrade davantage, tandis que la relance budgétaire devrait être mieux ciblée. La marge de manœuvre pour de nouvelles mesures budgétaires est limitée par plusieurs facteurs : l'incertitude quant à l'évolution des recettes pétrolières, le renchérissement des financements et le risque de dépenses inefficaces. Les banques restent saines, mais il faudrait surveiller de près leurs portefeuilles, qui pourraient souffrir d'une dégradation des perspectives économiques.

Les perspectives économiques se dégradent rapidement

L'amélioration de la gestion macroéconomique depuis la crise Tequila en 1994 a accru la stabilité économique et la résistance du Mexique en cas de choc. La mise en œuvre progressive d'un régime de ciblage de l'inflation depuis 1999 a rendu la politique monétaire plus crédible et a aidé à ancrer les anticipations inflationnistes. En quelques années, l'inflation est descendue au-dessous de 10 %. La stabilité macroéconomique a bénéficié d'une politique budgétaire généralement prudente et d'une gestion active de la dette. La dette publique totale et la dette publique en devises représentaient 40 % et 9 % du PIB respectivement à la fin de 2008, le pays étant ainsi moins vulnérable en cas de choc extérieur. La confiance a été également stimulée par l'accumulation de réserves en devises et par le renforcement de la surveillance prudentielle. Cette saine gestion économique a été facilitée par la forte croissance, le bas niveau des taux d'intérêt réels et l'envolée des prix internationaux des produits de base, qui a contribué à compenser la forte dépendance des finances publiques à l'égard de recettes pétrolières très instables.

L'intensification de la crise financière, le ralentissement économique mondial et la baisse des prix de l'énergie ont soumis la politique macroéconomique mexicaine à une nouvelle épreuve. Après avoir passé en revue les évolutions récentes, et notamment l'impact de la crise sur le secteur financier et l'économie réelle du Mexique, et décrit les perspectives économiques, le chapitre 1 examinera si les mesures macroéconomiques actuelles et leur dosage paraissent appropriés dans le contexte d'une économie mondiale plus instable. On verra comment a évolué l'orientation budgétaire au cours du dernier cycle et quel a été le rôle de la politique budgétaire dans l'action menée à court terme pour faire face aux turbulences (caractère anticyclique, efficacité de la politique budgétaire). Dans ce contexte, les règles actuelles de politique budgétaire et les problèmes budgétaires que pose le secteur pétrolier sont essentiels. Ce chapitre sera également consacré aux questions de politique monétaire dans une conjoncture marquée par de fortes tensions inflationnistes, une monnaie qui se déprécie et une économie qui ralentit. On envisagera également les problèmes du secteur financier.

La forte dépendance du budget à l'égard d'un secteur pétrolier de grande dimension reste un facteur de complication pour l'élaboration des politiques au Mexique. Le secteur pétrolier, instable, représente plus d'un tiers des recettes budgétaires, d'où une grande instabilité des recettes, dans le contexte actuel de fortes variations des prix internationaux des produits de base, ainsi que des dépenses, surtout avec la règle d'équilibre budgétaire. La malédiction (ou la bénédiction) du pétrole nuit également à la compétitivité, car ce facteur tend à faire monter le taux de change réel (syndrome néerlandais). De plus, puisque, en vertu de la Constitution, le secteur pétrolier mexicain est public et fait partie du secteur budgétaire, les financements consacrés à son développement futur sont en concurrence avec les autres ressources publiques. Les autorités se sont attaquées récemment à certains de ces problèmes en élargissant les bases d'imposition et en commençant de réformer la société pétrolière publique, Pemex, mais de nombreux problèmes restent à régler. Le

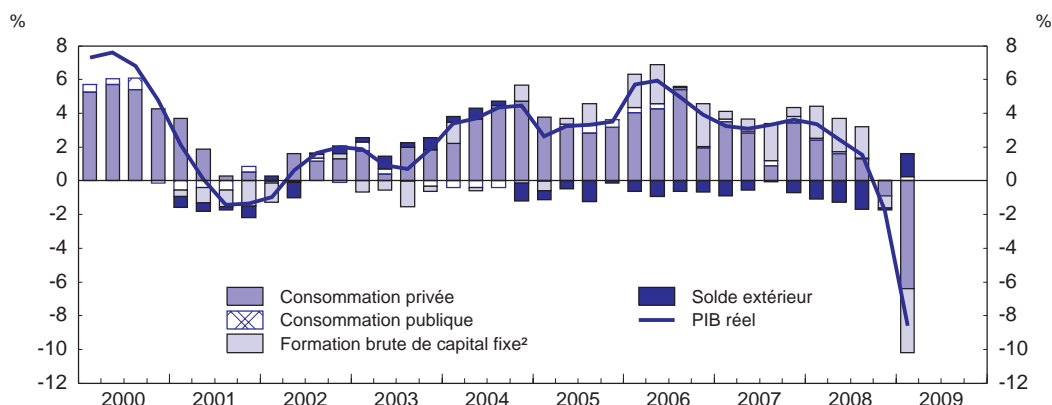
chapitre 2 examine de façon approfondie la gestion budgétaire des recettes pétrolières. Le chapitre 3 est consacré à l'efficacité des dépenses sociales, qui ont un rôle à jouer dans la réduction des inégalités et le soutien de la croissance.

Malgré une bonne gestion macroéconomique, les retards intervenus dans les réformes structurelles ont entravé les progrès dans l'accélération de la croissance et la réduction des inégalités. En moyenne, la croissance annuelle a atteint 2.9 % cette dernière décennie, le Mexique étant bien loin des pays émergents comparables pour l'amélioration du niveau de vie. De plus, la croissance n'a pas réduit les inégalités, ce qui peut à terme déclencher une résistance aux mesures qui sont prises pour l'accélérer. Bien que le rythme des réformes se soit amplifié, elles sont restées insuffisantes pour éliminer toutes les faiblesses structurelles qui freinent les gains de productivité et la croissance potentielle. Ces faiblesses concernent en particulier l'éducation et la santé, la concurrence et les infrastructures. Elles sont examinées plus en détail au chapitre 4, en tirant parti des *Études* précédentes.

La crise financière a été peu marquée, mais la production s'est gravement ralentie

Après une longue expansion, la croissance a commencé de ralentir à partir du milieu de 2008, à mesure que s'assombrissaient les perspectives mondiales du fait de l'aggravation de la crise financière. La solide croissance observée depuis 2002, qui se situait aux alentours du potentiel et dont les moteurs étaient la consommation et l'investissement, a commencé de s'enrayer en 2008. La consommation privée a souffert de la baisse des salaires réels et des transferts de fonds des Mexicains ayant émigré aux États-Unis, et la demande d'investissements s'est tarie avec la dégradation constante des perspectives mondiales. Les exportations, extrêmement tributaires des marchés des États-Unis, ont subi le contrecoup de la baisse de la production industrielle aux États-Unis, de la chute des prix du pétrole et d'un niveau de production du pétrole au Mexique inférieur aux prévisions. En revanche, la consommation et l'investissement publics se sont accélérés, sous l'influence de la hausse des recettes budgétaires, en particulier non pétrolières (graphique 1.1). Les perspectives se sont nettement dégradées à partir de septembre 2008 à mesure que la crise financière s'est accentuée.


Graphique 1.1. Contribution à la croissance¹



1. En % du PIB réel du même trimestre de l'année précédente.

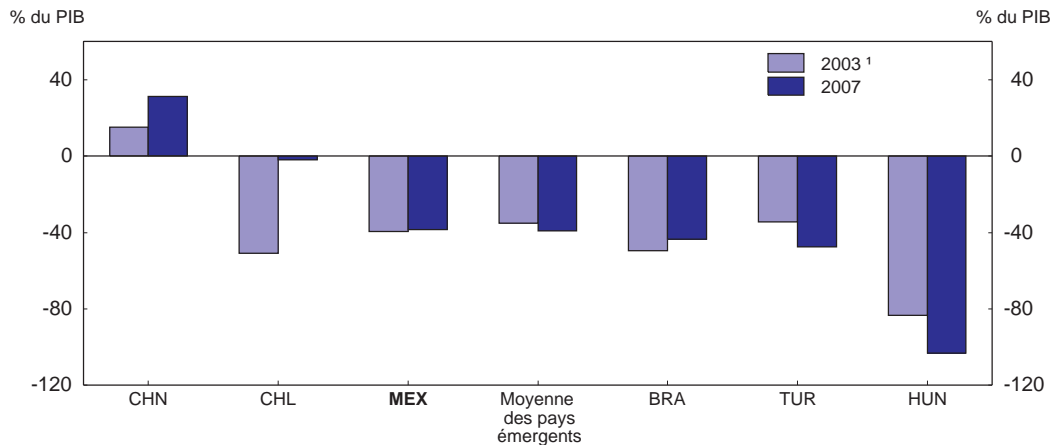
2. Y compris la formation de stocks.

Source : OCDE, Comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/683062281310>


Face à un choc extérieur, le Mexique était mieux préparé en 2008 que durant les décennies précédentes. Une politique monétaire et une politique budgétaire globalement saines dans un environnement de ciblage de l'inflation ont atténué les déséquilibres macroéconomiques et rendu plus crédible l'action des pouvoirs publics. De plus, le faible déficit de balance courante a diminué les besoins de financement externe. Le développement des marchés obligataires nationaux¹ et une stratégie proactive de gestion de la dette ont allongé les échéances et remplacé une partie de la dette extérieure par des emprunts intérieurs, le secteur public étant ainsi moins exposé au risque monétaire et au risque de refinancement. L'accumulation de réserves en devises, facilitée par la montée des prix du pétrole, a elle aussi permis d'amortir la crise financière, même si l'encours des réserves accumulées, atteignant quelque 7 % du PIB à fin 2008, restait relativement faible par rapport à celui observé dans d'autres économies émergentes. Les engagements nets extérieurs du Mexique, de l'ordre de 40 % du PIB en 2007, se situaient dans la moyenne par rapport aux autres marchés émergents (graphique 1.2) et le degré de vulnérabilité était faible par rapport aux crises antérieures².

Graphique 1.2. **Position nette d'investissement international du Mexique**



1. 2004 pour la Chine.

Source : FMI, *Statistiques financières internationales*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/683066750727>

Le secteur financier paraissait relativement solide lorsque la crise a éclaté et son exposition limitée en termes d'avoirs ou d'engagements extérieurs le rend moins vulnérable à un choc. Une orientation monétaire légitimement restrictive et une politique de prêt conservatrice ont permis d'enrayer la demande de crédit et d'éviter une bulle immobilière. L'offre de crédit a souffert des coûts de transaction élevés en cas de défaut mais aussi de l'attrait des investissements dans des valeurs d'État moins risquées. Malgré tout, la croissance annuelle du crédit en termes réels a été supérieure à 20 % ces dernières années, mais à partir d'un faible niveau. Le secteur bancaire, bien capitalisé et d'un niveau correct de rentabilité, s'est globalement peu exposé en termes d'actifs à risque ou d'engagements extérieurs (tableau 1.1). Cela tient à plusieurs éléments : un niveau de départ bas, de sorte que pendant la phase d'expansion les banques ont fourni du crédit à des clients très solvables, une concurrence limitée, qui a alimenté de confortables bénéfices avec relativement peu de risques (Haber, 2006), surtout pour les plus grandes banques, mais aussi la rigueur de la réglementation prudentielle qui a restreint

l'exposition des banques au risque monétaire et aux produits risqués. Les tests de résistance réalisés par la banque centrale au début de 2008 révélaient une bonne capacité de réaction à divers chocs (Banxico, 2008). Les risques les plus marqués concernent le crédit à la consommation, qui a connu sa plus forte progression ces dernières années.

Tableau 1.1. **Mexique : Indicateurs de solidité financière**

Fin 2008

	Adéquation des fonds propres	Prêts improductifs	Rentabilité des actifs	Endettement actifs/fonds propres	Exposition au risque actifs pondérés du risque/actifs
Mexique	16	2.1	2.9	9.8	64.2
Brésil	18.1	2.9	2.8	10.4	68.1
Chili	12.3	0.9	1.1	14.1	76.7
États-Unis	12.8	1.7	0.6	9.7	78.6

Source : Banxico, FMI.

Néanmoins, comme dans beaucoup d'autres pays, de fortes perturbations financières ont été observées et d'importants risques subsistaient, comme en témoignent l'augmentation des primes sur les obligations d'État au Mexique depuis août 2008 et les tensions sur le peso à la fin de 2008 et dans les premiers mois de 2009 :

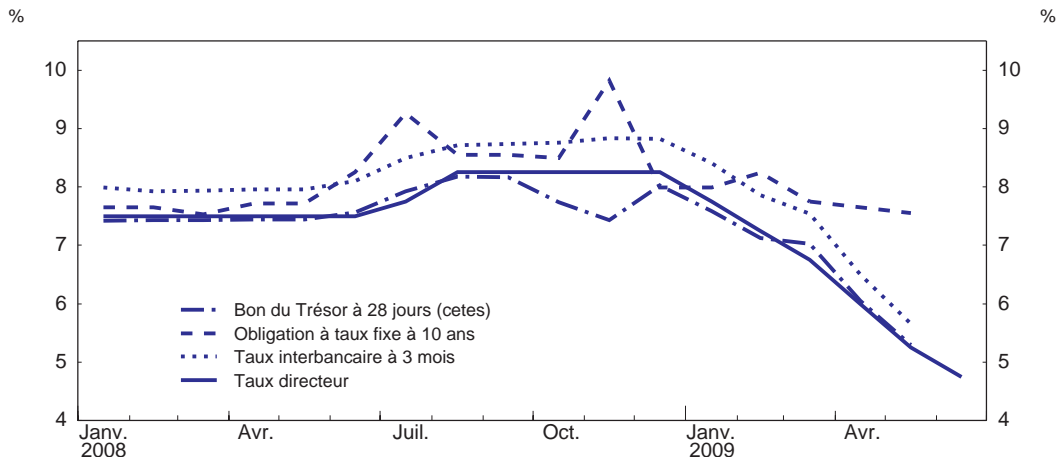
- 1 *De plus en plus tributaire des investissements de portefeuille ces dernières années*, le Mexique est exposé à des sorties de capitaux et aux fluctuations de la confiance des marchés. Comme toutes les autres économies émergentes d'Amérique latine, il a attiré d'importantes entrées d'investissements de portefeuille : les avoirs étrangers en actions sont passés de 8 à 15 % du PIB et les non-résidents acquièrent régulièrement depuis 2001 des obligations mexicaines à hauteur de 1 % du PIB. Les investissements sur les marchés obligataires mexicains se sont intensifiés en 2008 jusqu'en septembre, attirés par un différentiel de taux d'intérêt de plus en plus marqué par rapport aux États-Unis et par l'appréciation du peso.
- 1 *Les entreprises mexicaines ont couvert près de la moitié de leurs besoins de crédit par des sources étrangères* et sont donc très sensibles au risque monétaire et à l'évolution des conditions de crédit à l'étranger. Au cours des années précédentes, le niveau élevé des taux d'intérêt réels au Mexique et les anticipations d'appréciation du peso rendaient attrayant l'emprunt à l'étranger.
- 1 *Les recettes du secteur public sont extrêmement tributaires de la rente pétrolière*. Environ 30 à 40 % des recettes budgétaires proviennent du pétrole. La baisse actuelle du prix du pétrole, si elle se maintient, en conjonction avec la diminution prévue des volumes de production, pourrait nettement augmenter le besoin de financement du secteur public.
- 1 *L'économie mexicaine est très dépendante de l'économie des États-Unis*. Petite économie ouverte ayant des liens très étroits avec les États-Unis, le Mexique est fragile face aux effets de la crise financière mondiale sur son économie réelle. Environ 80 % de ses exportations se faisant à destination des États-Unis, l'évolution du marché américain est particulièrement importante.

Impact de la crise financière


Les turbulences ont d'abord touché les marchés de capitaux mexicains lorsqu'en septembre 2008 les investisseurs étrangers se sont montrés de plus en plus réticents à prendre des risques. Le peso a été soumis à de fortes pressions quand les investisseurs

étrangers de portefeuille se sont retirés des marchés de capitaux mexicains au dernier trimestre 2008. Les pressions qui s'exerçaient sur la monnaie ont été accentuées par la demande de dollars de la part d'un nombre restreint de grandes entreprises nationales soucieuses de couvrir leurs engagements sur le marché des produits dérivés en devises. En un mois, le peso s'est déprécié d'environ 30 % par rapport au dollar. Les interventions de la banque centrale sur le marché des changes et l'annonce d'une facilité de swap avec la Réserve fédérale des États-Unis ont contribué à stabiliser les marchés. Les pressions sur les marchés d'actions se sont encore renforcées lorsque les fonds de placement mexicains ont procédé à des ajustements de portefeuille pour respecter les réglementations en matière de valeur sous risque. Les cours des actions ont baissé et les écarts par rapport aux obligations étrangères se sont nettement creusés à mesure que les risques étaient perçus différemment. La recherche de liquidités à court terme a ébranlé les marchés obligataires mexicains, faisant monter fortement les primes de risque à long terme (graphique 1.3). Les marchés obligataires ne se sont stabilisés qu'après plusieurs interventions temporaires des autorités sur les compartiments à court terme et à long terme³.

Graphique 1.3. **Les taux d'intérêt dans le secteur public**

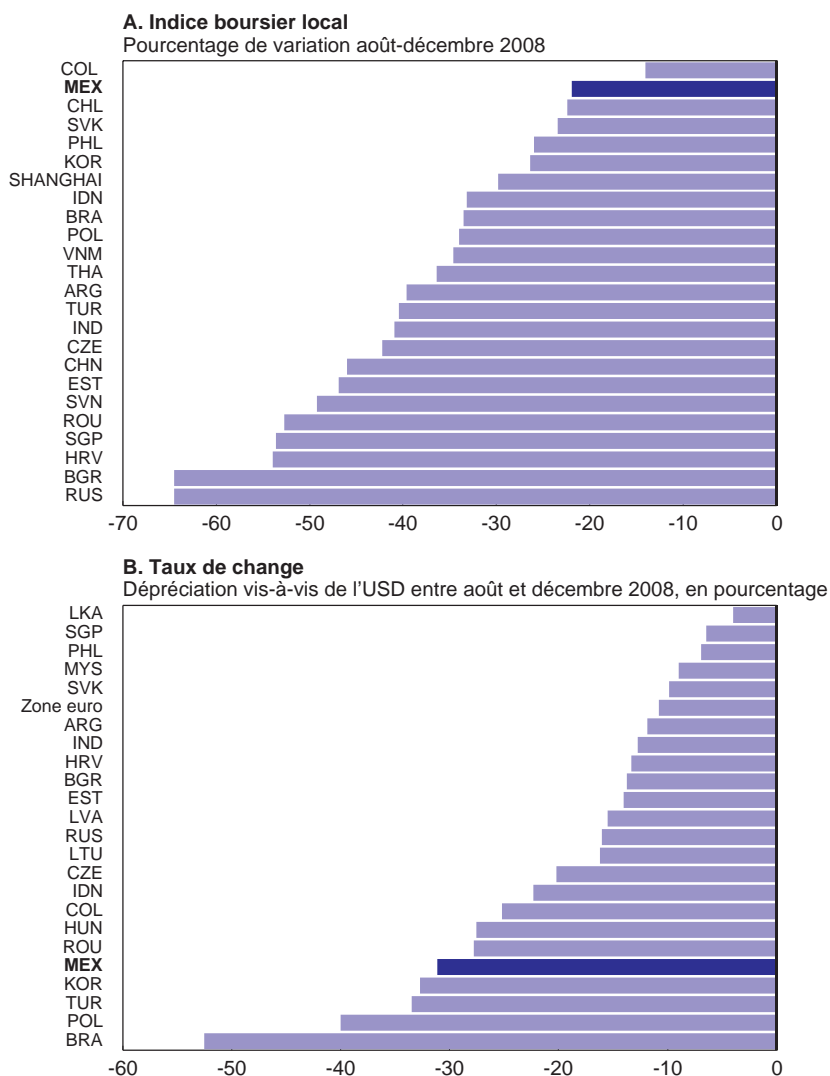


Source : Banco de México et INEGI.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/683108607821>

L'impact financier immédiat qu'a eu l'intensification de la crise au Mexique se situe à un niveau moyen pour les économies émergentes. La hausse de l'écart de crédit pour les CDS entre août et décembre 2008 a été proche de la moyenne dans le cas du Mexique et la baisse de 20 % de l'indice boursier a été relativement faible par rapport aux autres marchés émergents (graphique 1.4). En revanche, la dépréciation de la monnaie a été l'une des plus marquées pour ces économies en partie à cause de l'évolution brutale des termes de l'échange liée aux prix du pétrole et du recul de la demande des États-Unis, en plus du choc financier. À l'évidence, le Mexique est l'une des économies ayant les liens commerciaux les plus étroits avec l'économie américaine. Bien que la plupart des marchés émergents aient été touchés par la réévaluation des risques, ceux qui, comme le Mexique, avaient de bons fondamentaux macroéconomiques et n'étaient pas très fragiles s'en sont mieux sortis (graphique 1.5). Par conséquent, bien que l'amélioration des politiques mises en œuvre n'ait pas fait échapper le Mexique à la crise financière, elle a très probablement atténué son impact.

Graphique 1.4. Variations de l'indice boursier et du taux de change après l'intensification de la crise



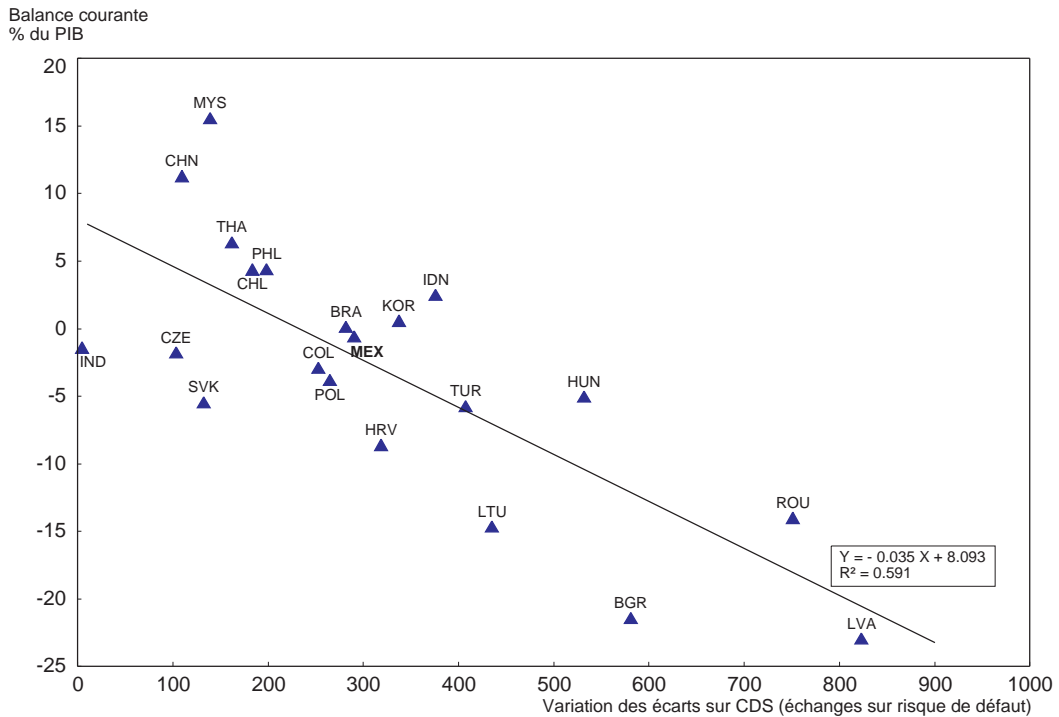
Source : Banco de México ; Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/683245320316>

Par la suite, les marchés mexicains, comme beaucoup d'autres marchés émergents, se sont quelque peu stabilisés. Les primes de risque se sont orientées à la baisse après les points hauts observés au premier trimestre 2009, le taux de change peso/dollar s'est apprécié et son instabilité a très nettement diminué. Le prix du pétrole s'est fortement raffermi. Vers la mi-2009, certains signes montraient aussi que les entreprises mexicaines avaient ajusté leurs besoins de financement ; en témoigne la demande limitée de dollars lors des adjudications de ressources par le Banco de México dans le cadre de l'accord de swap avec la Réserve fédérale.

Le Mexique est également touché par le canal du crédit, bien qu'un faible niveau de développement du secteur financier réduise cet impact. L'aversion au risque des prêteurs étrangers a creusé les écarts sur obligations souveraines (graphique 1.6) et diminué les crédits accordés au Mexique. Cela concerne essentiellement le secteur des entreprises,

Graphique 1.5. **Marchés émergents : évolution des écarts de crédit et des fondamentaux¹**



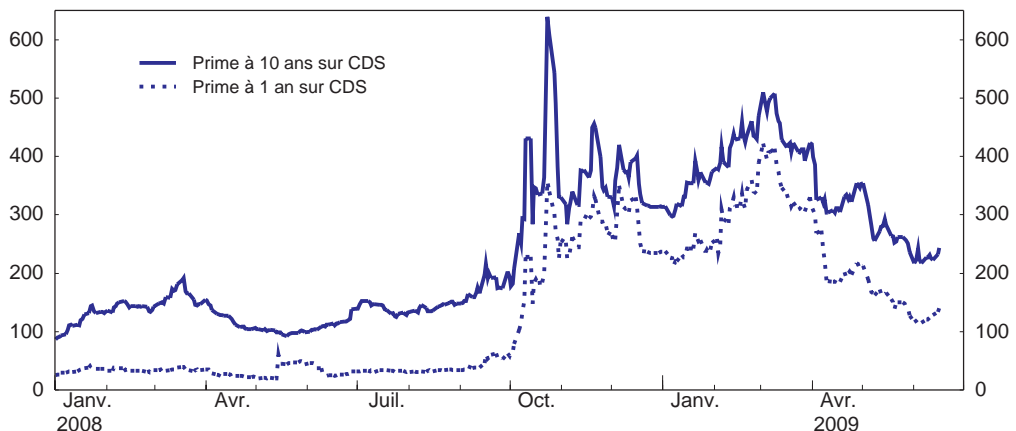
1. Entre le 1^{er} août et la mi-décembre 2008, en points de base.

Source : Datastream.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/683340148781>

principal emprunteur à l'étranger. Mais comme les crédits étrangers accordés aux entreprises ne représentaient qu'environ 5 % du PIB⁴, l'impact économique pourrait être limité. Certaines grandes entreprises ont émis à l'étranger des billets de trésorerie, qui sont plus coûteux et qui pourraient être plus difficiles à refinancer dans l'environnement actuel (Banxico 2009). Malgré la domination étrangère dans le secteur bancaire mexicain (80 % des

Graphique 1.6. **Primes de risque**

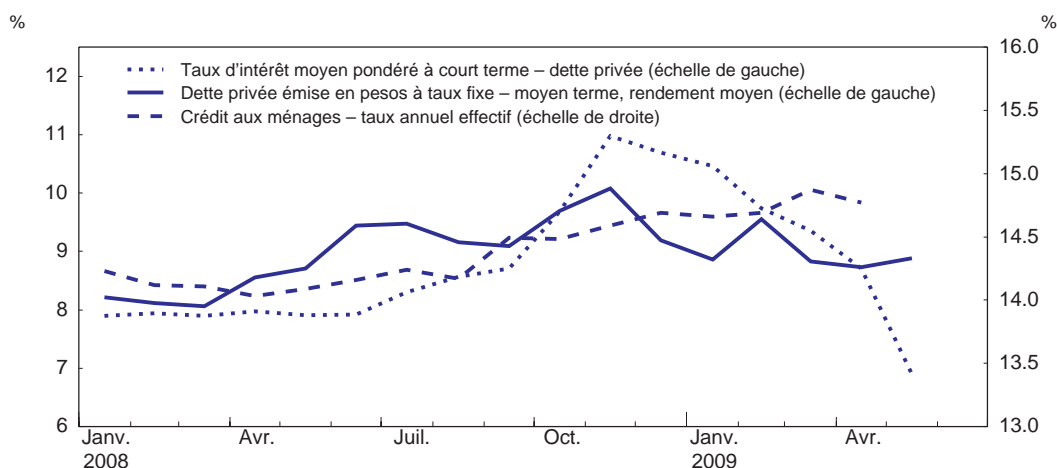


Source : Banco de México.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/683437387513>

actifs), une stricte réglementation prudentielle des positions extérieures ouvertes a limité l'utilisation des financements étrangers par les banques⁵. L'offre de crédit intérieur souffre néanmoins car les banques mexicaines et étrangères ont durci leurs conditions de crédit dans un contexte de fort ralentissement de l'activité économique et de montée de l'incertitude. La demande de crédit diminue de son côté du fait de la hausse du coût du crédit, surtout pour les ménages (graphique 1.7), de la contraction des patrimoines et de l'incertitude quant aux perspectives économiques (graphique 1.8). Le ralentissement de la croissance du crédit privé est très net – d'une progression de plus de 20 % en rythme annuel jusqu'au milieu de 2008, on est passé à moins de 1 % en avril 2009, ce qui est susceptible de restreindre la consommation et l'investissement. Le crédit à la consommation a diminué, mais comme le volume de crédit n'atteint qu'un cinquième du PIB, l'impact économique du resserrement du crédit est limité.

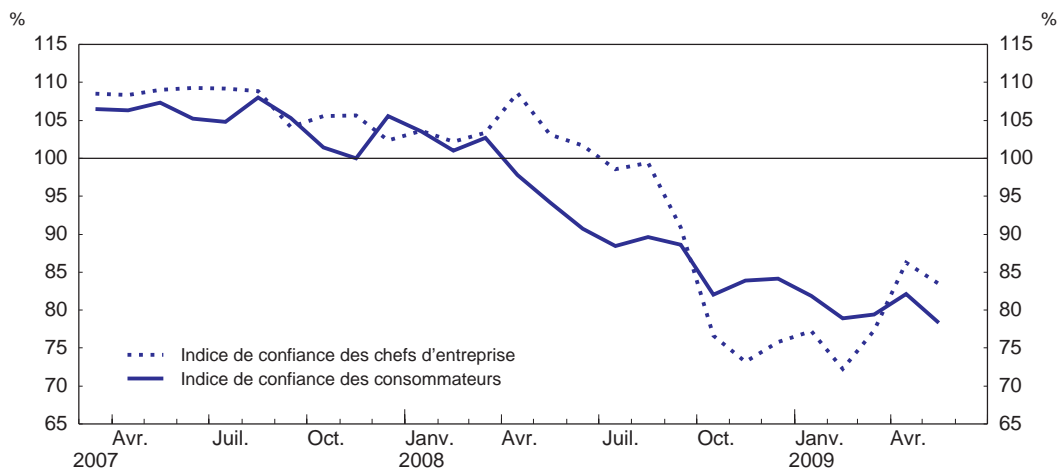
Graphique 1.7. **Taux d'intérêt dans le secteur privé**



Source : Banco de México.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/683452468353>

Graphique 1.8. **Confiance des entreprises et des consommateurs**



Source : INEGI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/683476487586>

Les banques mexicaines étaient bien préparées pour faire face à la crise financière. La qualité du contrôle bancaire au Mexique est généralement considérée comme satisfaisante à en juger par les enquêtes internationales et les tests de résistance (FMI, 2007 ; Banxico, 2008). Les principaux problèmes concernent l'indépendance insuffisante des autorités de régulation – qui peut se traduire par un certain abstentionnisme réglementaire – l'absence de contrôle consolidé des conglomérats et une réglementation des banques de développement qui pourrait être plus stricte. Le niveau élevé des marges d'intérêt et des frais facilite l'absorption des pertes. Toutefois, les indicateurs financiers ont généralement un caractère rétrospectif et peuvent évoluer rapidement lorsque l'activité économique se dégrade. Le risque principal sera probablement le risque de crédit, qui devrait être le plus marqué pour les banques qui ont des engagements importants de crédit à la consommation sur des clients marginaux, la recherche du rendement ayant conduit certaines banques à consentir des crédits à des clients sans antécédents (Banxico, 2008). En outre, les engagements des banques à l'égard des autorités publiques peuvent nuire à la qualité des actifs et aggraver les risques si la baisse des recettes pétrolières devait accroître les besoins de financement de l'État et faire baisser le prix des obligations publiques.

L'affaiblissement de l'économie et la baisse des prix des actifs pourraient néanmoins induire des effets de second tour sur les banques mexicaines et, partant, sur l'économie réelle. Si les conditions économiques et financières se dégradent encore, les consommateurs et les entreprises pourront éprouver des difficultés à honorer leurs dettes, ce qui se répercutera sur les bilans des banques. Compte tenu de l'impact de la baisse des prix des actifs sur les garanties obtenues et sur les bilans des banques, le crédit pourrait encore se contracter. La hausse du taux de prêts sur cartes de crédit improductifs, à 10.3 % au début de 2009, est un premier signe de problèmes potentiels. Cependant, il n'y a pas eu de croissance explosive du taux d'impayés.

Les perspectives à court terme restent sombres

Plombée par les évolutions extérieures négatives et les tensions sur les marchés de capitaux, l'économie mexicaine devrait se contracter en 2009 et ne connaître qu'une reprise progressive en 2010 avec l'amélioration de l'économie mondiale et de l'économie américaine (tableau 1.2). Le Mexique étant très tributaire du marché des États-Unis à travers l'exportation, les perspectives sont largement fonction de l'évolution de l'économie américaine, dont l'état déprimé freine grandement la croissance au Mexique. La consommation intérieure et l'investissement intérieur continueront de se ralentir, sous l'effet de l'aggravation du chômage et de l'incertitude généralisée quant aux perspectives économiques. Dans le passé, les chocs sur l'économie réelle du Mexique ont généralement été assez longs (encadré 1.1), ce qui pourrait traduire certaines rigidités économiques. Le faible niveau de la productivité et la baisse de la production pétrolière et des prix du pétrole devraient encore freiner la croissance. Les simulations sur un modèle VAR (encadré 1.2) vont dans le sens d'une lente reprise. L'inflation fléchira, car l'activité économique et les prix mondiaux des produits de base resteront faibles et la politique monétaire préservera l'ancrage des anticipations inflationnistes. En revanche, la balance courante n'a pas marqué de dégradation significative, étant donné le lien étroit entre les importations du Mexique et ses exportations hors pétrole, la dépréciation du taux de change et la contraction de la demande.

Le principal risque pour l'économie mexicaine est que le ralentissement de l'activité aux États-Unis soit plus marqué ou plus durable que prévu, ce qui se répercuterait au

Tableau 1.2. **Prévisions pour l'économie mexicaine**
Mexique : Demande, production et prix

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Prix courants milliards de pesos	Pourcentages de variation, volume (prix de 2003)				
Consommation privée	6 139.0	5.7	3.9	1.6	-6.8	1.0
Consommation publique	991.9	1.7	2.1	0.6	4.6	3.3
Formation brute de capital fixe	1 867.1	9.8	7.2	5.0	-11.9	5.8
Demande intérieure finale	8 998.0	6.1	4.4	2.2	-6.8	2.2
Formation de stocks ¹	385.4	-0.3	-0.5	0.2	-1.5	0.5
Demande intérieure totale	9 383.4	5.7	3.8	2.3	-8.1	2.8
Exportations de biens et services	2 505.6	11.0	5.6	1.5	-18.4	2.1
Importations de biens et services	2 639.6	12.7	7.0	4.5	-17.5	2.1
Solde extérieur ¹	-134.0	-0.7	-0.6	-1.0	0.4	-0.1
PIB aux prix du marché	9 249.5	5.1	3.3	1.4	-8.0	2.8
Délateur du PIB	-	6.7	4.5	6.6	3.6	3.4
Pour mémoire						
Indice des prix à la consommation	-	3.6	4.0	5.1	5.4	3.1
Déflateur de la consommation privée	-	3.4	4.8	6.9	7.7	3.2
Taux de chômage ²	-	3.2	3.4	3.5	5.7	6.9
Balance courante ³	-	-0.4	-0.8	-0.4	-0.4	-0.5

1. Contribution aux variations du PIB réel en pourcentage du PIB réel de l'année précédente), montant effectif dans la première colonne.

2. D'après l'Enquête nationale sur l'emploi.

3. En pourcentage du PIB.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 85.

Mexique sur les exportations et l'IDE. Bien que les cours pétroliers se soient raffermis pour l'heure en 2009, un ralentissement prolongé de l'économie américaine et de l'économie mondiale pourrait aussi se traduire par une nouvelle baisse des prix du pétrole, au moment même où la production et les réserves diminuent sensiblement au Mexique, ce qui pourrait compromettre plus que prévu les objectifs budgétaires. En outre, les marchés pourraient se montrer encore plus réticents à l'égard de pays émergents comme le Mexique, le peso subissant alors des pressions à la baisse. L'aggravation du chômage peut déclencher des tensions budgétaires dans une économie où les inégalités très marquées sont fortement ressenties, ce qui nuirait aux perspectives de stabilité et de reprise. Cela renforce la nécessité de consacrer davantage la relance au soutien de l'emploi et des revenus des catégories relativement pauvres.

Les financements externes peuvent constituer un autre risque à terme si les conditions imposées aux marchés émergents se dégradent encore. Le FMI estime à environ 82 milliards USD les besoins bruts de financement externe pour 2009 (FMI, 2009b) ; selon le gouvernement, ce montant devrait être aisément couvert par les entrées de capitaux privés et par de nouveaux engagements du secteur public à l'égard des prêteurs multilatéraux (Banque interaméricaine de développement, Banque mondiale). Néanmoins, par suite du ralentissement de l'activité économique, le déficit courant à financer a diminué. Pour parer à ces risques, les autorités disposent de la ligne de crédit auprès de la Réserve fédérale des États-Unis et de la nouvelle ligne de crédit modulable du FMI. La ligne de crédit auprès de la Réserve fédérale a déjà été utilisée en avril pour distribuer environ 5 milliards USD de crédits par adjudication. Suivant les conditions observées sur les marchés internationaux de capitaux, ces risques pourraient persister en 2010.

Encadré 1.1. Qu'advient-il en cas de récession au Mexique et quelles sont actuellement les perspectives de reprise ?

Ces dernières décennies, le Mexique a connu cinq grands cycles économiques durant lesquels une récession a souvent été précédée d'une surchauffe des marchés de capitaux, d'une chute des prix du pétrole ou d'un ralentissement économique aux États-Unis. Depuis 1980, il y a eu cinq creux cycliques (1983 T2, 1986 T4, 1988 T2, 1995 T2, 2001 T4). Les points de retournement sont déterminés au moyen d'un algorithme développé par Harding et Pagan (2002) et la récession est définie comme la période allant du point haut au point bas*. Une contraction est une baisse de plus de 20 % du crédit, des actions ou des prix du pétrole entre le point haut et le point bas, ou une baisse de 5 % de la production industrielle des États-Unis. Une récession est associée au Mexique à une contraction lorsqu'au départ ces agrégats dépassaient les seuils indiqués. Les récessions se différencient selon leur durée (point haut/point bas), la durée de la reprise (nombre de trimestres pour atteindre le PIB réel du pic précédent) et la perte de PIB en termes réels (point haut/point bas). Toutes les récessions sévères se sont accompagnées d'une contraction du crédit ou d'une baisse des cours des actions. À la différence des cycles antérieurs, en 2000 et en 2008 il n'y a pas eu de crise budgétaire ou bancaire.

Tableau 1.3. Récessions et contractions d'un certain nombre de variables

Début de la récession	Restriction du crédit	Baisse des prix des actions	Baisse des prix du pétrole	Contraction de la production industrielle aux États-Unis
1982T1	1	0	0	1
1985T4	1	0	0	0
1988T1	0	1	0	0
1995T1	1	1	0	0
2000T4	1	1	1	1
2008T4	0	1	1	1

Source : OCDE et Statistiques financières internationales du FMI.

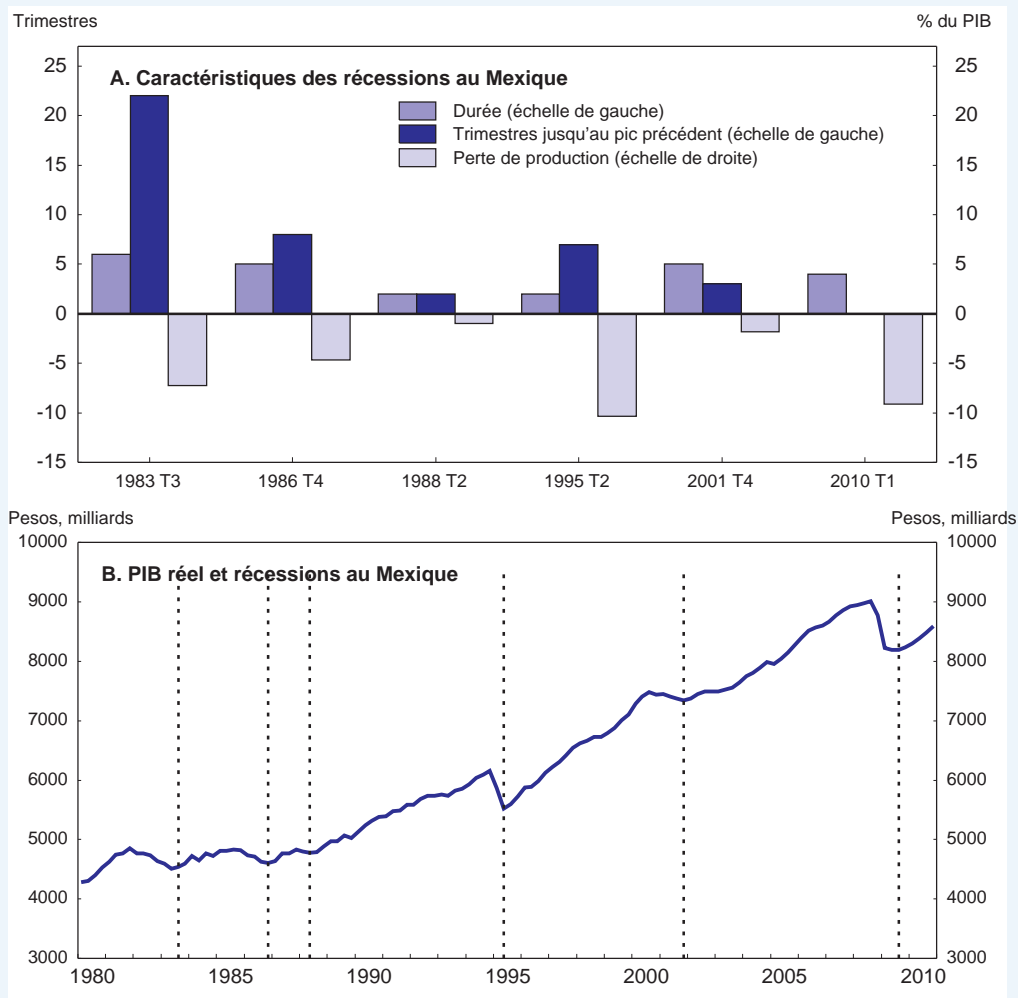
Un autre risque est celui de non-remboursement de prêts bancaires. Bien que le secteur bancaire semble sain et dispose de marges pour absorber les chocs, une nette dégradation des portefeuilles à mesure que l'économie s'affaiblit pourrait avoir un impact négatif sur les bilans bancaires. Cela aurait des conséquences négatives pour la confiance, pour la distribution du crédit et pour le calendrier et la vigueur de la reprise.

L'impact du ralentissement économique sur le secteur réel

Le secteur réel a commencé de subir les effets de la crise vers la fin de 2008, avec le recul des exportations (graphique 1.11). Les exportations non pétrolières ont amorcé en octobre 2008 une chute rapide qui a accentué la décélération de la production manufacturière, bien que la nette dépréciation du taux de change effectif réel ces derniers mois ait sensiblement amélioré la compétitivité du Mexique. L'industrie automobile, qui représente une forte proportion des exportations, a été particulièrement touchée par le ralentissement de la demande de consommation aux États-Unis, tandis que les textiles perdaient des parts de marché au profit des concurrents asiatiques. Le recul des exportations a probablement été accentué par les ajustements de stocks au niveau mondial dans les activités manufacturières (FMI, 2009c). Les exportations subissent en

Encadré 1.1. **Qu'advient-il en cas de récession au Mexique et quelles sont actuellement les perspectives de reprise ? (suite)**

Graphique 1.9. **Les récessions au Mexique¹**



1. Les points de retournement sont déterminés selon la méthode de Harding et Pagan (2002). Les dates concernent les points bas du cycle.

Source : OCDE et Statistiques financières internationales du FMI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/683532708568>

Si le passé est un bon guide pour l'avenir, la récession actuelle sera plus longue que la crise Tequila de 1995, mais d'une durée similaire à la crise de la dette de 1983, tout en étant moins profonde que ces deux crises. À la différence d'un grand nombre des récessions antérieures, la crise financière actuelle est pour l'essentiel exogène au Mexique et l'amélioration des fondamentaux économiques atténue ses effets. Elle touche surtout l'économie réelle, ce qui peut signifier que la perte de production sera plus faible, mais que la crise sera plus longue. Dans le passé, ce sont souvent les exportations qui ont sorti le Mexique d'une récession. Mais puisqu'aujourd'hui le monde entier est en récession, les exportations mexicaines mettront sans doute plus de temps à se redresser, malgré l'effet bénéfique de la dépréciation de la monnaie.

Encadré 1.1. **Qu'advient-il en cas de récession au Mexique et quelles sont actuellement les perspectives de reprise ? (suite)**

Tableau 1.4. **Récessions et pertes pour un certain nombre de variables**

Début de la récession	PIB	Durée	Consommation privée	Investissement	Exportations
1982T1	-7.2	6	-7.2	-41.4	35.1
1985T4	-4.7	5	-4.7	-18.5	12.9
1988T1	-1.0	2	-1.6	0.6	5.0
1995T1	-10.3	2	-12.3	-34.2	21.1
2000T4	-1.8	5	1.6	-8.7	-8.2
Moyenne ci-dessus	-5	4	-4.8	-20.5	13.1
2008T4	-5.6 ¹	6 ¹	-7.9	-14.2	-22.2

Début de la récession	Importations	Production industrielle	Prix du pétrole	Crédit	Prix des actions
1982T1	-59.2	-14.1	-12.1	-46.5	n.d.
1985T4	-14.6	-10.0	-46.0	-24.4	172.3
1988T1	17.1	-1.0	-9.4	-21.3	-18.6
1995T1	-18.6	-11.8	9.5	-20.0	-37.3
2000T4	-5.7	-5.5	-35.4	-17.2	-15.5
Moyenne ci-dessus	-16.2	-8.5	-18.7	-25.9	25.2
2008T4	-22.6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Note : Pertes de pic à creux. Les données pour 2008T4 reposent sur les prévisions de l'OCDE pour les *Perspectives économiques* n° 85. Les chiffres de la production industrielle, des prix du pétrole, du crédit et des prix des actions utilisés dans l'analyse sont tirés des *Statistiques financières internationales* du FMI et ne font donc pas l'objet de prévisions ici.

* Un cycle complet dure au moins cinq trimestres et la phase de contraction ou d'expansion au moins deux trimestres. S'il n'y a pas alternance de pics ou de creux, c'est le niveau le plus élevé ou le plus bas des pics ou creux non alternants qui est retenu comme point de retournement.

outre le contrecoup de la forte baisse de la production et des prix du pétrole, de plus en plus marquée vers la fin de 2008.

L'aggravation du chômage et la dégradation des anticipations se traduisent par une contraction de la demande de consommation et une perte de confiance (graphique 1.8). En conséquence, le ralentissement de l'activité s'est étendu aux services vers la fin de 2008. La confiance des entreprises est tombée à son niveau le plus bas depuis 15 ans en janvier 2009, ce qui a fait chuter l'investissement. La seule composante dynamique de la demande a été la dépense publique. Par exemple, les crédits budgétaires pour l'investissement ont augmenté de plus de 17 % en termes réels en 2008. Mais le secteur de la construction s'est encore contracté à cause d'une très forte réduction de l'investissement privé.

Les tensions inflationnistes ont persisté en 2008 malgré la baisse des prix mondiaux des produits de base et le ralentissement de l'activité au Mexique, mais elles se sont progressivement atténuées en 2009. Néanmoins, l'inflation s'est montrée tenace et a dépassé le taux cible de plus de 300 points de base en moyenne. La forte accélération de l'inflation en 2008, au-dessus de l'objectif fixé par la banque centrale, est due pour une large part aux effets immédiats et secondaires des chocs qu'a subis l'offre du fait de l'évolution des prix des produits de base (graphique 1.13). Les pressions sur la demande et les salaires ont été modérées en 2008. L'inflation tendancielle a persisté, mais l'inflation générale a entamé un recul au début de 2009, sous l'effet des

Encadré 1.2. L'impact des chocs extérieurs sur l'économie mexicaine

Pour évaluer les effets potentiels des chocs externes actuels sur la production, on a estimé pour le Mexique un modèle d'autorégression vectorielle. La méthodologie adoptée s'inspire de FMI (2009a). Les variables prises en compte sont la production industrielle aux États-Unis, les ventes immobilières ayant fait l'objet d'un compromis aux États-Unis, le prix international du pétrole (indice de Londres du brut de qualité Brent), les conditions internationales de crédit (indice VIX) et le taux de change bilatéral vis-à-vis du dollar. Le modèle est estimé sur la base des taux de croissance trimestriels, avec quatre retards, de 1996 à 2008, et il suppose que les variables nationales n'ont pas d'effet sur les variables internationales ou les variables concernant les États-Unis.

L'estimation montre que le PIB mexicain est profondément influencé par la situation aux États-Unis, bien qu'au départ les facteurs nationaux prédominent. Au bout d'un an, les variables concernant les États-Unis l'emportent sur les variables mexicaines et expliquent près de la moitié de la variation après huit trimestres. La production industrielle aux États-Unis explique environ un tiers de la variation de la prévision après huit trimestres, ce qui est similaire en termes d'ampleur à un choc idiosyncratique. La situation sur le marché immobilier des États-Unis a elle aussi une influence très sensible, spécialement à terme. Cela tient à l'intégration verticale de plus en plus marquée des chaînes de production à travers la frontière entre le Mexique et les États-Unis dans les entreprises à forte rentabilité, et aussi au grand nombre de Mexicains qui travaillent aux États-Unis dans le secteur manufacturier et dans l'immobilier. Les variations des prix du pétrole expliquent 17 % de la variation du PIB au bout de huit trimestres, ce qui reflète l'importance des recettes pétrolières dans la consommation publique. Les conditions de crédit expliquent moins la variation du PIB, mais elles sont clairement significatives et ont de plus en plus d'influence au fil du temps. L'effet du taux de change est faible : il n'explique que 3 % de la variation du PIB au bout de huit trimestres.

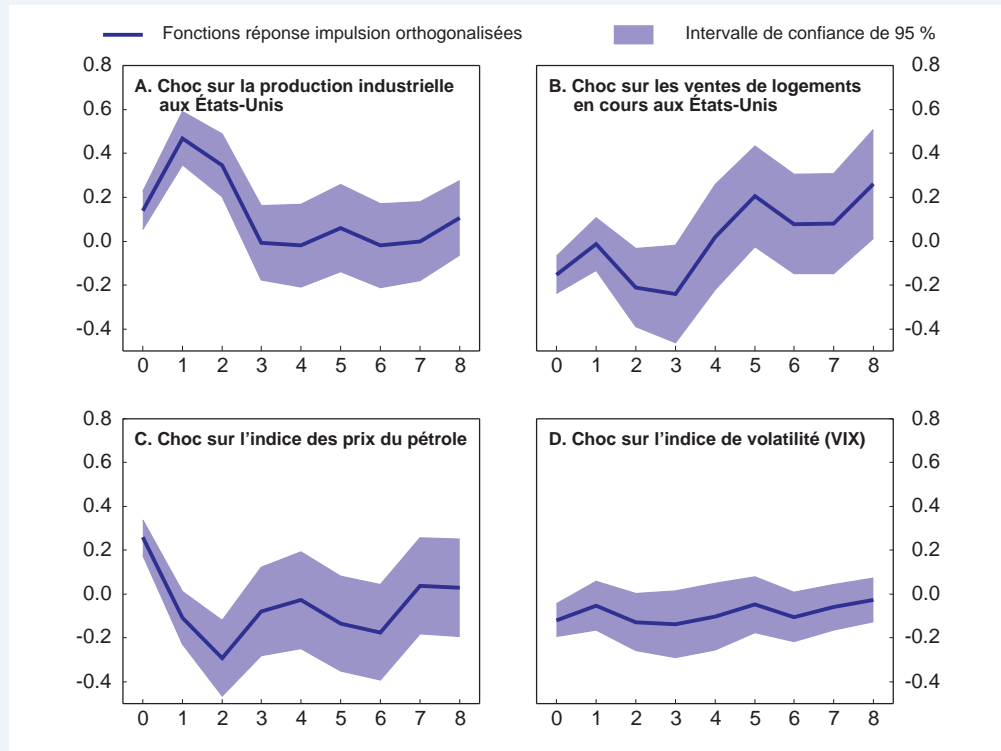

Les résultats vont dans le sens d'une lente reprise après un choc externe. Le Mexique sera touché par la récession aux États-Unis et par la dégradation du marché immobilier américain, et il faudra un certain temps pour que ces chocs se diffusent dans l'économie. De plus, la baisse des prix du pétrole et le resserrement des conditions de crédit auront un effet de contraction sur l'économie. La forte dépréciation du peso ne limitera que légèrement l'impact de ces chocs. Le modèle indique qu'un choc sur la production industrielle aux États-Unis se transmettra à l'économie mexicaine à hauteur de plus de 50 % après un trimestre et à hauteur de plus de 80 % après quatre trimestres.

Tableau 1.5. **Décomposition de la variance des chocs sur le PIB mexicain (%), à horizon de 8 trimestres**

Horizon (en trimestres)	Facteurs concernant les États-Unis		Autres facteurs		PIB mexicain	Taux de change USD/peso
	Production industrielle aux États-Unis	Immobilier aux États-Unis	Indice des prix du pétrole de Londres	Indice VIX		
1	4.7	5.6	16.2	3.4	69.8	0
2	34.9	3.4	11.4	2.4	46.6	1.0
3	36.6	6.9	16.6	3.3	35.3	1.0
4	33.1	11.5	15.6	4.7	33.5	1.2
5	32.2	11.2	15.2	5.5	32.8	2.8
6	30.6	14.1	15.8	5.4	30.9	3.0
7	29.3	14.0	17.6	6.0	29.6	3.2
8	28.8	14.2	17.4	6.2	30.0	3.1

Encadré 1.2. L'impact des chocs extérieurs sur l'économie mexicaine (suite)

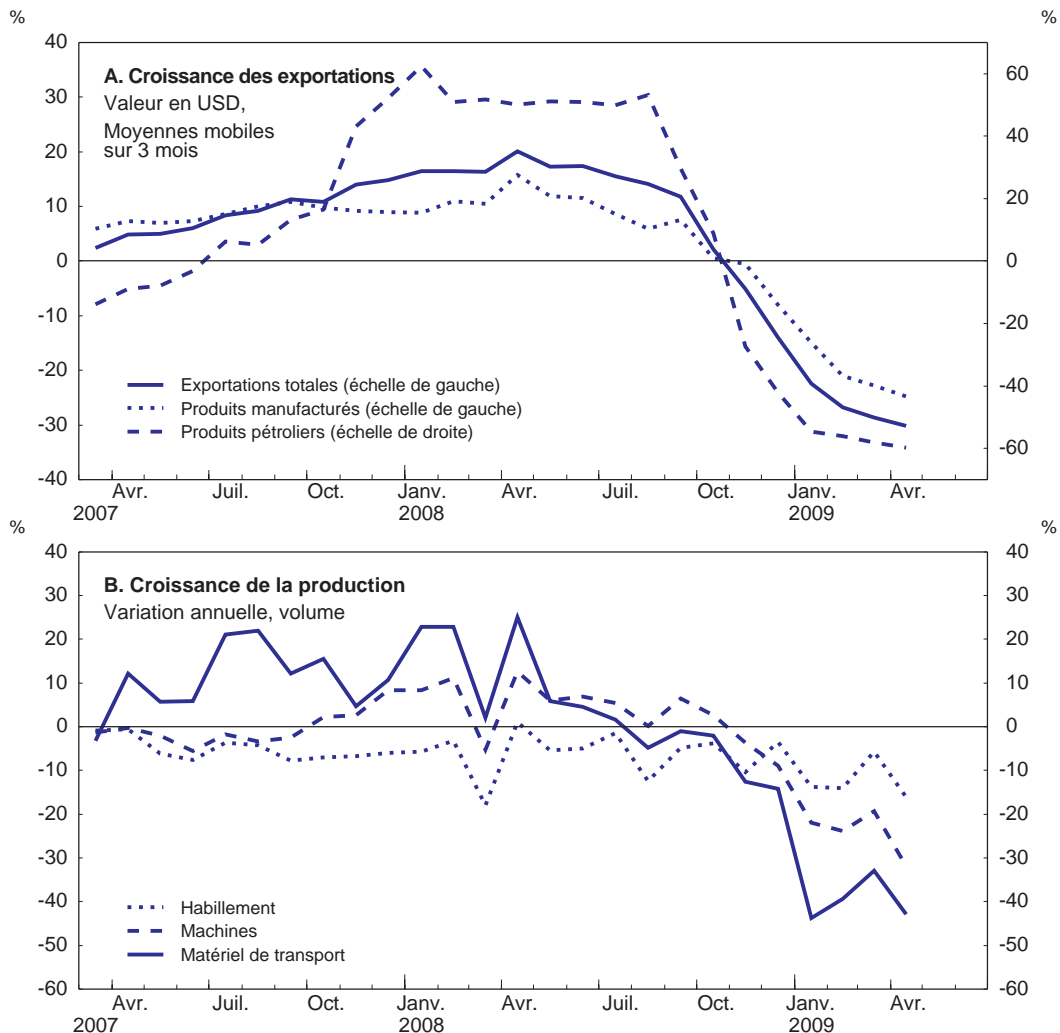
Graphique 1.10. Fonctions réponse impulsion sur le PIB du Mexique à la suite de chocs exogènes

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/683568148243>


prix administrés, qui représentent environ 17 % de l'indice des prix à la consommation. En outre, parmi les composantes de l'inflation tendancielle, l'inflation des services, généralement plus rigide, a fortement reculé, ce qui constitue une évolution positive du point de vue de l'inflation à moyen terme. Mais les prix des produits alimentaires et de divers biens de consommation ont encore augmenté à cause des effets secondaires décalés résultant du niveau élevé des prix des produits de base et de la hausse des prix des biens exportables.

La transmission des variations du taux de change aux prix est faible, notamment parce que le dispositif de ciblage de l'inflation introduit en 1999 s'est révélé de plus en plus crédible (encadré 1.3). Cette transmission a sans doute également été réduite par le changement de nature des chocs, qui ne sont plus monétaires mais touchent la sphère réelle de l'économie, depuis l'adoption du dispositif de ciblage de l'inflation. Toutefois, la transmission à court terme pouvait s'accroître si les modifications récentes du taux peso/dollar sont considérées comme permanentes. Les anticipations d'une inflation supérieure à celle visée pour 2009 restent au-dessus de la zone cible de 2-4 %, alors qu'elles se situent près de la limite supérieure pour l'inflation à plus long terme (graphique 1.15), ce qui indique un niveau relativement élevé de crédibilité du dispositif de ciblage de l'inflation. En

Graphique 1.11. Évolution récente des exportations et de la production



Source : INEGI.

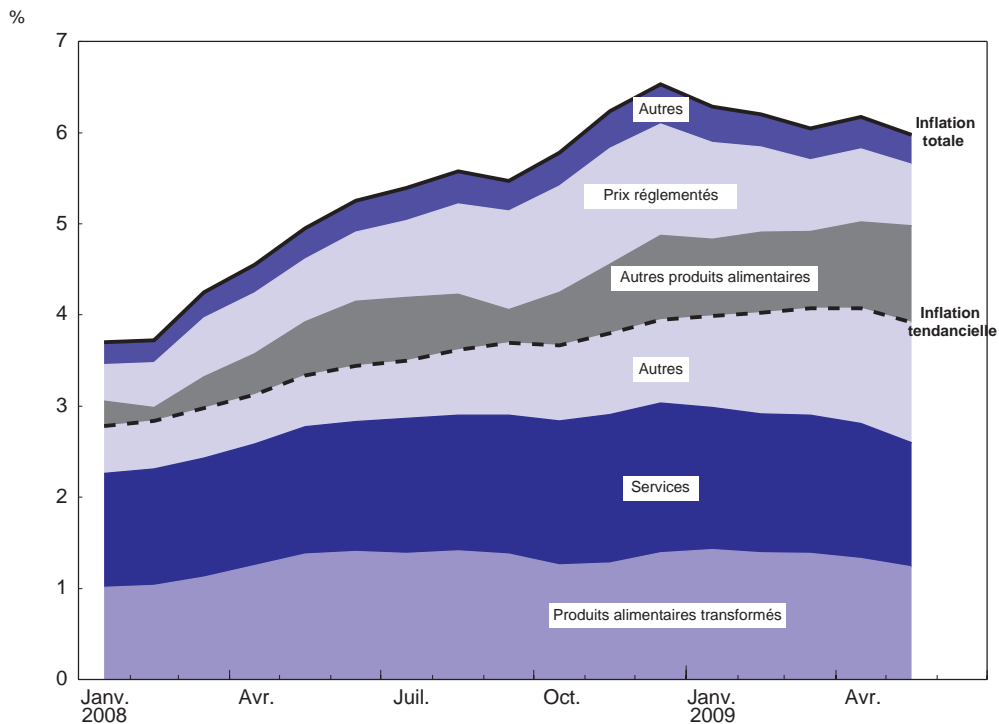
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/68360777524>

même temps, la forte variation du taux de change peut accroître le risque d'un désancrage des anticipations inflationnistes.


Les effets négatifs sur le marché du travail

Le recul de l'activité se répercute avec un certain décalage sur le marché du travail. L'emploi dans le secteur formel a commencé de se contracter rapidement vers la fin de 2008, surtout dans la construction et les activités manufacturières (graphique 1.16), bien qu'une partie des chômeurs soit absorbée par le secteur informel. Néanmoins, le rythme des pertes d'emplois semble se modérer comme dans d'autres pays. L'aggravation du chômage a débuté au milieu de 2008 et s'est accentuée récemment malgré les mesures qui ont été prises par le gouvernement dans son plan anticrise pour préserver l'emploi. L'emploi est protégé dans une certaine mesure par la stricte législation du travail, qui rend coûteux le licenciement, et par la quasi-stabilité de l'emploi dans le secteur public. De nouvelles pressions devraient s'exercer sur le marché du travail du fait des retours

Graphique 1.12. Contribution à l'inflation



Source : Banco de México.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/683614633206>

attendus de travailleurs ayant émigré aux États-Unis, victimes du marasme dans la construction et dans d'autres branches aux États-Unis. Le chômage des Hispaniques augmentait rapidement aux États-Unis à la fin de 2008 ; à 12 %, il est supérieur à la moyenne (Pew Hispanic Center, 2009). La croissance des salaires réels au Mexique a été lente et elle est même devenue négative récemment. Cette tendance pourrait se poursuivre dans le contexte actuel du marché du travail, en pesant sur le revenu disponible et sur la consommation. Les pauvres sont aujourd'hui mieux protégés que lors de la crise de 1995, mais la population qui n'est que relativement pauvre se trouve dans une situation fragile parce que le filet de sécurité sociale n'est pas suffisamment large (encadré 1.4).

La politique macroéconomique devient plus cohérente

Les turbulences financières et le ralentissement économique mettent de nouveau à l'épreuve la politique macroéconomique mexicaine. L'action macroéconomique a été généralement prudente cette dernière décennie, mais le calendrier et le dosage des mesures ont pu aggraver le cycle économique. La conjonction d'une politique monétaire restrictive et d'une politique budgétaire procyclique dans un environnement de hausse des prix des produits de base n'a sans doute pas été la meilleure solution pour enrayer les tensions inflationnistes. Toutefois, les mesures macroéconomiques ont été mieux synchronisées vers la fin de 2008, lorsque l'orientation budgétaire et l'orientation monétaire ont commencé d'être assouplies en raison de l'affaiblissement de l'activité économique. Pour lutter contre l'inflation, le gouvernement a pu également s'appuyer sur le contrôle de certains prix, notamment celui de l'essence, qui sont fixés au moyen d'un mécanisme de lissage.

Encadré 1.3. **Transmission des variations du taux de change**

La méthode classique pour estimer la transmission du taux de change à la hausse de l'IPC tout en tenant compte des déterminants intérieurs de l'inflation est le modèle à équation unique proposé par Campa et Goldberg (2005).

$$\Delta \ln cpi_t = \alpha + \sum_{k=0}^{12} \beta_k \Delta \ln e_{t-k} + \sum_{k=0}^{12} \gamma_k \Delta \ln p_{t-k}^* + \sum_{k=0}^{12} \lambda_k gap_{t-k} + \varepsilon_t \quad (1)$$

cpi_t est l'indice des prix à la consommation, α la constante, e_t un indice de taux de change effectif nominal, p_t^* un indice de prix à la production étrangers, gap_t l'écart de production et ε_t le résidu de la régression. Toutes les données proviennent de sources nationales ou de l'OCDE et sont à fréquence mensuelle*. L'écart de production est égal à l'écart du logarithme de la production industrielle par rapport à sa tendance à long terme (obtenue au moyen d'un filtre HP). Dans cette spécification, l'inflation intérieure de l'IPC est censée dépendre des variations du taux de change nominal, des variations des prix des importations (en devises) et des variations de la demande totale.

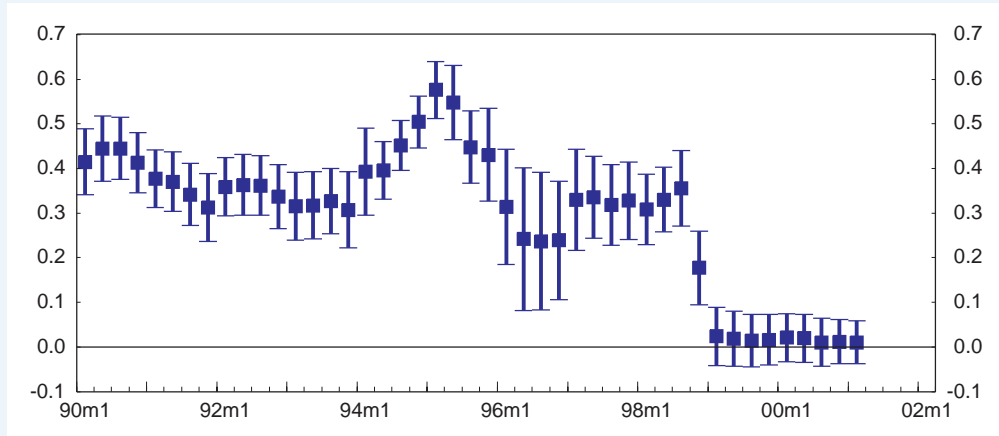
L'estimation du modèle au moyen de régressions glissantes sur une période de huit ans débutant en 1990m1 montre que la transmission du taux de change au Mexique a été très marquée au début des années 90 : une dépréciation du taux de change nominal de 10 % se traduit par une hausse de l'indice des prix à la consommation intérieurs de l'ordre de 4 % au bout de 12 mois. Après l'adoption du dispositif de ciblage de l'inflation en 1999, la transmission des variations du taux de change n'est plus significative. Cela correspond à l'idée que les gains de crédibilité résultant de l'adoption d'un dispositif de ciblage de l'inflation contribuent à maintenir les anticipations inflationnistes à un bas niveau après une dépréciation (voir, par exemple, Schmidt-Hebbel et Werner, 2002). Une autre explication peut être que la nature des chocs frappant l'économie mexicaine s'est modifiée après 1999. Alors que, dans les années 90, l'économie mexicaine subissait principalement des chocs monétaires, après 1999 les chocs négatifs sur l'économie réelle ont sans doute atténué la transmission du taux de change aux prix intérieurs via leur effet négatif sur la demande globale. L'effet estimé de l'écart de production sur l'inflation n'est pas significatif tout au long de la période étudiée. Cela est conforme aux estimations de courbes de Phillips rétrospectives pour le Mexique (Ramos-Francia et Torres García, 2006) et tient à ce que le Mexique a subi au cours de la période étudiée plusieurs crises en situation de forte inflation et d'écart de production très négatif.

Dans le contexte de la crise économique actuelle, il est crucial de préserver la crédibilité de la politique monétaire pour maintenir cette transmission plus faible des variations du taux de change aux prix intérieurs, en vue de laisser une certaine marge de manœuvre à la politique monétaire. Les estimations de la transmission des variations du taux de change pour la période 1999-2008 donnent à penser qu'une faible fraction seulement de la dépréciation récente devrait être transmise aux prix intérieurs. La conformité des anticipations inflationnistes à l'objectif de la banque centrale montre que la dépréciation récente n'a pas nui à la crédibilité de la banque centrale.

Coefficients estimés

	1990-1998	1999-2008
$\sum_{k=0}^{12} \beta_k$	0.410*** (0.064)	0.010 (0.048)
$\sum_{k=0}^{12} \gamma_k$	1.724*** (0.328)	0.052 (0.120)
$\sum_{k=0}^{12} \lambda_k$	-0.045 (0.027)	0.001 (0.012)

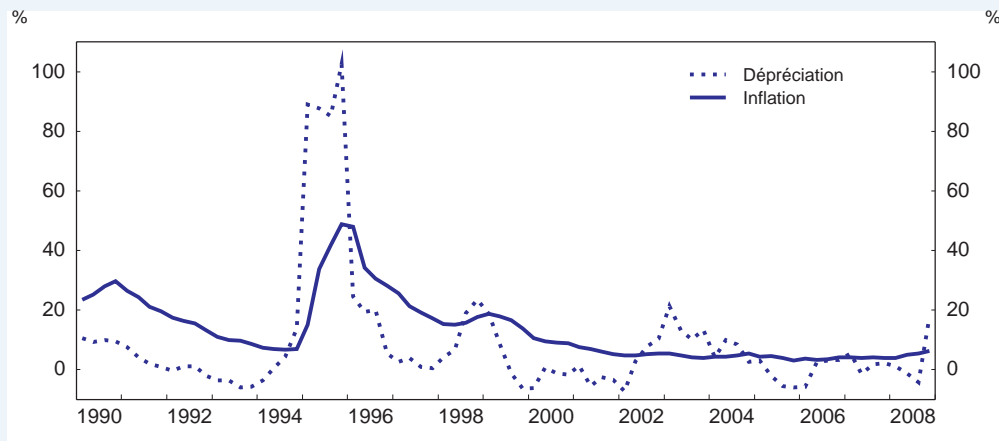
*** Statistiquement significatif à 1 %. Les écarts-types sont indiqués entre parenthèses.

Encadré 1.3. **Transmission des variations du taux de change (suite)**Graphique 1.13. **Transmission des variations du taux de change et intervalle de confiance de 90 %**

Note : Les dates indiquent la première période de huit ans de la régression glissante.

Source : Banco de México.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/683623504415>

Graphique 1.14. **Dépréciation et inflation**

Note : Taux de progression en glissement annuel du taux de change effectif nominal et de l'IPC.

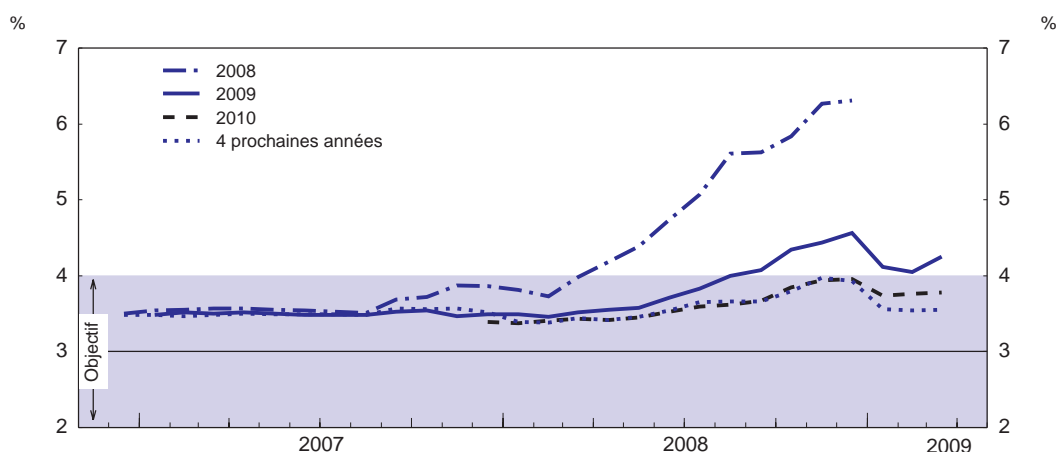
Source : OCDE, Base de données analytiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/683641155720>


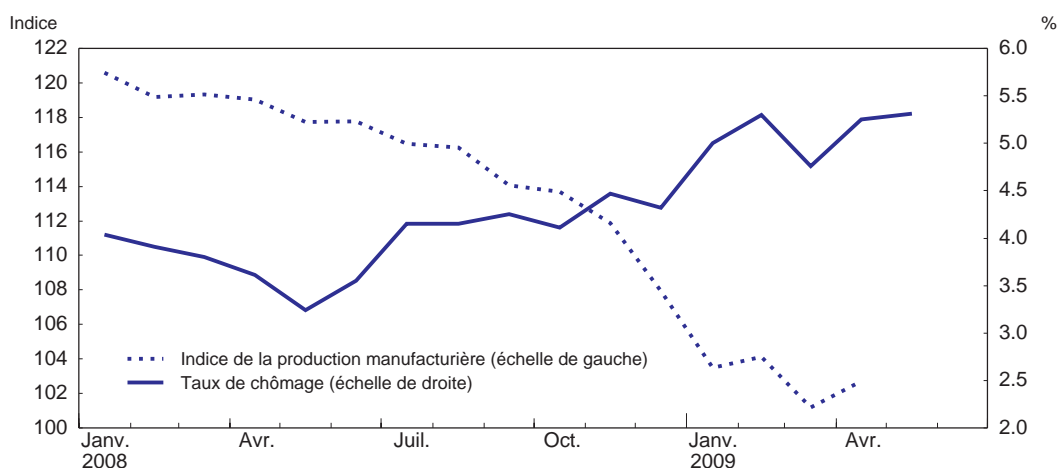
* L'IPC et le taux de change effectif nominal du Mexique proviennent de sources OCDE, l'indice des prix étrangers à la production est l'indice à la production des États-Unis pour les produits finis (Bureau of Labour Statistics) et la production industrielle mexicaine est reprise de INEGI. Toutes les données sont corrigées des variations conjoncturelles au moyen du programme X12 du Census Bureau, et des tests de stationnarité ont été effectués pour les séries en différences premières.

Politique monétaire

Les taux directeurs avaient été progressivement relevés jusqu'en août 2008 pour préserver l'ancrage des anticipations inflationniste, avant le cycle d'assouplissement qui s'est amorcé en janvier 2009, lorsque la balance des risques s'est plus fortement dégradée pour l'activité économique que pour les perspectives d'inflation. Pour contenir les


Graphique 1.15. **Anticipations inflationnistes**

Source : Banco de México.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/683674256650>Graphique 1.16. **Chômage et production industrielle**¹

1. Moyennes mobiles sur 3 mois.

Source : INEGI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/683716468440>

anticipations d'inflation en 2008, la banque centrale a relevé les taux directeurs à trois reprises, les portant à 8,25 %. Lorsque les pressions sur les prix ont donné des signes de stabilisation au début de 2009, les taux directeurs ont été ramenés en plusieurs étapes à 4,50 % en juillet. Le rythme initial de l'assouplissement monétaire a été prudent, compte tenu des risques de sorties de capitaux et de nouvelles pressions sur le taux de change, et donc sur les prix. Dans le même temps, les conditions monétaires se sont assouplies sous l'effet de la dépréciation du peso (graphique 1.18).

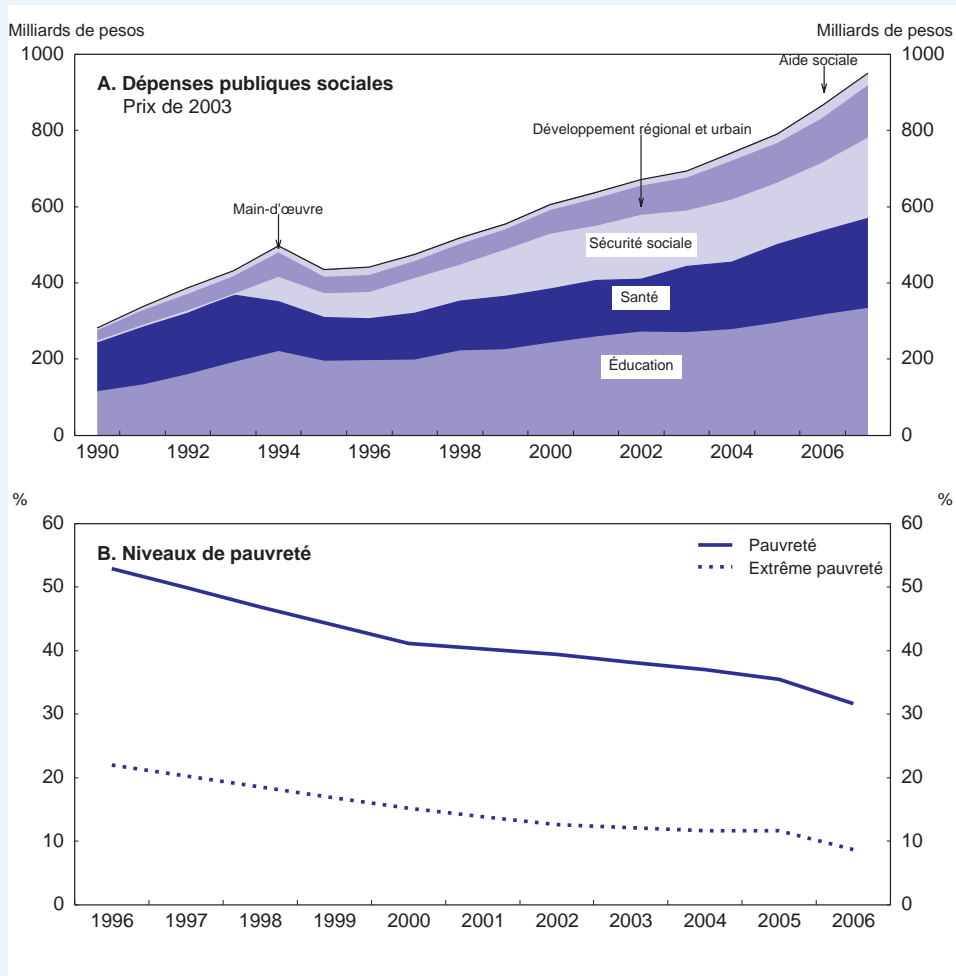
L'orientation monétaire de la Banque du Mexique a été globalement adaptée. La banque centrale a réussi à contenir les anticipations inflationnistes à long terme, principale voie de transmission dans une économie dont le secteur financier n'est pas très développé⁶. De plus, sa politique monétaire s'est traduite par des taux d'intérêt réels positifs ces dernières années, contrairement à ce qu'on a pu observer dans un grand nombre d'économies émergentes et de pays industriels ; cela a probablement contribué à

Encadré 1.4. La protection des pauvres durant la crise

La protection des pauvres s'est nettement améliorée depuis la crise de 1995, mais les dispositifs de protection restent peu développés pour la population relativement pauvre. Les dépenses publiques au titre des programmes sociaux (dans la catégorie budgétaire « *Desarrollo Social* ») sont actuellement deux fois plus élevées en termes réels qu'en 1995 (graphique 1.17), au début de la crise Tequila. De plus, l'accent a été mis davantage sur la réduction de la pauvreté, ce qui a contribué à son recul (graphique 1.17) et devrait amortir l'impact de la crise sur les catégories les plus pauvres. En outre, le gouvernement contrôle les prix de certains produits alimentaires consommés par la population pauvre.

Néanmoins, la protection sociale est insuffisante pour la population relativement pauvre. La sécurité sociale accorde des prestations d'assurance-maladie et de retraite aux salariés du secteur formel lorsqu'ils occupent un emploi, et il y a une indemnisation limitée du chômage pour les titulaires de comptes individuels d'épargne retraite. Par les pertes d'emploi qu'elle provoque dans le secteur formel, la crise actuelle devrait augmenter le nombre des familles qui ne bénéficient ni d'un programme ciblé de réduction de la pauvreté, ni de prestations de sécurité sociale. De plus, le revenu disponible de cette catégorie souffre d'une hausse des prix supérieure à la moyenne pour les produits de consommation de base. Les transferts de fonds en provenance de l'étranger soutiennent les revenus dans certaines régions.

Graphique 1.17. Dépenses sociales et niveaux de pauvreté



Source : ECLAC et Anexo Estadístico del Segundo Informe del Gobierno.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/683748452240>

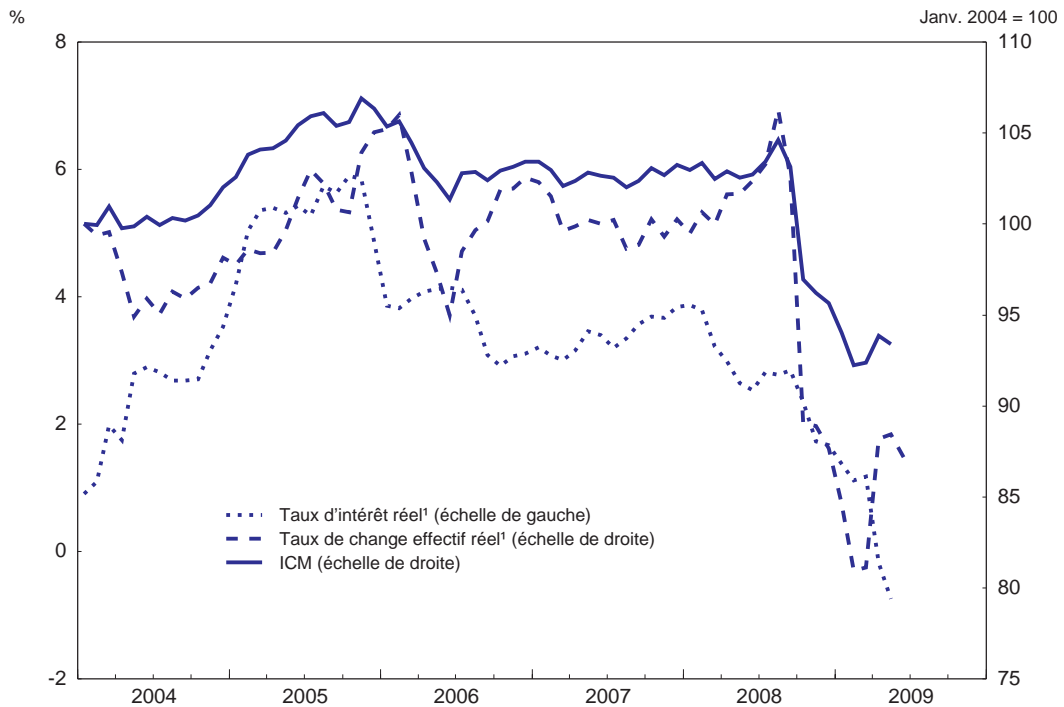
Encadré 1.4. La protection des pauvres durant la crise (suite)

Il faudrait préserver durant la crise les principaux programmes de réduction de la pauvreté :

- ▮ Le programme *Oportunidades* comporte des transferts monétaires sous condition de ressources aux familles à bas revenu, sous réserve que les enfants concernés soient régulièrement scolarisés, et il comprend également une assurance-maladie de base. Il couvrait environ 5 millions de familles en 2008 et a eu des effets positifs sur la scolarisation et la santé, en particulier pour les filles (Todd et Wolpin, 2006 ; Schultz, 2004).
- ▮ Le programme *Seguro Popular* offre une assurance-maladie facultative aux personnes qui ne bénéficient pas de la sécurité sociale. Il couvrait en 2008 environ 8 millions de familles, surtout à bas revenu, et, comme des études l'ont montré, il a allégé les dépenses de santé de la population pauvre.
- ▮ Le programme *Procampo*, élément du *Programa Especial Concurrente*, qui se compose de plus de 100 dispositifs d'aide aux zones rurales, a été instauré en 1993 en faveur des agriculteurs ; il compense par des aides au revenu l'élimination des subventions aux intrants, du soutien des prix et de la protection des importations à la suite de l'adhésion du Mexique à l'ALENA. En 2007, il couvrait 2.4 millions d'agriculteurs, surtout à bas revenu.


Il faudrait renforcer le filet de protection sociale pour la population relativement pauvre afin d'éviter que les familles concernées ne tombent dans une extrême pauvreté. Le plan anticrise du gouvernement contient des mesures d'emploi temporaire, de préservation de l'emploi et de prolongation de la couverture maladie (quelques mois) en faveur des chômeurs. Mais le montant de ces programmes (6 millions pesos) est faible au regard, par exemple, des aides pour maintenir les prix de l'énergie à un bas niveau (50 millions pesos), qui profitent aussi aux revenus élevés (graphique 1.21), ou du soutien à l'investissement (20 millions pesos). Pour protéger les familles relativement pauvres, il faudrait qu'une plus forte proportion des dépenses anticrise soit consacrée aux programmes d'emploi temporaire.

freiner une croissance excessive du crédit, en réduisant ainsi la vulnérabilité de l'économie mexicaine à un choc. Le léger assouplissement des conditions monétaires depuis octobre 2008, induit par la dépréciation du peso et par la réduction des taux directeurs depuis janvier, a été salubre compte tenu du ralentissement rapide de l'activité. Mais il n'a pas fait baisser les taux d'intérêt réels pour l'ensemble des emprunteurs privés, puisque l'augmentation des primes de risque a parfois compensé la baisse des taux directeurs. Une nouvelle dégradation de l'activité économique au Mexique pourrait permettre dans une certaine mesure de réduire encore les taux directeurs pour soutenir la demande, à condition que les anticipations inflationnistes restent ancrées, étant donné en particulier que les possibilités de soutien budgétaire supplémentaire sont limitées (voir ci-après), sauf si la situation extérieure devait encore se dégrader (voir également ci-après). Le faible degré estimé de transmission des variations du taux de change pourrait limiter les risques pour la stabilité des prix. La simulation d'une règle simple de Taylor qui prend en compte l'écart de production et de légères déviations par rapport à l'objectif d'inflation, mais n'intègre pas les effets sur les flux de capitaux et le taux de change, montre que les taux directeurs auraient dû être un peu plus élevés plus tôt en 2008 et qu'on aurait dû alors les augmenter ; en outre, on les a réduits trop rapidement au début de 2009 (graphique 1.19).

Graphique 1.18. **Indice des conditions monétaires**

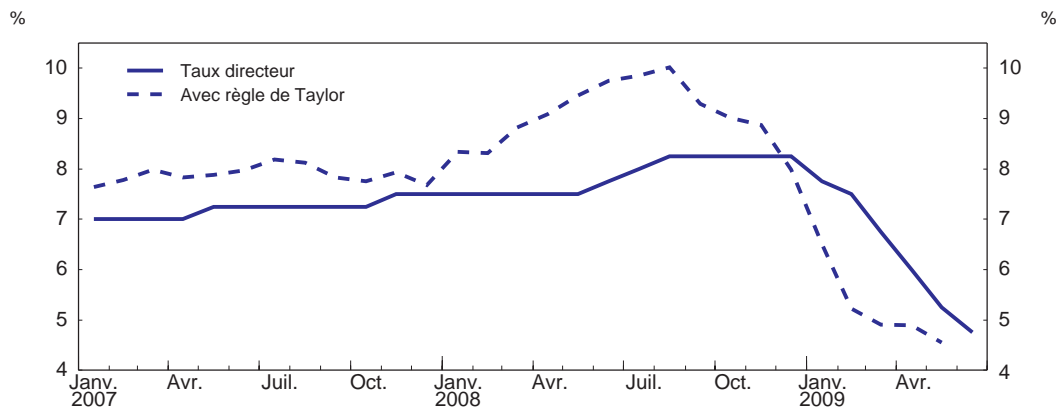
1. Calculé à l'aide de l'indice des prix à la consommation.

Source : OCDE et Banco de México.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/683810014116>

Les mesures macroprudentielles

Les mesures que les autorités financières ont prises pour accroître la liquidité sur certains marchés et stimuler la confiance ont contribué à atténuer l'impact initial des turbulences financières de 2008. La mise en place d'une facilité de swap avec la Réserve fédérale des États-Unis, l'injection de liquidités sur les marchés intérieurs et les garanties de prêt accordées par l'État ont soutenu la confiance dans les marchés de capitaux. En

Graphique 1.19. **Les taux d'intérêt selon une règle de Taylor**

Note : Estimations à l'aide de données mensuelles commençant en janvier 2007, l'écart de production étant lissé entre deux trimestres. Les estimations donnent un coefficient de 1.1 pour l'IPC et de 0.5 pour l'écart de production.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/683825772253>

outre, la banque centrale et la commission bancaire surveillent de près l'évolution des banques du point de vue de l'adéquation des fonds propres et de la qualité des portefeuilles de crédits au fur et à mesure que le ralentissement de l'activité commence à toucher l'économie réelle. Il faudra que les autorités soient prêtes à agir pour soutenir les banques solvables si la situation se dégrade. L'endettement modéré et la faible exposition aux produits financiers complexes, étrangers ou mexicains, devraient limiter les risques de dépréciation massive d'actifs.

Lorsque les pressions sur le peso se sont de nouveau accentuées en février 2009, la banque centrale a commencé d'intervenir en cédant une partie de ses réserves internationales directement sur les marchés des changes. Entre octobre 2008 et février 2009, ces interventions ont atteint environ 19 milliards USD, ramenant les réserves à 80 milliards USD, soit 7 % du PIB. Les réserves restent confortables, mais elles sont inférieures à celles accumulées par un grand nombre d'autres marchés émergents. En avril, le Mexique a tiré sur sa ligne de crédit auprès de la Réserve fédérale des États-Unis pour accroître la liquidité en dollars, de façon que les entreprises privées puissent refinancer leur dette en dollars. Ces mesures, s'ajoutant à la mise en place de la facilité de crédit modulable avec le FMI, ont contribué à calmer les marchés de capitaux et ont stabilisé le taux de change. Il en est résulté une réduction notable du volume des réserves vendues sur le marché des changes. Bien qu'il puisse être plus difficile de réduire les taux d'intérêt si la monnaie se déprécie encore, il faudrait que le Mexique continue de laisser son taux de change s'ajuster si les pressions traduisent une modification des fondamentaux, notamment de nouvelles sorties de capitaux et une dégradation des perspectives économiques.

Politique budgétaire

La politique budgétaire a été généralement prudente, mais parfois procyclique. La politique budgétaire, fréquemment procyclique dans de nombreux pays émergents, reflète souvent des problèmes de solvabilité, des difficultés de financement des déficits en période de récession et des contraintes politiques auxquelles se heurte la gestion des dépenses lorsque la situation économique est favorable (Schmidt Hebbel, 2008, Perry *et al.*, 2008). Cela vaut aussi en grande partie pour le Mexique, mais le caractère procyclique de sa politique budgétaire tient aussi à une règle d'équilibre du budget. La règle d'équilibre du budget, qui s'applique à une partie du déficit budgétaire mexicain, est par définition procyclique du point de vue des budgets qui sont approuvés : plus les recettes augmentent, plus les dépenses augmentent également (encadré 1.5). Dans les pays dont les recettes budgétaires sont instables parce qu'elles proviennent surtout des ressources naturelles, cela peut entraîner de fortes fluctuations des dépenses. En revanche, le Mexique s'est efforcé de réduire l'instabilité de ses dépenses en appliquant la règle selon laquelle les recettes pétrolières supérieures aux prévisions alimentent des fonds de stabilisation. Mais les soldes des fonds étant plafonnés à un bas niveau, les recettes pétrolières, lorsqu'elles sont abondantes, ont tendance à être dépensées (chapitre 2). Par exemple, une fraction importante des recettes excédentaires de 2008, qui ont été supérieures d'environ 4.4 % du PIB à celles prévues dans le budget, a été dépensée ; en effet, l'épargne dans les fonds de stabilisation n'a augmenté que 0.5 % du PIB. Néanmoins, l'utilisation des fonds de stabilisation permet une certaine compensation contracyclique lorsque les recettes dans un exercice donné sont inférieures au montant budgété. En revanche, la prudence budgétaire qu'impose la règle d'équilibre du budget a permis une baisse très sensible de la

Encadré 1.5. Comment déterminer le solde budgétaire et l'orientation budgétaire au Mexique

Solde budgétaire. Au Mexique, le solde budgétaire comprend le budget traditionnel (budget) et les opérations de financement (capacité ou besoin de financement du secteur public). Le budget traditionnel, soumis ces dernières années à une règle d'équilibre, couvre les recettes non pétrolières, les recettes pétrolières (redevances), les recettes de Pemex, les dépenses générales, ainsi que les dépenses de Pemex. Les opérations de financement s'ajoutent au solde budgétaire pour donner le solde (ou déficit) budgétaire total. En dehors des investissements de Pemex (jusqu'en 2009), les opérations de financement consistaient, par exemple, en transferts aux banques de développement. Si l'on considère le déficit total, à partir de 2009 les investissements de Pemex ne sont plus classés dans les opérations de financement, mais dans le budget traditionnel. Malgré tout, on ne tient pas compte des investissements de Pemex pour l'application de la règle d'équilibre budgétaire.

Orientation budgétaire. Au Mexique, l'instabilité des prix du pétrole est une source de complications lorsqu'on veut mesurer la composante tendancielle et la composante conjoncturelle du solde budgétaire. Un indicateur possible du solde tendanciel est le solde budgétaire total corrigé des fluctuations conjoncturelles, y compris le secteur pétrolier. La composante conjoncturelle comprend les recettes pétrolières non conformes à un prix tendanciel du pétrole estimé (filtre HP), les recettes non pétrolières cycliques (élasticité au revenu de 1.05), les recettes non récurrentes et le soutien du prix de l'essence qui le maintient constant en termes réels. La variation de ce solde (variation de la composante non conjoncturelle du déficit) mesure l'impulsion que la politique budgétaire donne à l'économie. On peut également utiliser un autre indicateur de l'orientation budgétaire : le solde budgétaire tendanciel non pétrolier, qui exclut les recettes pétrolières (redevances pétrolières, recettes et dépenses de Pemex et soutien du prix de l'essence, à quoi s'ajoute la composante conjoncturelle des recettes non pétrolières). Les deux indicateurs ont évolué dans le même sens, les fluctuations du solde non pétrolier s'étant légèrement accentuées ces dernières années (graphique 1.20 ; tableau 1.6).

On a également évalué l'orientation budgétaire du Mexique en fonction de la variation du déficit budgétaire nominal, incluant et excluant les recettes ponctuelles. Par exemple, FMI 2009c définit l'orientation budgétaire mexicaine en 2009 comme la variation du déficit par rapport à 2008 sans tenir compte des facteurs conjoncturels. Pour évaluer l'orientation budgétaire, le gouvernement mexicain a également tendance lui aussi à prendre en compte la variation du déficit nominal. Cela explique parfois les chiffres différents et les interprétations différentes de l'orientation budgétaire dans divers documents.

Pour faciliter les analyses de politique budgétaire, il faudrait que le Mexique commence à notifier ses comptes budgétaires à l'OCDE conformément aux règles internationales, comme le font les autres membres.

dette publique dans un contexte de forte croissance. D'où des possibilités de financement de dépenses supplémentaires en période de ralentissement de l'activité.

Dans un contexte de forte hausse des prix des matières premières, la règle d'équilibre du budget s'est traduite par une impulsion budgétaire positive en 2007 et en 2008, bien que la croissance économique ait été supérieure au potentiel (graphique 1.20) jusqu'au milieu de 2008. Après s'être amélioré jusqu'en 2006, le déficit structurel estimé a commencé de se dégrader, atteignant environ 3 % du PIB en 2008, l'impulsion estimée dont a bénéficié la demande étant de l'ordre de 1.9 % du PIB (tableau 1.7 ; graphique 1.20). La tendance est

Encadré 1.5. Comment déterminer le solde budgétaire et l'orientation budgétaire au Mexique (suite)

Tableau 1.6. Mexique – Composantes du solde budgétaire corrigé des influences conjoncturelles, 2004-2010, en % du PIB potentiel

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009* Prév.	2010** Prév.
Solde tendanciel	-3.3	-2.1	-0.8	-0.8	-1.4	-3.2	-3.0	-2.4
Recettes hors pétrole	13.5	12.3	13.5	13.7	13.8	14.2	13.7	12.8
Recettes pétrolières	6.2	6.9	7.8	8.3	8.8	8.6	8.4	8.0
Dépenses	23.1	21.3	22.1	22.8	24.0	26.1	25.1	23.2
(dont Pemex)	2.7	2.9	2.7	3.0	2.9	2.7	3.1	2.6
Solde tendanciel hors pétrole	-6.8	-6.1	-5.9	-6.1	-7.3	-9.2	-8.3	-7.8
Solde tendanciel pétrolier		4.0	5.1	5.3	5.9	5.9	5.3	5.4
Variation du solde tend. hors pétrole		-0.7	-0.2	0.2	1.2	1.9	-0.8	-0.5
Variation du solde tendanciel		-1.2	-1.3	0.0	0.5	1.9	-0.2	-0.6

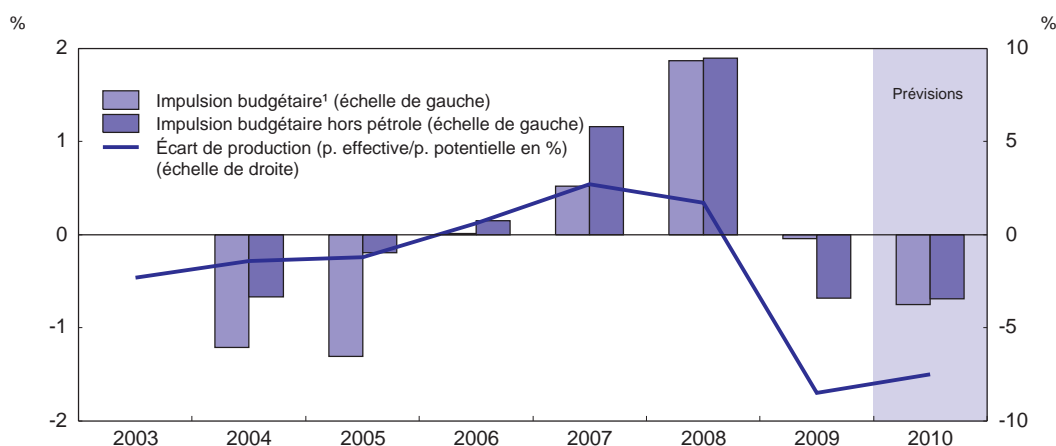
* La production potentielle est estimée avec la méthode de la fonction de production, et les recettes pétrolières « permanentes » avec une série de recettes pétrolières nettes traitée par filtre HP ; seules les subventions à l'essence sont des dépenses cycliques ; les recettes non pétrolières ont une élasticité-revenu de 1.05. Les recettes non récurrentes et les transferts exceptionnels aux fonds sont exclus du solde tendanciel, exception faite des dépenses d'équipement.

** Étant supposé qu'aucune mesure n'est prise pour compenser la baisse prévue des recettes pétrolières et non pétrolières et que les dépenses restent *grasso modo* constantes en proportion du PIB. Pour 2009, on présume des recettes exceptionnelles de 1 % du PIB au titre des bénéfices de la banque centrale et des fonds pétroliers ; pour 2010, on présume des recettes exceptionnelles d'environ 0.5% du PIB au titre des fonds pétroliers. Les recettes au titre de la couverture du prix du pétrole en 2009 sont incluses dans les recettes pétrolières.

Source : SHCP, calculs de l'OCDE.

similaire pour le solde structurel non pétrolier. Alors que les recettes structurelles sont restées relativement stables par rapport au PIB potentiel, les dépenses ont augmenté, car la plupart des recettes pétrolières supérieures aux prévisions ont été dépensées (tableau 1.6). La composante conjoncturelle a subi essentiellement les effets de la forte hausse des recettes pétrolières. En dehors des postes liés au pétrole, on estime que les stabilisateurs

Graphique 1.20. Mexique : Orientation budgétaire, 2003-2010



1. Variation du solde budgétaire corrigé des fluctuations conjoncturelles (% du PIB).

Source : SHCP et OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/683861581112>

Tableau 1.7. Mexique : Indicateurs budgétaires (% du PIB)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 Prév.***	2010** Prév.***
Budget traditionnel	-0.6	-0.2	-0.1	0.1	0.0	0.0	-2.0	-3.6
Opérations de financement	-1.7	-0.2	-1.0	-0.4	-0.8	-1.5	-2.0	-1.2
Solde budgétaire (avec rec. non récurrentes)	-2.4	-0.4	-1.1	-0.3	-0.7	-1.6	-4.0	-4.8
Solde tendanciel*	-3.3	-2.1	-0.8	-0.8	-1.4	-3.2	-3.0	-2.4
Solde tendanciel hors pétrole	-6.8	-6.1	-5.9	-6.1	-7.3	-9.2	-8.3	-7.8
Composante cyclique (solde budg.-solde tend.)	1.0	1.7	-0.2	0.6	0.6	1.6	-1.0	-2.4
Dû à :								
Rec. pétr. (brutes)	-2.1	0.1	-0.5	0.0	-0.4	2.2	0.4	-0.3
Rec. Non pétr.	0.3	1.1	0.1	0.4	1.0	0.8	-0.5	-1.1
Soutien du prix du pétrole et fonds pétroliers	-0.1	-0.5	-0.2	-0.1	0.0	1.4	0.6	0.0
Stimulation budgétaire (variation du solde tendanciel)		-1.2	-1.3	0.0	0.5	1.9	-0.2	-0.6
(variation du solde tendanciel hors pétrole)		-0.7	-0.2	0.2	1.2	1.9	-0.8	-0.5
Stabilisateurs automatiques (variation du solde structurel) et dépenses discrétionnaires		0.7	-1.9	0.8	0.1	1.0	-2.6	-1.4
<i>Pour mémoire :</i>								
Écart de production (prod. effective/potentielle en %)	-2.3	-1.4	-1.2	0.6	2.7	1.7	-8.5	-7.5
Taxe/subvention sur l'essence (% du PIB)	1.2	0.6	0.2	-0.4	-0.4	-1.8	0.0	0.0
Solde budgétaire (net des rec. non récurrentes)	-3.0	-1.8	-1.3	-0.6	-1.3	-2.1	-5.9	-4.8

* La production potentielle est estimée avec la méthode de la fonction de production, et les recettes pétrolières « permanentes » avec une série de recettes pétrolières nettes traitée par filtre HP ; seules les subventions à l'essence sont des dépenses cycliques ; les recettes non pétrolières ont une élasticité-revenu de 1.05. Les recettes non récurrentes et les transferts exceptionnels aux fonds sont exclus du solde tendanciel, exception faite des dépenses d'équipement.

** Étant supposé qu'aucune mesure n'est prise pour compenser la baisse prévue des recettes pétrolières et non pétrolières et que les dépenses restent *grosso modo* constantes en proportion du PIB.

*** Pour 2009, on présume des recettes exceptionnelles de 1 % du PIB au titre des bénéfices de la banque centrale et des fonds pétroliers ; pour 2010, on présume des recettes exceptionnelles d'environ 0.5% du PIB au titre des fonds pétroliers. Les recettes au titre de la couverture du prix du pétrole en 2009 sont incluses dans les recettes pétrolières.

Source : SHCP, calculs de l'OCDE.

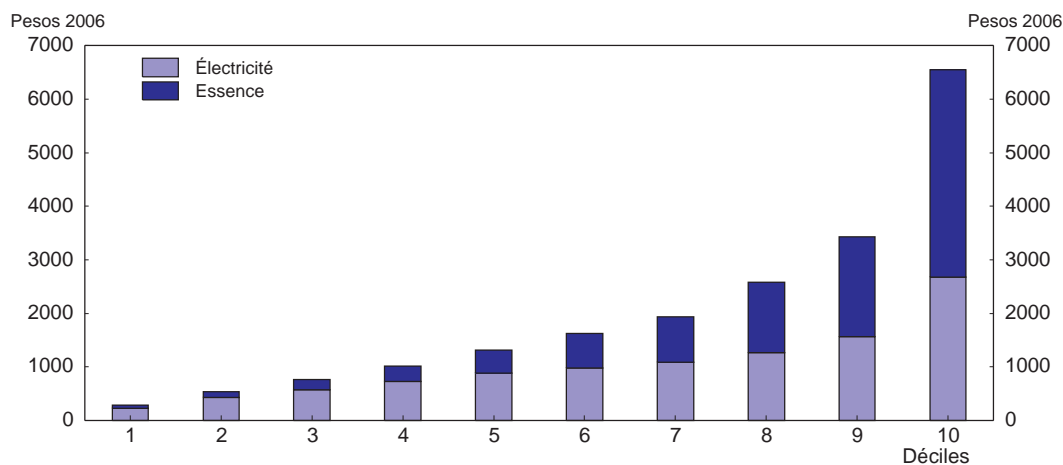
automatiques jouent peu au Mexique et qu'ils sont essentiellement le fait des recettes fiscales non pétrolières. De plus, même si les subventions à l'énergie et le mécanisme de lissage des prix du pétrole ont pu soutenir l'activité lorsque celle-ci a commencé à faiblir vers le milieu de 2008, cela va à l'encontre des objectifs budgétaires d'ensemble du gouvernement, soucieux de renforcer l'investissement et les dépenses sociales. Épargner une plus forte proportion des recettes ou les dépenser, par exemple, pour des investissements en programmes sociaux, aurait à terme un impact plus durable sur le bien-être des Mexicains (les questions budgétaires structurelles sont examinées plus en détail au chapitre 2).

Le déficit budgétaire devrait se creuser dans l'immédiat. Il faut s'attendre à ce qu'en 2009 les recettes diminuent avec la baisse de l'activité et des prix du pétrole, alors que les dépenses augmenteront légèrement par rapport au PIB. Du côté des dépenses, on note une hausse sensible pour les infrastructures et pour le soutien des banques de développement (environ 0.7 % du PIB), pour faire face à la crise économique et stimuler la croissance à plus long terme, hausse compensée par une diminution des transferts et par des recettes exceptionnelles au titre des bénéfices de la banque centrale et des fonds pétroliers. Mais l'effet de relance dû aux mesures discrétionnaires, évalué par la variation du déficit tendanciel (définition de l'OCDE), sera faible car le déficit structurel restera globalement inchangé. Cela tient à ce que l'on considère que les dépenses restent constantes par rapport à un PIB nominal plus faible, ce qui en fait implique qu'elles diminuent par rapport

au potentiel, avec un écart de production de plus en plus marqué. À supposer qu'aucune mesure correctrice ne soit prise, on estime que le déficit pour 2010 s'aggravera encore du fait de la contraction des recettes pétrolières et des autres recettes parallèlement au ralentissement de l'activité. Les autorités prévoient de financer une partie du déficit avec l'épargne accumulée dans les fonds de stabilisation pétroliers.

En janvier 2009, les autorités mexicaines ont également lancé un nouveau plan de relance pour faire face à la crise, mais dans les limites du budget, en conformité avec la règle d'équilibre budgétaire. Ce plan représente plus de 0.9 % du PIB ; il sera financé par les plus-values de recettes découlant de la dépréciation du peso et par un bénéfice attendu (exceptionnel) de la banque centrale (0.8 % du PIB). Le budget 2009 et le plan annoncé au début de 2009 contiennent certaines mesures à effet rapide, temporaires et ciblées qui seront très utiles, notamment des aides à l'emploi limitées dans le temps, des aides au revenu pour la population la plus pauvre et des subventions pour les prêts aux petites et moyennes entreprises. Comme ces catégories sont susceptibles de subir une contrainte de crédit, ces mesures pourraient efficacement stimuler la demande. Il faut aussi se féliciter de l'accroissement des dépenses d'infrastructure, mais son effet ne se fera probablement sentir que lentement, en raison de goulets d'étranglement dans l'exécution de ces dépenses. Toutefois, le maintien des distorsions de prix pour l'essence et l'électricité en faveur des ménages et l'incitation à dépenser l'épargne-retraite soulèvent des problèmes d'efficacité, d'équité et de ciblage. Par exemple, les deux tiers des achats d'essence et la moitié des achats d'électricité sont le fait des trois tranches de revenu les plus élevées (graphique 1.21), celles qui sont les plus susceptibles d'épargner les revenus

Graphique 1.21. Les dépenses d'énergie par décile de revenu, 2006



Source : Enquête ENIGH auprès des ménages.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/683875845443>

supplémentaires correspondants. Prendre davantage de mesures en faveur des consommateurs à bas revenu soumis à une contrainte de crédit aurait des effets multiplicateurs plus marqués (voir l'encadré 1.6).

L'aggravation des risques budgétaires dans l'immédiat limite les possibilités de nouvelle relance discrétionnaire en 2009, ce qui sollicitera de plus en plus la politique monétaire. Puisque la récession et le bas niveau des prix du pétrole persisteront probablement après 2009, les tensions seront de plus en plus prononcées au Mexique en

Encadré 1.6. L'efficacité des mesures discrétionnaires de politique budgétaire au Mexique

Tableau 1.8. Plan budgétaire de janvier 2009 et mesures spéciales du budget 2009

	Milliards de pesos	% du PIB
Subventionnement supplémentaire des prix de l'énergie	50.0	0.43
Emploi temporaire	5.0	0.04
Programmes pour l'emploi	2.0	0.02
Soutien aux fournisseurs de Pemex	5.0	0.04
Investissements supplémentaires en infrastructures (essentiellement budget 2009)	85.0	0.74
Investissements de Pemex et des États	30.0	0.26
Extension des prestations maladie aux chômeurs	5.0	0.04
Prélèvements anticipés sur les prestations de retraite pour les chômeurs	0.6	0.01
Subventions à l'amélioration des logements	7.4	0.06
Subventions aux équipements ménagers respectueux de l'environnement	0.8	0.01
Total	190.8	1.65

Pour être efficaces, les mesures discrétionnaires de politique budgétaire doivent être rapides, ciblées et temporaires.

Un grand nombre des mesures que le Mexique a prises ont un caractère temporaire et sont assorties d'une date limite. Les aides à l'emploi et les transferts sociaux semblent également temporaires puisque, par exemple, la durée des prestations supplémentaires d'assurance-maladie et des aides au revenu en faveur des chômeurs est limitée. En revanche, les subventions à l'énergie sont liées à l'évolution des prix du pétrole et leur durée de validité n'est pas clairement fixée. Les dépenses d'infrastructure pourront se traduire par un gonflement permanent de ce poste du budget, mais cela se justifie au regard des objectifs budgétaires à plus long terme si des financements sont disponibles.

Les facteurs structurels et les cadres d'action vont dans le sens d'une légère contribution à l'efficacité des mesures de relance au Mexique. L'ouverture des opérations en capital et la flexibilité du taux de change ont tendance à atténuer l'effet des multiplicateurs budgétaires, alors que l'assouplissement de la politique monétaire devrait jouer en faveur de l'efficacité de la politique budgétaire. Cette efficacité est également fonction de l'ouverture de l'économie, ce qui pourrait limiter les retombées des dépenses publiques sur les importations. Le jeu des stabilisateurs automatiques a tendance à réduire l'efficacité des mesures discrétionnaires de politique budgétaire. Si l'on fait exception des recettes du pétrole, les stabilisateurs sont faibles au Mexique, vu la petite taille du secteur public et la faible part des composantes cycliques dans l'impôt et les dépenses publiques.

ce qui concerne la dette publique et l'orientation budgétaire. La faible épargne accumulée dans le fonds de stabilisation, la fin de la couverture du prix du pétrole (les exportations nettes totales d'hydrocarbures en 2009 sont couvertes à 70 USD le baril) et l'incertitude quant à l'évolution future des prix du pétrole mettront à l'épreuve les recettes futures, alors même qu'il sera sans doute de plus en plus coûteux et de plus en plus difficile de financer la dette. L'accroissement du déficit peut alors créer un cercle vicieux de hausse des taux d'intérêt réels, de turbulences financières et d'effets nocifs sur l'économie réelle. C'est pourquoi il faut se montrer d'autant plus prudent à l'égard de nouvelles mesures discrétionnaires de relance et cibler d'autant plus soigneusement la relance en cours.

Encadré 1.6. L'efficacité des mesures discrétionnaires de politique budgétaire au Mexique (suite)

Les facteurs qui influencent l'efficacité de la relance budgétaire au Mexique : résumé

Facteurs macroéconomiques	Modérés dans l'ensemble	Facteurs structurels	Faibles/modérés dans l'ensemble	Facteurs budgétaires	Faibles/modérés dans l'ensemble
Menace claire de chocs sur la production	X	Dépenses productives		Faible dette	X
Choc sur la demande	X	Éviction des dépenses privées		Solde budgétaire quasi équilibré	X
Capacités excédentaires	X	Un impôt plus faible accroît l'offre de travail		Rapidité de la prise de décision	
Économie fermée		Stabilisateurs automatiques faibles	X	Inversion en période favorable	
Taux de change fixe		Effet rapide de la relance		Réformes à long terme en cours	
Contrainte de liquidité/horizon proche des ménages	X	Multiplicateurs positifs	X		
L'expansion ne nuit pas à la confiance	X				
Stabilité extérieure					

X = applicable au Mexique.

Il faudrait que le budget 2010 assouplisse la règle d'équilibre budgétaire et laisse fonctionner les « stabilisateurs automatiques » (y compris les recettes pétrolières) afin d'éviter une contraction budgétaire excessive. S'en tenir à la règle d'équilibre budgétaire amputerait gravement la demande au moment même où l'écart de production atteint un niveau élevé. Il serait possible de dégager un déficit relativement faible en laissant diminuer les recettes parallèlement à la demande, tout en maintenant les dépenses en termes nominaux, avec un certain redéploiement au profit des transferts sociaux et du maintien de l'emploi, et au détriment du soutien des prix de l'énergie. Malgré un écart de production qui s'élargit, la faible dimension de l'État et le bas niveau des stabilisateurs automatiques limiteront l'accroissement du déficit, dès lors que les dépenses sont bien maîtrisées. Le cadre juridique qui régit actuellement les opérations budgétaires laisse une certaine latitude pour assouplir la règle d'équilibre budgétaire ; il faudrait que le gouvernement tire parti de cette flexibilité. Les prévisions préliminaires publiées par les autorités mexicaines font apparaître une augmentation relativement faible du déficit, avec une action expansionniste discrétionnaire de l'ordre de 0.8 % du PIB, financée par ponction sur l'épargne accumulée dans le fonds de stabilisation. À terme, la mise en place d'une règle de déficit structurel éliminerait le biais procyclique et améliorerait le cadre de la politique budgétaire en implantant un élément contracyclique structurel dans le budget (voir le chapitre 2).

À moyen terme, le Mexique se trouve également confronté à plusieurs défis très délicats, qu'il ne faut pas oublier dans le contexte actuel de crise. Améliorer la productivité et la croissance potentielle reste crucial pour un rattrapage plus rapide et il faut pour cela poursuivre la réforme structurelle, surtout dans les domaines de la concurrence et de la suprématie du droit. Le poids des dépenses d'infrastructure dans le plan de relance, si ces dépenses sont utilisées efficacement, peut contribuer à éliminer certains goulets

d'étranglement infrastructurels. De même, la réduction des inégalités est importante pour la paix sociale et pour la viabilité des réformes propices à la croissance. À cet égard, l'efficacité des dépenses sociales est essentielle pour améliorer les résultats éducatifs et les résultats sanitaires. Un secteur pétrolier plus efficace et dont la croissance potentielle à long terme serait plus forte, grâce à la mise en œuvre appropriée de la réforme de Pemex, contribuerait lui aussi à la viabilité des finances publiques et au potentiel de croissance. Pour appuyer les réformes structurelles, il faudrait renforcer la politique budgétaire au service de la gestion macroéconomique et d'une répartition des ressources qui se fasse au profit de la croissance et des objectifs sociaux. Certains de ces défis sont examinés dans la publication de l'OCDE *Objectif croissance* (2009) et dans les chapitres qui suivent.

Encadré 1.7. Principales recommandations de politique macroéconomique

Laisser les stabilisateurs budgétaires automatiques jouer librement en 2009-10, mais ne pas prendre de nouvelles mesures discrétionnaires de relance

- | Ne pas prendre de nouvelles mesures de relance, étant donné que le déficit pourrait être supérieur en 2009 à celui prévu et que les perspectives budgétaires se dégraderont probablement en 2010 (baisse des recettes fiscales pétrolières et non pétrolières en période de récession). Il pourra être difficile de financer un déficit budgétaire nettement plus élevé.
- | Laisser les stabilisateurs automatiques jouer librement en 2009-10. Tirer parti de l'épargne accumulée dans le fonds de stabilisation pétrolier.
- | Redéployer le plan de relance budgétaire en faveur de mesures ciblées, notamment les aides temporaires au revenu destinées à la population pauvre ou les aides à l'emploi. La décision qu'a prise le gouvernement de ne pas réduire les impôts est judicieuse car l'effet multiplicateur est faible et les bases d'imposition sont déjà étroites.
- | Préserver dans le budget les programmes sociaux.
- | Commencer de notifier les comptes budgétaires à l'OCDE en comptabilité d'exercice.

Il pourrait y avoir des possibilités de réduire encore les taux directeurs

- | Si les perspectives d'activité économique se dégradent, continuer d'assouplir la politique monétaire, sous réserve que les anticipations d'inflation restent bien ancrées. Même si le canal du crédit ne joue qu'assez peu, cela peut avoir un impact sur la confiance.
- | Continuer de soutenir le crédit par des mesures d'accroissement de la liquidité et par des garanties générales en faveur des banques de développement.

Surveiller l'impact d'une dégradation des perspectives sur les portefeuilles des banques

- | Surveiller de près les portefeuilles des banques et les risques de refinancement pour les entreprises ayant contracté des emprunts à l'étranger.

Notes

1. Le développement du marché financier a été facilité par la création des infrastructures nécessaires et par une participation accrue des investisseurs institutionnels et des organismes de placement collectif aux marchés obligataires nationaux. Le marché d'actions est moins développé ; sa capitalisation est faible et il est dominé par quelques grandes sociétés.
2. En 2008, la dette extérieure du Mexique atteignait 15 % du PIB et la dette à court terme représentait 10 % des réserves, contre 40 % et 610 % respectivement en 1994 avant la crise Tequila. En outre, en

1994 l'inflation était supérieure à 10 % et le déficit de balance courante se creusait rapidement à 6-7 % du PIB.

3. Elles sont intervenues sur le compartiment obligataire à long terme, ont accordé des garanties pour les billets de trésorerie et les emprunts, ont conclu un accord de swap avec la Réserve fédérale des États-Unis et ont obtenu du FMI une facilité de crédit.
4. Les banques étrangères non résidentes représentaient directement 5 % de PIB supplémentaires.
5. Les positions à court terme en dollars sont soumises à des obligations de liquidité lorsqu'elles sont à moins de 60 jours ; un règlement limite les positions ouvertes en devises à 15 % du capital (Banxico, p. 64).
6. J. Sidaoui et M. Ramos Francia (2008) considèrent que les canaux du crédit et des taux d'intérêt sont faibles à cause d'un niveau de développement financier de l'économie qui est bas, même s'il augmente progressivement (le rapport crédit/PIB est de l'ordre de 20 %).

Bibliographie

- Banxico (2008), *Financial System Report 2007*, Banque du Mexique.
- Banxico (2009), *Inflation Report October-December 2008*, Banque du Mexique.
- Calderon C. et K. Schmidt-Hebbel (2008), *Business Cycles and Fiscal Policies: The Role of Institutions and financial Markets*, Working Paper n° 481 Banque centrale du Chili, Santiago.
- Campa et Goldberg (2005).
- FMI (2007), « Mexico: Financial Sector Assessment Program Update – Technical Note – Risk Management Practices and Stress Tests of Commercial Banks, The Insurance Sector, and the Derivatives Exchange », *Country Report* n° 07/165.
- FMI (2009a), « Mexico: Selected Issues », *IMF Country Report* n° 09/54.
- FMI (2009b), « Mexico: Arrangement Under the Flexible Credit Line » – *Staff Report* ; *Staff Supplement* ; and press Release on the Executive Board Discussion, *Country Report* n° 09/126.
- FMI (2009c), IMF note on global economic policies and prospects prepared for the 13-14 March 2009 meeting in London of the Group of Twenty Ministers and Central Bank Governors.
- Haber, S. (2006), « Why Banks Don't Lend: The Mexican Financial System », Stanford University.
- Harding, D. et A. Pagan (2002), « Dissecting the cycle: A methodological investigation », *Journal of Monetary Economics* 49: 365-381.
- INS (2008), *Sistema de Protección Social en Salud. Evaluación de Procesos Administrativos*, Instituto Nacional de Salud Pública.
- OCDE (2009), *Objectif croissance*, Paris, OCDE.
- Perry G. et al. (2008), *Fiscal policy, stabilization, and growth: Prudence or abstinence ?*, edited by Guillermo E. Perry, Luis Servén, and Rodrigo Suescun, Banque mondiale.
- Pew Hispanic Center (2009), *Mexican Immigrants in the United States in 2008*.
- Ramos-Francia, M. et A. Torres Garcia (2006), « Inflation dynamics in Mexico: A characterization using the New Phillips Curve », Banco de México Working Papers n° 2006-15.
- Schmidt-Hebbel, K. et A. Werner (2002), « Inflation targeting in Brazil, Chile and Mexico: Performance, credibility and the exchange rate », *Economía* 2(2): 31-89.
- Schultz, P. (2004), « School subsidies for the poor: Evaluating the Mexican Progresa poverty program », *Journal of Development Economics* 74: 199-250.
- Sidaoui, J. et M. Ramos Francia (2008), « The monetary transmission mechanism in Mexico: Recent developments », in *Transmission mechanisms for monetary policy in emerging market economies*, 2008, vol. 35, pp. 363-394, Banque des règlements internationaux.
- Todd, P. et K. Wolpin (2006), « Assessing the impact of a school subsidy programme in Mexico: Using a social experiment to validate a dynamic behavioural model of child schooling and fertility », *American Economic Review* 96: 1384-1417.

Chapitre 2

Le Mexique peut-il mieux gérer son économie pétrolière ?

La politique budgétaire mexicaine est très dépendante de revenus pétroliers fluctuants. La règle de l'équilibre budgétaire peut inciter à dépenser les recettes pétrolières sitôt celles-ci perçues, d'autant que les transferts aux fonds de stabilisation sont plafonnés à de faibles niveaux. Cela peut donner un biais procyclique à la politique budgétaire. En outre, les recettes ont été plus faibles qu'on aurait pu l'espérer si les prix de l'essence s'étaient ajustés avec les prix internationaux au lieu d'être soumis à un mécanisme de lissage sur le territoire national. Du reste, ce dispositif profite principalement aux ménages aisés et engendre d'importants coûts environnementaux. Pour mieux gérer ses cycles budgétaires et sa richesse pétrolière, le Mexique devrait instaurer une règle budgétaire de déficit structurel. Pour plus de transparence, les recettes pétrolières devraient être portées au budget en données brutes. Il faudrait adopter un mécanisme de prix qui entraîne un alignement plus étroit entre les prix intérieurs et internationaux de l'essence, parallèlement à une suppression des autres subventions dans le domaine de l'énergie et à la mise en place d'un droit d'accise sur l'énergie. Pour réduire sa dépendance à l'égard des recettes pétrolières et se préparer à l'épuisement des réserves d'or noir, le Mexique doit encore réduire les exonérations d'impôts et élargir l'assiette fiscale. Une mise en œuvre rapide et appropriée de la réforme de la compagnie pétrolière nationale s'impose afin de stimuler les recettes pétrolières, d'améliorer l'efficacité et de développer les investissements dans l'exploration future. La réforme récemment adoptée par le Congrès devrait améliorer la gouvernance et permettre à Pemex de recourir à des contrats de résultat, c'est pourquoi il est urgent de l'appliquer.

Problèmes du Mexique liés aux recettes pétrolières

Une gestion responsable des recettes tirées des ressources naturelles peut constituer pour un pays une source de richesse, de croissance économique et de stabilité. Cependant, la volatilité, l'incertitude et le caractère fini de ces recettes, ainsi que le fait qu'elles proviennent largement de l'étranger, posent un problème aux pouvoirs publics. De nombreux pays producteurs de pétrole ont eu des difficultés à lisser les dépenses de l'État dans le temps et à les désolidariser de la fluctuation des recettes pétrolières à court terme, ce qui a pu produire des cycles d'expansion/récession. De ce fait, pour de nombreux pays, le pétrole est considéré davantage comme une malédiction que comme un bienfait. Malgré leurs richesses pétrolières, de nombreuses nations productrices d'or noir affichent une croissance médiocre (Gelb, 1988, Fatas et Mihov, 2003).

Les économies émergentes disposant d'abondantes ressources naturelles recourent de plus en plus à des règles budgétaires strictes pour maîtriser leurs dépenses publiques (encadré 2.1). Des règles budgétaires correctement conçues peuvent se révéler très

Encadré 2.1. Mexique, Chili et Norvège : différentes approches de la gestion des ressources naturelles

Norvège – Le Fonds de retraite de l'État

Les exportations de pétrole et de gaz représentaient plus de 20 % du PIB en 2007, avec un impact substantiel sur les finances publiques. Toutes les recettes du secteur pétrolier sont directement affectées au fonds de retraite de l'État afin de préserver le budget national des fluctuations des prix du pétrole et d'épargner la richesse pétrolière pour les générations futures, notamment en vue de financer des engagements de retraite de plus en plus importants. Les capitaux sont investis à l'étranger, selon les directives établies par le ministère des Finances, et la banque centrale s'occupe de la gestion active des ressources. Les produits du fonds financent le déficit budgétaire structurel hors pétrole, dont le niveau doit être égal à celui des rendements réels attendus pour le fonds (4 %), ce qui correspondait ces dernières années à environ 4-5 % du PIB. La règle budgétaire autorise une gestion active de la demande, ce qui signifie que l'objectif de déficit structurel hors pétrole peut ne pas être atteint dans une optique de politique contracyclique. Fin 2008, les actifs du fonds représentaient environ 125 % du PIB hors pétrole, soit 90 % du PIB total.

La règle budgétaire a eu un impact positif sur l'économie et sur les finances publiques. Elle a permis d'éviter les effets potentiellement déstabilisants de revenus d'exportation extrêmement variables sur le taux de change et sur la demande en Norvège continentale. Étant donné que le fonds détient des actifs à l'étranger, les flux de devises issus du secteur offshore sont automatiquement neutralisés. Il est cependant reproché au fonds de stimuler excessivement l'économie, le rendement de 4 % étant susceptible de croître dans le temps, parallèlement à la valeur de ses actifs, tandis que l'épargne ainsi constituée ne serait pas suffisante pour faire face aux engagements de retraite futurs (OCDE, 2008).

Encadré 2.1. **Mexique, Chili et Norvège : différentes approches de la gestion des ressources naturelles** (suite)

Chili – Le Fonds de stabilisation du cuivre

Le secteur du cuivre forme une part importante de l'économie chilienne, puisqu'il représente environ 50 % des exportations et 8 % du PIB. Les recettes de l'État issues du cuivre oscillent entre 5 et 17 % du total des impôts collectés. Le secteur se compose de l'entreprise publique Codelco et de plusieurs opérateurs privés (respectivement 30 et 70 % de la production).

Une règle budgétaire a été mise en place pour lisser les fluctuations des recettes du cuivre et des dépenses budgétaires qui y sont liées. Le Chili dispose d'une règle budgétaire fixant l'excédent structurel à un certain niveau, à savoir entre 0.5 % et 1 % du PIB ces dernières années. Cet objectif d'excédent a été élaboré de manière à cumuler une épargne suffisante pour financer les engagements publics futurs, en particulier la retraite minimum garantie et les prestations de vieillesse, et la recapitalisation de la banque centrale. L'objectif d'excédent est constitué des excédents structurels non pétroliers et des projections de revenus du cuivre à long terme, calculées à partir d'un prix de référence. Lorsque les prix du cuivre sont supérieurs ou inférieurs au prix de référence supposé représenter un niveau d'équilibre à moyen terme, les recettes sont respectivement transférées vers le fonds de stabilisation du cuivre ou en sont retirées. Le gouvernement est également autorisé à affecter 10 % du chiffre d'affaires de Codelco à des achats de matériel militaire.

Le prix de référence et le niveau de production potentiel utilisés pour la règle du déficit sont estimés par des groupes d'experts indépendants issus du monde universitaire, de la finance et du secteur minier. En ce qui concerne le cuivre, les experts soumettent leurs projections de prix de référence pour les dix années à venir, à partir desquelles est calculée une moyenne donnant le prix de référence pour le budget de chaque année. Les prix ainsi obtenus sont restés modérés en regard de l'envolée des prix des matières premières de ces dernières années, ce qui s'est traduit par une solide épargne de l'ordre de 12 % du PIB à fin 2008, même après remboursement de la dette publique.

Ces règles ont amélioré la transparence et la discipline budgétaires. Comme les stabilisateurs automatiques sont réduits, le fonds a permis au Chili de suivre une politique budgétaire contracyclique dans les périodes de ralentissement économique, lorsque l'accès au crédit devenait plus onéreux – comme dans la crise actuelle. Le fonds a réussi à réduire la volatilité de la production (Larrain-Parro, 2008 ; Fiess, 2002 ; Rodriquez et al., 2007), tout en faisant du Chili l'un des rares marchés émergents à suivre des politiques budgétaires contracycliques affirmées (Perry et al., 2008).

Mexique – Les fonds de stabilisation des recettes pétrolières

Le pétrole représente environ 5-6 % du PIB, entre 10 et 15 % des exportations et 30 à 40 % des recettes budgétaires. Le secteur est dominé par l'entreprise publique Pemex, responsable de la production, de la distribution et des importations de produits gaziers et pétroliers. La banque centrale rachète toutes les devises de Pemex et limite les entrées de monnaies étrangères dans l'économie afin de réduire les pressions sur le taux de change induites par les recettes pétrolières (OCDE, 2007).

Trois fonds de stabilisation des recettes pétrolières du Mexique – pour l'administration fédérale, Pemex et les administrations des États – ont été créés, le premier en 2000 et les deux autres en 2006, afin de réduire la volatilité budgétaire liée au pétrole, de manière à éviter des coupes budgétaires soudaines en cas de baisse des cours, comme ce fut le cas au

Encadré 2.1. Mexique, Chili et Norvège : différentes approches de la gestion des ressources naturelles (suite)

lendemain de la « crise Tequila » du milieu des années 90. Les règles de fonctionnement des fonds ont été précisées par la loi de responsabilité budgétaire de 2006, puis de nouveau dans le budget 2009. La loi définit aussi des modalités de fixation d'un prix de référence pour le pétrole et de transfert aux fonds. Le fonds de l'administration fédérale, géré par le ministère des Finances, a un niveau d'épargne cible, qui atteignait 56 milliards de pesos (0.5 % du PIB) en 2008. La loi prévoit que le fonds fédéral reçoit 40 % des recettes excédentaires, le fonds Pemex et le fonds des États 25 % chacun, pour une épargne totale de 90 %, les 10 % restants étant transférés aux États des fins d'investissement. Une fois que les fonds ont atteint leurs limites, 75 % des recettes excédentaires sont allouées à l'investissement et 25 % à un Fonds de soutien à la restructuration des systèmes de retraite. Le niveau d'épargne cible a été presque doublé dans le budget pour 2009. Toutefois, avant que les recettes excédentaires ne soient transférées aux fonds, elles font l'objet de déductions à plusieurs titres (manque à gagner sur les recettes budgétaires, variations des coûts de l'énergie qui ne sont pas entièrement répercutées sur les tarifs d'électricité domestiques, coût des catastrophes naturelles et frais résultant des fluctuations des dépenses non programmables du fait de variations des taux d'intérêt ou des taux de change). Fin 2008, les réserves cumulées des fonds s'élevaient à 145 milliards de pesos, soit 1.2 % du PIB.

Contrairement à ce qu'on a observé au Chili et à la Norvège, les fonds mexicains ont accumulé une épargne limitée, du fait que leur taille est plafonnée. Tandis que toutes les recettes pétrolières de l'État norvégien et les revenus excédentaires chiliens sont redirigés vers les fonds de ces pays, l'accumulation nette a été bien plus faible au Mexique. Malgré des recettes excédentaires potentiellement importantes, le bas niveau des plafonds applicables à l'épargne accumulée dans les fonds fait qu'une proportion importante de l'excédent de recettes est dépensée en projets d'investissement.

bénéfiques en termes de réduction de la volatilité, d'équité entre les générations, de constitution de réserves en vue de périodes difficiles, de crédibilité politique et de pérennité des dépenses prioritaires (Kopitz et al., 2004). Ces règles doivent être transparentes et se justifier sur le plan économique dans le contexte du pays concerné, tout en restant aisément compréhensibles et contrôlables. Il convient aussi de prévoir de lourdes sanctions en cas de violation de ces règles budgétaires. Celles-ci peuvent s'avérer particulièrement utiles pour l'allocation de dépenses dans des pays éventuellement sujets à des biais politiques.

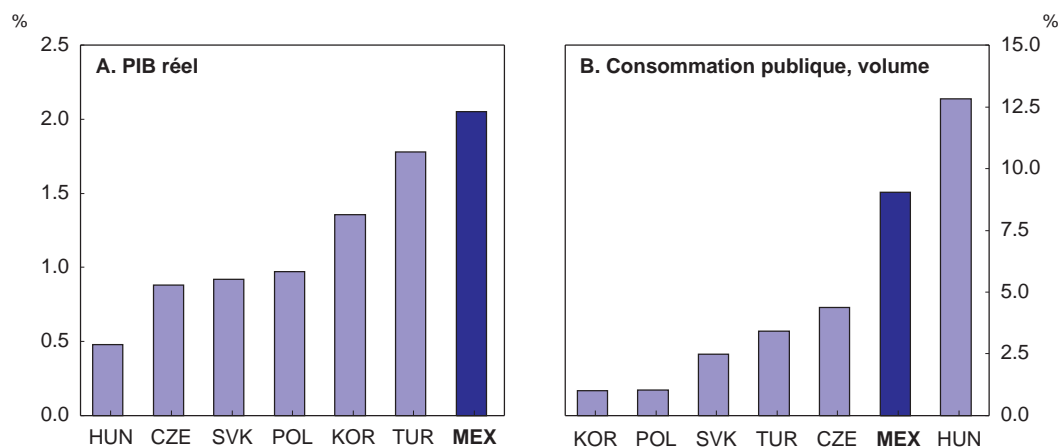
Du fait de ses ressources pétrolières, le Mexique connaît de nombreux problèmes de finances publiques et le pays a adopté des règles budgétaires pour en faciliter la gestion. Cependant, les règles actuellement en vigueur – la règle d'équilibre du budget, les règles d'allocation des recettes excédentaires et le plafonnement de l'épargne dans les fonds de stabilisation – n'atténuent pas la volatilité des dépenses autant qu'on pourrait le souhaiter. De plus, les recettes sont plus faibles qu'elles n'auraient dû l'être, en raison de l'existence de subventions inefficaces en faveur de l'énergie et d'un mécanisme de lissage des prix de l'essence. La viabilité budgétaire à long terme constitue également un sujet de préoccupation compte tenu de la forte dépendance vis-à-vis des recettes pétrolières, qui sont vouées à diminuer à l'avenir. Même si le sous-investissement qui avait caractérisé la compagnie pétrolière mexicaine a été

inversé depuis 2005, une mise en œuvre prompte et appropriée de la réforme du secteur de l'énergie approuvée en 2008 s'avère indispensable pour promouvoir une expansion supplémentaire des investissements ainsi que des transferts de technologie. À court terme, le Mexique doit relever ces défis que sont la volatilité, une utilisation efficiente des recettes pétrolières dans la durée et la préparation à l'épuisement de cette ressource. S'appuyant sur la précédente *Étude* (OCDE, 2007), on se penchera dans le présent chapitre sur les moyens dont dispose le Mexique pour y parvenir.

Faire face à la volatilité


Le cadre budgétaire actuel a permis un lissage limité de l'impact de la volatilité des recettes sur les dépenses publiques. La consommation des administrations publiques et le PIB du Mexique sont particulièrement fluctuants relativement aux autres marchés émergents de l'OCDE (graphique 2.1), et les ratios dépenses/PIB ont suivi l'évolution des

Graphique 2.1. Volatilité du PIB et consommation publique¹



1. Correspond au coefficient de variation du PIB réel et de la consommation publique entre le premier trimestre 1995 et le deuxième trimestre 2008.

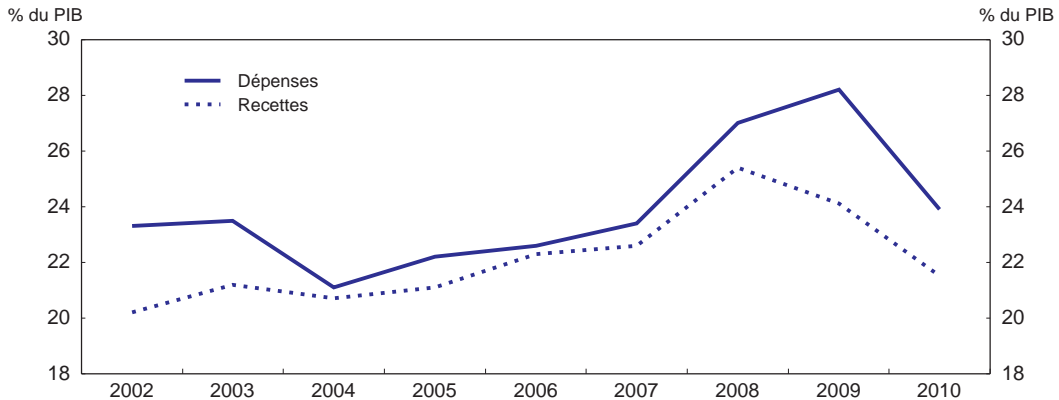
Source : OCDE, Comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/683877642883>

recettes (graphique 2.2). La volatilité peut être très coûteuse. Elle tend à afficher une corrélation inverse avec les ratios d'investissement, peut amener la politique budgétaire à privilégier le court terme, et causer la destruction du capital humain et physique en période de récession sévère, de sorte qu'il est souhaitable de renforcer les mécanismes budgétaires limitant l'instabilité des dépenses. Les dépenses consacrées à la pauvreté et à l'éducation peuvent également en pâtir (Serven, 2007). Cette volatilité peut être amortie par une redistribution plus progressive des recettes pétrolières dans l'économie, en particulier grâce au relèvement des plafonds des fonds de stabilisation. Cette mesure présenterait en outre l'avantage d'offrir une plus grande marge de sécurité budgétaire dans les périodes de ralentissement économique, le financement par la dette de déficits plus importants pouvant se révéler coûteux dans un contexte de montée générale de la perception de risques. Réformer les règles budgétaires dans le but de réduire la volatilité constitue donc un défi considérable.


Graphique 2.2. **Mexique : recettes et dépenses**¹

En pourcentage du PIB



1. Comprend les opérations budgétaires et de financement traditionnelles. Les subventions en faveur de l'essence sont comptabilisées en tant que dépenses et les recettes pétrolières sont en données brutes. Les subventions au GPL et à l'électricité ne sont pas incluses.

Source : SHCP.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/684024020585>

Les règles budgétaires mexicaines

Parmi les piliers fondamentaux de la politique budgétaire mexicaine figure la règle de l'équilibre budgétaire, qui vise à garantir la pérennité du budget à long terme. Cette règle s'applique à la part de déficit budgétaire mexicain du « budget traditionnel », les opérations de crédit n'entrant pas dans ce cadre (cf. chapitre 1). Ce dispositif a permis d'établir une discipline budgétaire et d'abaisser la dette publique brute à environ 40 % du PIB après son envolée à la suite de la « crise Tequila » du milieu des années 90. D'un autre côté, cette règle budgétaire présente un biais procyclique d'un exercice à l'autre, des recettes fiscales plus importantes tendant à être dépensées au moment de leur collecte. S'agissant des recettes pétrolières, on pourrait améliorer la formule utilisée pour évaluer de façon approximative le niveau « structurel » des prix du pétrole.

Le Mexique a tenté de lisser la volatilité de ses recettes en créant des fonds de stabilisation, auxquels sont transférées en principe les recettes pétrolières supérieures au prix de référence fixé chaque année. Cependant, malgré la multiplication par quatre des prix du pétrole ces dernières années, les fonds n'ont accumulé qu'une épargne réduite, leur solde à fin 2008 représentant 1,2 % du PIB (encadré 2.1). Cela reflète à la fois les faibles limites d'accumulation qui leur sont assignées (environ 1,2 % du PIB, ou 145 milliards de pesos, en 2008), l'utilisation des recettes excédentaires pour des investissements supplémentaires une fois que les fonds ont atteint leurs limites, et les prélèvements opérés sur ces recettes pour pallier l'insuffisance d'autres sources de recettes, à quoi s'ajoute le soutien du prix de l'électricité. En conséquence, la volatilité des dépenses a persisté.

Avant que le cadre actuel ne soit mis en place, la fixation du prix de référence constituait un processus complexe reflétant les difficultés à estimer l'évolution future des cours pétroliers. Jusqu'en 2006, le prix était négocié, et tendait à rester bien en deçà des cours effectifs, dans un contexte de hausse des prix internationaux. Des formules reposant sur les moyennes mobiles ou sur les prédictions issues de modèles, utilisées par plusieurs autres producteurs de pétrole, auraient abouti à des prix plus élevés, même s'il est clair que ceux-ci sont affectés par la tendance haussière qui a été observée *ex post*

(encadré 2.2). La loi de responsabilité budgétaire de 2006 a introduit une formule de calcul du prix de référence, fondée sur la moyenne pondérée des tendances de prix passées et futures à moyen terme et sur les prix des contrats à court terme. Le fonctionnement de cette nouvelle formule est encore à l'essai, mais à cause du poids identique attribué aux tendances à court terme, le prix de référence tend à se rapprocher du cours en vigueur sur le marché (lequel était orienté à la hausse jusqu'à récemment)¹. Par exemple, en 2009, la formule aboutissait à un prix de 70 USD (fixé avant l'effondrement des cours fin 2008).

Une réforme de la règle budgétaire approuvée en 2008 dispense les dépenses d'investissement de Pemex de la contrainte d'équilibre budgétaire. Bien que ces investissements aient toujours été intégrés dans le déficit budgétaire au sens large, jusqu'en 2008 ils étaient pour la plupart comptabilisés en tant qu'opérations de crédit. À compter de 2009, les dépenses d'investissement ont été incluses dans la partie « budget traditionnel » du déficit, mais en dehors de la règle budgétaire. Cette pratique budgétaire a contribué à la volatilité des recettes et des dépenses sous le régime de l'équilibre budgétaire, puisque les recettes de Pemex tendent à suivre l'évolution des prix du pétrole, tandis que les dépenses courantes sont plus stables. De ce fait, par exemple en 2006 et en 2007, l'impact net de Pemex sur le budget traditionnel représentait environ 1.5 % du PIB, ce qui autorisait, en vertu de la règle de l'équilibre budgétaire, une augmentation des dépenses en proportion (graphique 2.4, tableau 2.1). Même si ces dépenses supplémentaires peuvent éventuellement financer des programmes sociaux pendant les années d'expansion, un effondrement des prix du pétrole peut rapidement engendrer des problèmes de financement et des coupes dans ces programmes.

Réformer les règles budgétaires

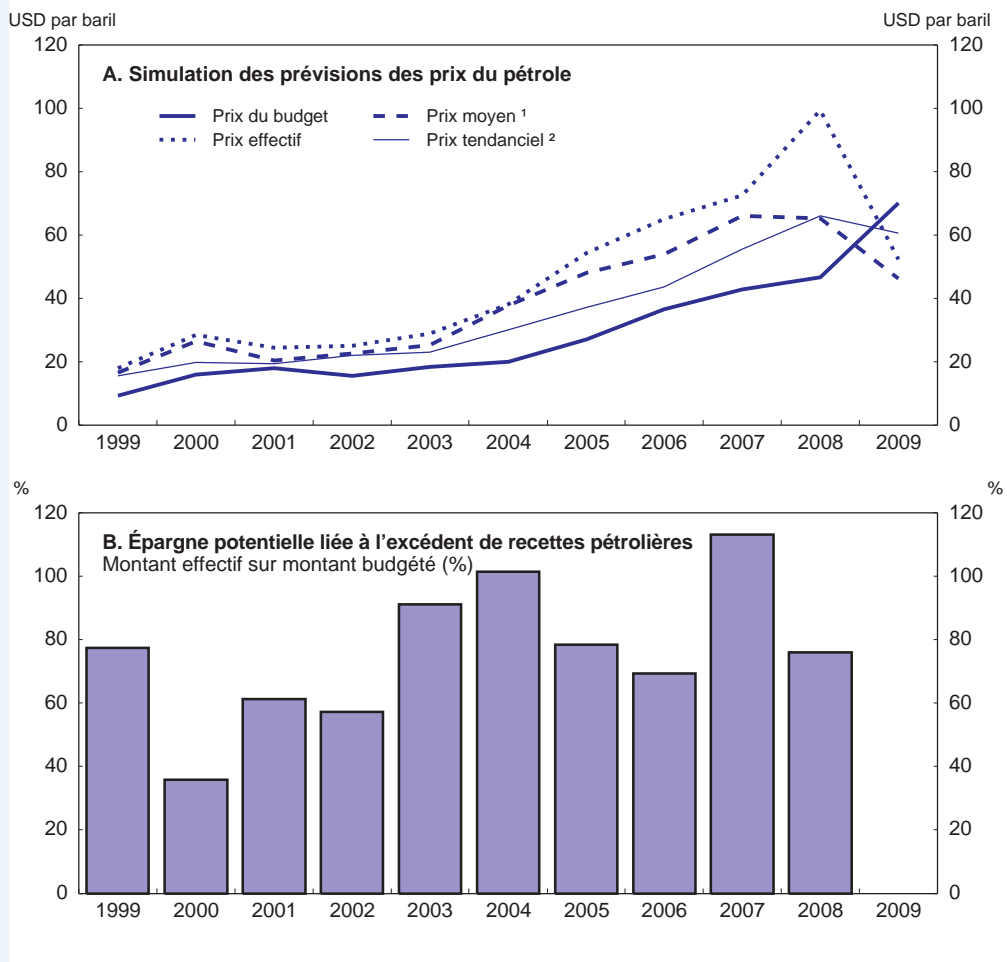
Afin de lisser l'injection des recettes dans l'économie, le Mexique devrait mettre en place une règle de déficit structurel établissant une limite pour le déficit budgétaire non pétrolier corrigé du cycle économique. En conséquence, les dépenses seraient lissées parallèlement à la croissance, donnant lieu à une épargne automatique en période de recettes pétrolières élevées et de cycle économique ascendant, et à des dépenses automatiques lorsque les revenus pétroliers et autres sont peu élevés. Les recettes pétrolières iraient ainsi à un fonds qui ferait progressivement profiter l'économie de la richesse pétrolière du pays et contribuerait à stabiliser les manques à gagner futurs. L'équilibre structurel hors pétrole faciliterait également l'évaluation de l'effet de l'orientation de la politique budgétaire sur l'économie. En excluant les recettes pétrolières (principalement réalisées à l'étranger) et les dépenses associées à la production de pétrole, ainsi que d'autres éléments sensibles au cycle économique, on mettrait l'accent sur le déficit budgétaire hors pétrole, ce qui permettrait de mesurer plus clairement l'effet des décisions budgétaires discrétionnaires de l'État sur la demande intérieure.

Le niveau du déficit peut être lié à un certain niveau d'actif net par rapport au PIB, en valeur courante ou actualisée, ou à des mesures structurelles du revenu. Cependant, le calcul de l'actif net et du revenu structurel présente un certain nombre de difficultés. S'agissant de l'actif net, les valeurs actualisées nécessitent d'estimer la valeur des flux futurs des recettes pétrolières, les taux d'actualisation et la valeur des autres actifs/passifs de l'État. Le calcul du revenu structurel exige des évaluations des élasticités des recettes par rapport au revenu et de l'écart de production. Afin de garantir la transparence et d'éviter les biais politiques, ces paramètres pourraient être estimés par un groupe indépendant et suivis régulièrement, de manière à maintenir la stabilisation de la position

Encadré 2.2. Les projections de prix du pétrole dans le budget

Jusqu'à une date récente, les prévisions de prix du pétrole utilisées dans les budgets annuels du Mexique restaient prudentes, aussi bien en regard de celles obtenues par d'autres méthodes (moyenne mobile, tendance à long terme [filtre HP]) ou des prix effectifs (graphique 2.3). Une fixation prudente des prix constitue une sage précaution budgétaire, mais il est important de la compléter par des limites élevées concernant les fonds de stabilisation pétroliers, pour faire en sorte qu'un montant plus substantiel de ressources soit disponible en cas de besoin. Depuis 2000, les prix effectifs du pétrole se situaient bien au-dessus de ceux prévus dans le budget (graphique 2.3). Il est difficile de prévoir les prix du pétrole, étant donné la forte volatilité des cours mondiaux ces dernières années, ce qui souligne l'importance de règles budgétaires transparentes et claires pour l'utilisation des recettes excédentaires.

Graphique 2.3. Simulations des prévisions de prix du pétrole au Mexique



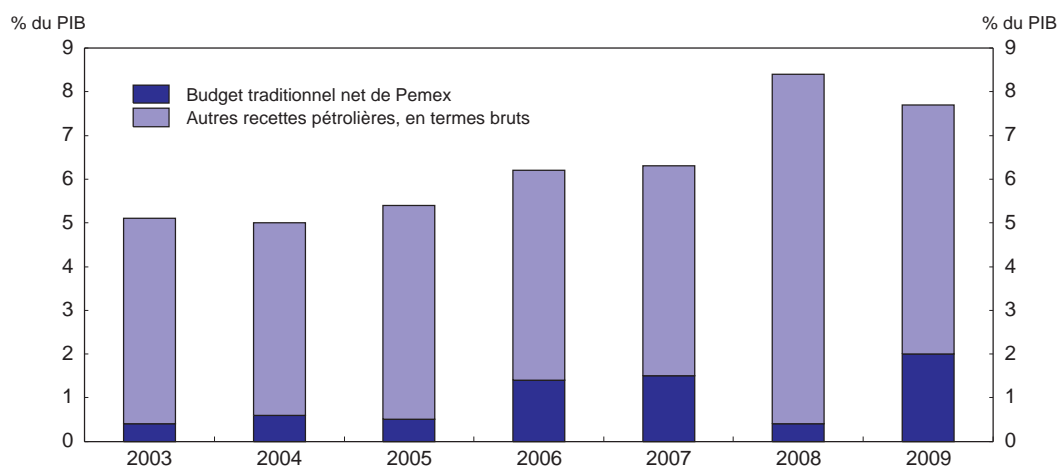
1. Moyenne mobile des trois dernières années, prévisions à un an.

2. Estimé à l'aide d'un filtre de Hodrick-Prescott.

Source : OCDE, SHCP.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/684108613501>

Graphique 2.4. Recettes pétrolières dans le budget



Source : SHCP et Pemex.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/684136705275>

Tableau 2.1. Mexique : éléments budgétaires liés au pétrole (% du PIB)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Budget	-0.6	-0.2	-0.1	0.1	0.0	0.0
Solde budgétaire (budget + opérations de crédit)	-2.4	-0.4	-1.1	-0.3	-0.7	-1.0
Éléments liés au pétrole						
Recettes de Pemex	2.3	2.2	2.0	3.1	3.3	3.0
Dépenses courantes de Pemex	2.0	2.0	2.0	2.1	1.9	2.1
Budget net de Pemex	0.4	0.6	0.5	1.4	1.5	0.4
Pemex net (inv. inclus)	-0.5	-0.3	-0.2	0.5	0.6	-0.1
Autres recettes pétrolières	4.7	4.4	4.9	4.8	4.7	7.7
Total pour le pétrole	7.1	6.7	6.9	7.9	8.1	10.7
Taxe/subvention sur la consommation de pétrole (IEPS)	1.2	0.6	0.2	-0.4	-0.4	-1.8
Budget hors Pemex	-1.1	-0.6	-0.3	0.6	0.7	-0.1
Solde budgétaire hors Pemex	-1.9	-0.1	-0.8	-0.8	-1.4	-1.0
Recettes*	21.2	20.7	21.1	22.3	22.6	25.4
Non pétrolières	14.1	13.6	13.7	14.0	14.4	14.7
Pétrolières	7.1	6.7	6.9	7.9	8.1	10.7
Charges	23.5	21.1	22.2	22.6	23.4	26.5
Solde hors pétrole	-9.5	-8.0	-8.7	-8.7	-8.9	-10.9
Solde structurel hors pétrole	-6.8	-6.1	-5.9	-6.1	-7.3	-9.2
Solde structurel	-3.3	-2.1	-0.8	-0.8	-1.4	-3.2

* Publiées avec les recettes pétrolières brutes et la subvention pétrolière comme charge (budget + opérations de crédit). Hors coût des subventions sur le GPL et l'électricité.

Source : SHCP, estimations de l'OCDE.

financière nette de l'État. Étant donné que la richesse pétrolière du Mexique est vouée à diminuer à l'avenir, il faudrait réduire progressivement la dette publique et/ou augmenter les recettes non pétrolières pour maintenir le déficit structurel à un certain niveau. Pour éviter les complications créées par Pemex dans le calcul du déficit structurel non pétrolier, il conviendrait de l'exclure de cette mesure du solde budgétaire. Néanmoins, étant donné le poids considérable de Pemex, il est toujours important que des informations complètes soient fournies sur cette société et sur les implications budgétaires de son budget.

L'impact exercé sur la volatilité par une règle de base relative au patrimoine net dépendrait de la définition de la relation entre l'ampleur du déficit et le patrimoine net. Comme l'actif net, qu'il soit comptabilisé à sa valeur courante ou actualisée, peut se révéler volatil, en particulier pour le pétrole, l'objectif de déficit devrait être fixé pour plusieurs années, et ajusté à des intervalles peu fréquents, comme c'est le cas en Norvège ou au Chili. Il est possible également d'examiner l'actif net de l'État au cours du cycle passé (recettes pétrolières, dette, etc.). Une autre source de volatilité potentielle pour l'objectif à fixer serait le dénominateur, à savoir le PIB. Pour éviter ce problème, les chercheurs recommandent généralement de se fonder sur le PIB non pétrolier (Medas-Sakharova, 2009). Le Mexique devrait envisager cette solution également, même si son PIB non pétrolier est resté relativement stable aux environs de 95 % du PIB total, ce qui rend cet ajustement moins important. Comme on le verra plus loin, la relation entre le déficit et une estimation structurelle est plus simple.

Une autre option consisterait à définir un déficit corrigé du cycle comme la somme de l'estimation de la composante (permanente) des recettes pétrolières et du déficit structurel non pétrolier. C'est la méthode employée au Chili (encadré 2.1), et elle s'apparente à ce que recherche la formule mexicaine pour la détermination des prix du pétrole. L'ampleur du déficit peut être fixée de sorte que, par exemple, la dette publique reste constante à un certain niveau. Étant donné que cette solution nécessite d'estimer le prix de référence du pétrole dans le budget, il s'avère souhaitable d'analyser les résultats qui ont été obtenus avec la formule utilisée par les autorités mexicaines pour déterminer le prix appliqué dans le budget. Les recettes pétrolières dépassant ce prix de référence seraient alors transférées à un fonds dans lequel il serait possible de puiser lorsque les recettes pétrolières passent en dessous du prix de référence ou en cas de besoin de dépenses discrétionnaires de relance budgétaire en période de ralentissement économique.

Une certaine estimation des prix futurs du pétrole serait nécessaire pour chacune de ces méthodes. La situation est encore compliquée par le fait que les cours du pétrole et de nombreuses autres matières premières tendent à être non stationnaires – sans niveau d'équilibre clair². Les règles reposant notamment sur des moyennes mobiles non stationnaires peuvent entraîner une accumulation/un décumul des recettes au lieu d'un lissage sur plusieurs cycles. Le prix de référence peut également devenir une cible d'influence politique. Comme garantie de neutralité, au Chili, des commissions d'experts estiment à la fois le prix de référence et la production potentielle, qui constituent la base des calculs du solde structurel dans le budget. Le Mexique utilise une formule associant des composantes rétrospectives et prospectives. La Colombie, l'Équateur, le Nigeria et le Venezuela utilisent des prix de référence reposant sur des moyennes mobiles. Les avantages de l'une ou l'autre de ces options dépendraient dans une large mesure de la difficulté à estimer soit la position d'actif net, soit le prix de référence du pétrole à moyen terme.

Pour améliorer la transparence de l'emploi des recettes pétrolières, ces dernières devraient être comptabilisées en base brute (encadré 2.3), et les différents ajustements apportés au prix du pétrole avant les transferts vers les fonds de stabilisation devraient être supprimés, et inclus en tant que charges dans un processus budgétaire normal.

Dépenses des recettes pétrolières – efficacité et opportunité

Les pays disposant de ressources naturelles épuisables doivent aussi décider comment en partager les recettes entre les générations. Un facteur important pour choisir s'il est

Encadré 2.3. Mexique – La comptabilisation des recettes pétrolières

Évaluer la place du pétrole dans le budget requiert certains ajustements concernant aussi bien les recettes que les dépenses, sachant que les recettes pétrolières sont actuellement enregistrées sur une base nette. Malgré la hausse des prix du pétrole d'environ 30 USD à 140 USD le baril entre 2006 et 2008 (ou de 53 USD à 84 USD en moyenne annuelle), les recettes pétrolières inscrites au budget sont restées relativement stables et n'ont que peu augmenté. Bien que ce phénomène s'explique en partie par une diminution des volumes de production (la production de pétrole a reculé d'environ 20 % par rapport à son pic de 2006) et par une appréciation du taux de change réel au cours de cette période, il reflète également les pertes de recettes associées au mécanisme de lissage du prix de l'essence lorsque les prix intérieurs s'écartaient des prix internationaux de référence, les importations d'essence étant payées au prix du marché international. Afin de mieux comprendre l'origine et l'emploi des revenus et l'effet macroéconomique de l'économie pétrolière, les recettes pétrolières devraient être comptabilisées en données brutes, et le soutien du prix de l'énergie enregistré comme charge. Cette méthode pourrait en outre faire apparaître une volatilité des recettes pétrolières plus importante que celle qui ressort des budgets de ces dernières années.

plus judicieux de les dépenser aujourd'hui ou plus tard est l'état de développement du pays, ou la nature des actifs et des passifs des administrations publiques. Les pays émergents pourront ainsi tendre à favoriser des dépenses immédiates, l'investissement dans l'éducation ou les infrastructures pouvant se révéler particulièrement rentables en termes de croissance à long terme. En revanche, les économies présentant une plus grande maturité pourront préférer épargner, par exemple en vue d'honorer les engagements de retraites futurs.

Au Mexique, il semble à la fois efficient et juste que la génération actuelle dépense une partie des recettes pour financer le développement. Il faut donc trouver un équilibre délicat entre l'épargne en vue de lisser l'injection des revenus dans le temps et de disposer d'une réserve en vue d'une politique budgétaire contracyclique, et l'utilisation d'une partie des ressources pour le développement. Les besoins d'investissements sociaux au Mexique sont significatifs dans l'éducation et la santé (chapitre 3). De même, le secteur des infrastructures a besoin d'investissements publics accélérateurs de croissance (chapitre 4). Cependant, pour que ces retombées positives en termes de croissance puissent se matérialiser, il est important que les capitaux soient dépensés de manière efficiente, et dans des projets très solides.

Même si la richesse pétrolière a contribué à financer de nombreux investissements au Mexique, il est important d'accroître l'efficacité des dépenses. On peut citer à cet égard le mécanisme de lissage du prix de l'essence et les subventions à l'énergie (encadré 2.1). Les prix de l'essence sont stabilisés en termes réels, ce qui a entraîné des pertes de recettes de 2006 à 2008 en raison de la hausse des prix internationaux (tableau 2.2). Lorsque les cours mondiaux du pétrole dépassent 40-45 USD le baril (aux taux de change courants), le mécanisme de prix mexicain nécessite une subvention, tandis qu'un impôt est prévu lorsque les prix sont en deçà de ce niveau. Les prix du GPL et de l'électricité pour les ménages sont subventionnés purement et simplement ; le coût du premier est assumé par Pemex, sous forme de diminution de ses recettes, tandis que la seconde est financée par la compagnie d'électricité d'État. En 2008, ces trois types de subventions ont coûté au budget

Tableau 2.2. **Mexique : Comparaison internationale des prix de l'essence (pesos par litre)**

	2005	2006	2007	2008	2009 (janv.-fév.)
Mexique (ordinaire)	6.3	6.6	6.9	7.3	7.7
États-Unis (ordinaire)	6.4	7.3	8.0	9.3	7.0
France (super carburant)	19.0	17.4	18.7	21.8	22.5

Source : SHCP, Pemex, Eurostat.

Tableau 2.3. **Subventions à l'énergie au Mexique (% du PIB)**

	2002	2004	2005	2006	2007	2008
GPL	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.2
Électricité	0.6	0.6	0.7	0.6	0.6	0.7
Essence (IEPS)	-1.2	-0.6	-0.2	0.4	0.4	1.8
Total	-0.6	0.1	0.5	1.1	1.2	2.7

Source : SHCP.

environ 2.7 % du PIB, en plus du manque à gagner potentiel sur les droits d'accise (tableau 2.3).

Bien que la stabilisation des prix de l'énergie ait pu stabiliser la demande d'énergie et contribuer à juguler l'inflation au cours de la récente envolée des prix des matières premières, cette politique s'est traduite par des dépenses inefficaces et inéquitables dans un pays en butte à d'importants problèmes sociaux. Par exemple, le coût des subventions régressives à l'énergie et du mécanisme de lissage du prix de l'essence représentait en 2008 plus du double des sommes consacrées aux programmes de lutte contre la pauvreté, et 1.4 fois le budget de la santé. L'essentiel des subventions est capté par les classes les plus aisées, qui tendent à consommer davantage de pétrole et d'électricité (chapitre 1). Cette politique fausse également l'allocation de ressources en diminuant l'intérêt à investir dans les économies d'énergie, et contribue aux embouteillages et à la combustion d'hydrocarbures, avec des effets délétères en termes d'émissions de gaz à effet de serre et de réchauffement climatique.

Afin de dépenser la richesse pétrolière de manière plus efficace, il faudrait remplacer le dispositif de stabilisation des prix de l'essence par un mécanisme qui aligne les prix intérieurs sur les prix internationaux conjugué avec un droit d'accise, les autres subventions à l'énergie étant supprimées. Bien que le dispositif se transforme en impôt lorsque les prix sont bas (comme début 2009), il serait plus efficace de laisser les prix suivre librement les cours du marché et d'imposer un droit d'accise sur l'essence³. Cette solution serait plus profitable sur le plan environnemental, encouragerait l'emploi durable des ressources énergétiques et constituerait une source de recettes supplémentaire pour l'État. Il est très probable que le dispositif actuel nécessite une augmentation des subventions avec le redressement des prix du pétrole à l'échelle mondiale. Les groupes les plus vulnérables pourraient être mieux protégés de la hausse des charges énergétiques par un soutien de revenu ciblé. Pendant la période de transition, le soutien du prix de l'essence devrait être comptabilisé en charges plutôt que comme un impôt négatif dans le budget en cours, et les autres subventions à l'énergie devraient être explicitement traitées comme des dépenses.

Se préparer à une raréfaction des ressources pétrolières

Une réforme fiscale est également nécessaire pour réduire la dépendance vis-à-vis de recettes pétrolières en baisse

Le budget du Mexique dépend fortement (à hauteur de 30 à 40 % des recettes totales) de revenus pétroliers fluctuants et incertains, appelés à diminuer en raison de la baisse de la production de pétrole. Même si la réforme fiscale récemment approuvée a permis d'augmenter les recettes budgétaires non pétrolières, celles-ci restent faibles, aux alentours de 10 % du PIB, à cause d'une multitude d'exonérations. Le poids considérable du secteur informel, estimé par de nombreux observateurs à 25-40 % (EIU, 2008 ; FMI, 2007), réduit d'autant l'assiette d'imposition. Les efforts de réforme de la fiscalité ont été difficiles, l'abondance des recettes pétrolières, en particulier ces dernières années, ayant diminué l'intérêt politique d'accroître les autres taxes. L'assiette fiscale réduite et la volatilité des recettes pétrolières constituent un risque pour la pérennité du budget, lorsque les prix du pétrole et sa production seront en baisse, hypothéquant ainsi éventuellement le financement d'importants programmes sociaux.

En 2007, les autorités ont instauré une réforme fiscale visant à élargir progressivement l'assiette d'imposition hors recettes pétrolières (OCDE, 2007) et à rendre l'économie moins dépendante de ces dernières. Cette mesure était également censée améliorer la collecte fiscale et réduire le nombre d'exonérations. Une étape importante aura été la mise en place d'un impôt minimum sur le revenu des petites entreprises (IETU), qui vise à imposer ces dernières sur une base nette de l'économie informelle. Afin d'inciter davantage les entreprises à publier leurs comptes et de prélever des ressources sur le secteur informel de l'économie, le train de mesures prévoyait une contribution, déductible de l'impôt, sur les dépôts mensuels en numéraire au-delà d'un montant minimum. Les dépôts sous d'autres formes (chèques ou transferts électroniques) ne sont pas soumis à la contribution, et comme elle est déductible de l'impôt, la contribution sur les dépôts de trésorerie n'affecte pas les entreprises du secteur formel qui déclarent correctement leurs activités. Il faut davantage de temps pour évaluer tous les effets de cette réforme. En 2008, le produit de l'IETU n'a atteint que les deux tiers de l'objectif, même si cela peut refléter en partie le ralentissement de l'activité et l'augmentation des recettes au titre de l'impôt sur le revenu⁴. L'État est tout à fait conscient de la nécessité de réformer davantage le système fiscal afin de pallier la réduction progressive des recettes pétrolières, et il devrait engager des mesures dès que le budget pour le prochain exercice sera soumis au Congrès, en septembre 2009. L'absence de réductions d'impôt dans le plan de relance annoncé en janvier 2009 est très opportune.

Les recommandations de l'Étude de 2007 relatives à la poursuite des réformes fiscales restent valables. Ces réformes devraient prévoir une réduction des exonérations qui limitent actuellement l'assiette fiscale, s'agissant en particulier des divers régimes préférentiels et déductions fiscales applicables aux impôts directs. Il serait également possible d'élargir l'assiette fiscale en étendant l'application de la TVA, par exemple en supprimant le taux zéro sur certains produits. Le seuil de collecte pourrait également être relevé afin d'améliorer la discipline et les contrôles fiscaux.

Une mise en œuvre prompte et appropriée de la réforme de Pemex s'impose pour améliorer l'efficacité de l'économie pétrolière et maximiser les recettes tirées du pétrole. Des actions supplémentaires devraient être envisagées si nécessaire

Pemex joue un rôle important, mais en déclin, dans l'économie mexicaine. La compagnie pétrolière réalise environ 5 % du PIB et 15 % des exportations du pays. Le Mexique est un acteur majeur de l'économie pétrolière, puisqu'il s'agit du sixième producteur mondial, avec 5 % de la production internationale de gaz et de pétrole en 2006. Cependant, le secteur est en contraction du fait de l'érosion de la production et des réserves prouvées. En raison du gonflement de la demande intérieure, les exportations de pétrole ont reculé encore plus rapidement et les importations de produits raffinés ont augmenté. Pemex estime que les champs pétroliers actuellement exploités ne contiendraient plus que huit à neuf années de réserves aux niveaux de production actuels. Les études géologiques font ressortir des réserves inexploitées potentiellement importantes, qui pourraient prolonger la production de quelque neuf ou dix ans supplémentaires, mais leur évaluation nécessiterait un investissement substantiel. Une quantité comparable de réserves se situeraient en eaux profondes ; avant la réforme de Pemex, le Mexique ne pouvait y accéder faute de financement, de technologie ou de compétences.

Il est urgent de bien mettre en œuvre la réforme de Pemex pour restructurer le secteur pétrolier. La société Pemex est détenue par l'État en vertu de la Constitution ; elle est en proie à de multiples ingérences politiques et se heurte à des syndicats puissants qui ont résisté aux tentatives de réformes par le passé (Walton et Guerrero, 2006). La baisse de la production et des réserves prouvées témoigne d'un manque d'efficacité, d'une gouvernance médiocre et d'un sous-investissement à la fois dans l'amont, dans l'aval et dans la maintenance, ainsi que de capacités de raffinage insuffisantes. En conséquence, le Mexique pourrait bientôt devenir importateur net de pétrole (FMI, 2009) – ses importations représentent déjà environ trois quarts de ses exportations dans ce domaine. Cet état de choses résulte en grande partie de la politisation des décisions de gestion de la société (Pemex est inscrite au budget fédéral) et de la dépendance à l'égard du gouvernement, avec de nombreux objectifs concurrents de financement de ses besoins d'investissement. Si elle est correctement appliquée, la réforme approuvée devrait contribuer au règlement de ces problèmes, car elle vise à renforcer la gouvernance de l'entreprise et elle exonère les investissements de Pemex de la règle d'équilibre budgétaire.

En octobre 2008, le Congrès mexicain a adopté une réforme du secteur pétrolier qui s'imposait depuis longtemps, pour remédier à certains de ces dysfonctionnements. Les principales dispositions de cette réforme concernent l'amélioration de la gouvernance et prévoient aussi l'établissement de contrats de résultat. Le directeur et le conseil d'administration de la société se sont vu attribuer un pouvoir accru sur les fonds et sur les décisions d'investissement, qui nécessitaient auparavant l'approbation du Congrès. Le conseil d'administration a également la possibilité d'utiliser une partie des excédents de recettes, d'approuver les modifications du budget de Pemex et de décider de l'emploi des ressources à des fins d'exploitation, sans en passer par l'approbation du Congrès. Ce point pourrait se révéler important, sachant que les décisions stratégiques doivent souvent être prises rapidement, du fait de la rareté des équipements d'exploration et d'exploitation pétrolière, qui sont très demandés. La nomination de quatre administrateurs indépendants en plus des onze membres existants, principalement des représentants de l'État et du syndicat, devrait réduire l'influence politique. Les possibilités de financement

et la gouvernance de Pemex seront améliorées grâce à l'émission d'obligations « citoyennes » sans coupon fixe. Bien que sa dette déjà élevée puisse limiter ses possibilités d'emprunt, la mise en place de ces obligations pourrait créer un précédent en faisant intervenir la prise en considération du rendement par les investisseurs. La réforme instaure également davantage de flexibilité en matière de contrats, avec notamment la possibilité d'utiliser des primes de résultats pour les sous-traitants, ce qui pourrait induire une augmentation sensible de l'investissement dans ce secteur.

La réforme pourrait cependant ne pas suffire à inverser le déclin de la production, et ses résultats ne seront pas visibles immédiatement. L'exclusion stricte par la Constitution de toute participation étrangère dans les réserves pétrolières ou dans d'autres activités pétrochimiques de base exclut explicitement les coentreprises entre le Mexique et les autres compagnies pétrolières, y compris d'autres entreprises nationalisées. De ce fait, le secteur pétrolier mexicain est relativement fermé. Il faudra trouver des solutions créatives pour attirer des capitaux avec différents dispositifs d'incitation, sans pour autant aller à l'encontre de la Constitution.

Conclusion

Le Mexique a réussi à améliorer sa viabilité budgétaire, mais il pourrait encore mieux gérer sa richesse pétrolière. La volatilité des recettes d'un exercice à l'autre, due à la tendance des cycles pétroliers à coïncider avec les cycles économiques, et la nécessité d'utiliser plus efficacement la rente pétrolière, constituent toujours des défis de taille. En outre, le Mexique doit se préparer à une diminution de ses recettes pétrolières en raison de la baisse rapide de sa production. Face à ces enjeux, le pays devrait mettre en place une règle budgétaire de déficit structurel non pétrolier reposant sur le maintien du patrimoine net à un certain niveau par rapport à l'actif public net, ou compte tenu d'indicateurs

Encadré 2.4. Principales recommandations

Ajuster le cadre budgétaire pour réduire le caractère procyclique du solde budgétaire et mieux employer les recettes pétrolières

- | Remplacer la règle d'équilibre budgétaire nominal par une limite du déficit structurel non pétrolier, de manière à améliorer les politiques de stabilisation à court terme et à lisser l'injection des recettes pétrolières dans l'économie.
- | Réexaminer régulièrement la limite du déficit structurel non pétrolier de manière à stabiliser le solde financier net du secteur public.
- | Comptabiliser en charges les subventions à l'énergie et le coût d'opportunité du lissage des prix (et non en tant qu'impôt négatif comme à l'heure actuelle).
- | Mettre en place un mécanisme garantissant que les prix de l'essence ne s'écartent pas des prix internationaux de référence, ce qui peut s'avérer plus aisé dans le contexte actuel de faiblesse des prix. Remplacer l'IEPS (impôt/subvention de stabilisation) par un droit d'accise.
- | Poursuivre la réforme fiscale afin de rendre le budget moins dépendant des recettes pétrolières en élargissant l'assiette d'imposition (voir l'Étude de 2007 pour plus de détails).
- | Appliquer et poursuivre la réforme de Pemex de manière à améliorer les incitations à la participation du secteur privé dans les opérations d'exploration, de transport et de raffinage.

structurels du revenu pétrolier et du revenu hors pétrole. En supprimant les subventions à l'énergie inefficaces et régressives, et en adoptant un mécanisme de détermination des prix de l'essence qui évite l'apparition de forts écarts entre prix intérieurs et prix internationaux, on libérerait des fonds pour investir dans les projets sociaux et d'infrastructures, générateurs d'importantes retombées positives futures. Il faudrait élargir l'assiette fiscale hors pétrole et appliquer le plus rapidement possible la réforme de Pemex, en l'approfondissant si nécessaire, pour accroître ses capacités d'exploration et améliorer son efficacité.

Notes

1. La formule aboutit à des pondérations de 25% pour les prix moyens des dix dernières années, de 25% pour les prix à terme moyens des trois prochaines années et de 50% pour les prix à terme des prochains mois, ajustés avec le coefficient 0.86. Pour le budget 2009, les calculs ont fait ressortir des prix de respectivement 36 USD, 105 USD et 90 USD pour ces trois éléments, avec un prix moyen de 70 USD.
2. Les tests de la racine unitaire confirment ce caractère non stationnaire, aussi bien pour le pétrole que pour le cuivre.
3. L'IEPS (impôt/subvention sur l'essence) dégagait des recettes égales à 1-2 % du PIB au début des années 2000, mais ces dernières années, le maintien des prix de l'essence mexicains à des niveaux bien inférieurs aux niveaux mondiaux s'est traduit par des subventions ou par une faible incidence de l'impôt.
4. L'IETU est un impôt minimum associé à l'impôt sur les sociétés. Par conséquent, certaines entreprises qui étaient assujetties à l'IETU ont pu décider d'acquitter un impôt sur le revenu plus élevé aux fins de consolidation avec les sociétés mères à l'étranger.

Bibliographie

- EIU (2008), *Country Profile Mexico*, Londres.
- Fatas, A. et I. Mihov (2003). « *The Case For Restricting Fiscal Policy Discretion* », *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 118(4), pp. 1419-1447, novembre.
- Fiess, N. (2002), *Chile new fiscal rule*, Bureau de l'économiste en chef, Banque mondiale.
- Gelb, A. (1988), *Oil Windfalls: Blessing or Curse ?* New York, Oxford University Press.
- FMI (2007), *Consultations de 2007 au titre de l'article IV*, rapport des services du FMI, n° 07/379 (en anglais).
- FMI (2009), *Consultations de 2009 au titre de l'article IV*, rapport des services du FMI, n° 09/53 (en anglais).
- Kopitz et al. (2004), *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Background, Analysis and Prospects*, sous la direction de George Kopits, Palgrave Macmillan.
- Larrain, P et F. Parro (2008), *Chile menos volatile*, *El trimestre económico*, vol. LXXV (3), n° 299, juillet-septembre 2008, pp. 563-596.
- Medas P. et D. Sakharova (2009), *A Primer on Fiscal Analysis in Oil-Producing Countries*, document de travail du FMI n° 09/56.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Mexique*, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Norvège*, Paris.
- Perry G. (2008), *Fiscal policy, stabilization, and growth: Prudence or abstinence ?* sous la direction de Guillermo E. Perry, Luis Servén et Rodrigo Suescun, Banque mondiale.
- Rodríguez, J., C. Tokman et A. Vega (2007), *Structural balance policy in Chile*, OCDE, *Journal of Budgeting*, vol. 7(2), pp. 59-92.
- Servén L. (2007), *Fiscal rules, public investment, and growth*, Policy Research Working Paper Series 4382, Banque mondiale.
- Walton M., I. Guerrero et Lopez Calva (2006), *The Inequality Trap and its Links to Low Growth in Mexico*. document présenté lors de la conférence conjointe Banque mondiale-Harvard Rockefeller Center sur l'équité et la croissance au Mexique, les 27 et 28 novembre 2006 à Mexico.

Chapitre 3

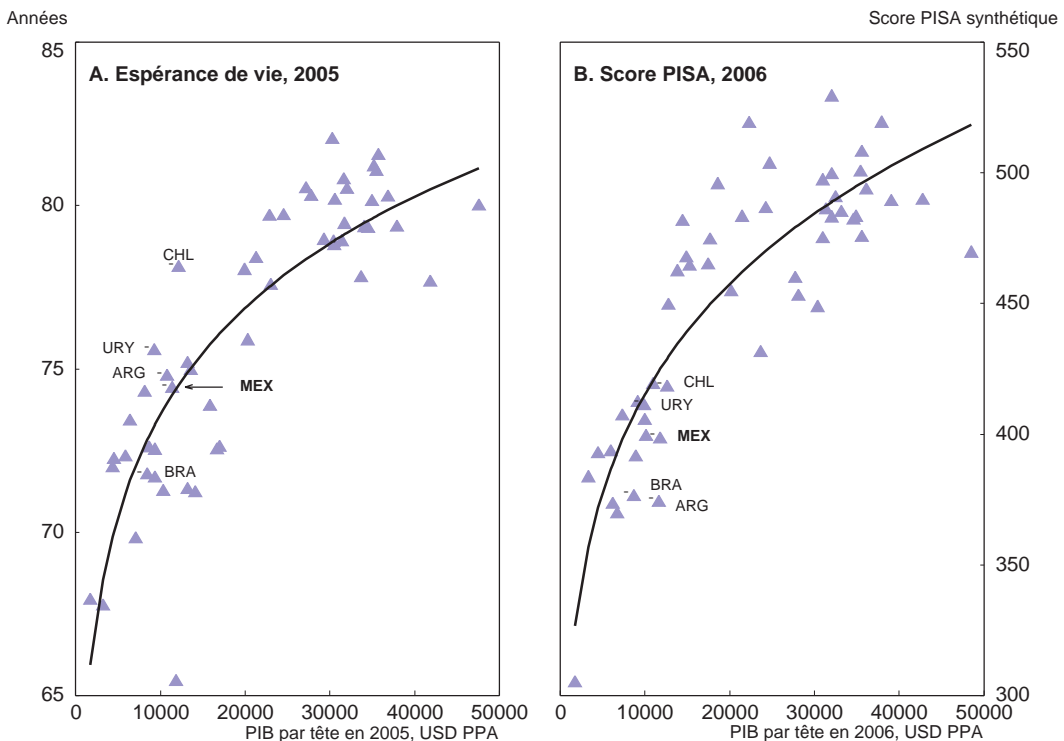
Améliorer les performances : renforcer l'efficacité des dépenses de santé et d'éducation


Malgré les progrès réalisés ces vingt dernières années, les indicateurs du Mexique dans les domaines de l'éducation et de la santé restent nettement inférieurs à la moyenne OCDE et aux indicateurs de certains pays émergents d'Amérique latine. La couverture par l'assurance-maladie est incomplète, en particulier pour les familles à bas revenu, et l'accès aux services de santé est très inégalitaire. Plusieurs systèmes d'assurance verticalement intégrés coexistent, ce qui accroît les coûts administratifs et empêche une utilisation efficace des services. Dans le domaine de l'éducation, seuls deux tiers des enfants en âge d'être scolarisés dans le premier cycle de l'enseignement secondaire le sont effectivement et la qualité du système éducatif laisse à désirer, comme en témoignent les mauvais résultats obtenus dans le cadre de l'enquête PISA. Cette situation résulte d'une mauvaise qualité de l'enseignement, qui s'explique par le manque de transparence qui, jusqu'à une période récente, caractérisait les procédures de sélection des enseignants et par le manque d'autonomie des établissements scolaires sur les plans du budget, de l'enseignement et des décisions relatives au personnel. La responsabilité du système éducatif vis-à-vis du gouvernement et des parents est également limitée du fait qu'il n'y a pas d'examen de fin d'études au terme de la scolarité secondaire et que les systèmes d'évaluation existants sont fragmentés. Les réformes engagées récemment dans les domaines de la santé et de l'éducation ont commencé à remédier à ces faiblesses, mais des efforts supplémentaires s'imposent pour améliorer l'efficacité des dépenses en étendant la couverture par l'assurance-maladie, en réduisant la fragmentation du système de santé, en augmentant le taux de scolarisation dans le premier cycle du secondaire et en améliorant la qualité de l'enseignement.

Introduction

Les indicateurs de santé et d'éducation du Mexique sont inférieurs à ceux affichés par les pays de l'OCDE à plus haut revenu et par certains pays émergents d'Amérique latine. Bien que les indicateurs sanitaires se soient améliorés au cours de ces deux dernières décennies, l'espérance de vie à la naissance reste plus courte et la mortalité infantile plus élevée que dans la plupart des pays de l'OCDE. En outre, le Mexique arrive derrière tous les pays de l'OCDE en termes de scolarisation dans l'enseignement secondaire et de résultats aux tests normalisés. Cette situation s'explique en partie par le niveau du revenu par habitant et des dépenses de santé et d'éducation par habitant. Les performances du Mexique se situent dans la moyenne de celles affichées par les autres pays émergents ayant des dépenses similaires ; toutefois, le fait que certains pays d'Amérique latine obtiennent de meilleurs résultats montre que le Mexique peut encore améliorer l'efficacité de ses dépenses (graphique 3.1).

Graphique 3.1. Performances en matière de santé et d'éducation

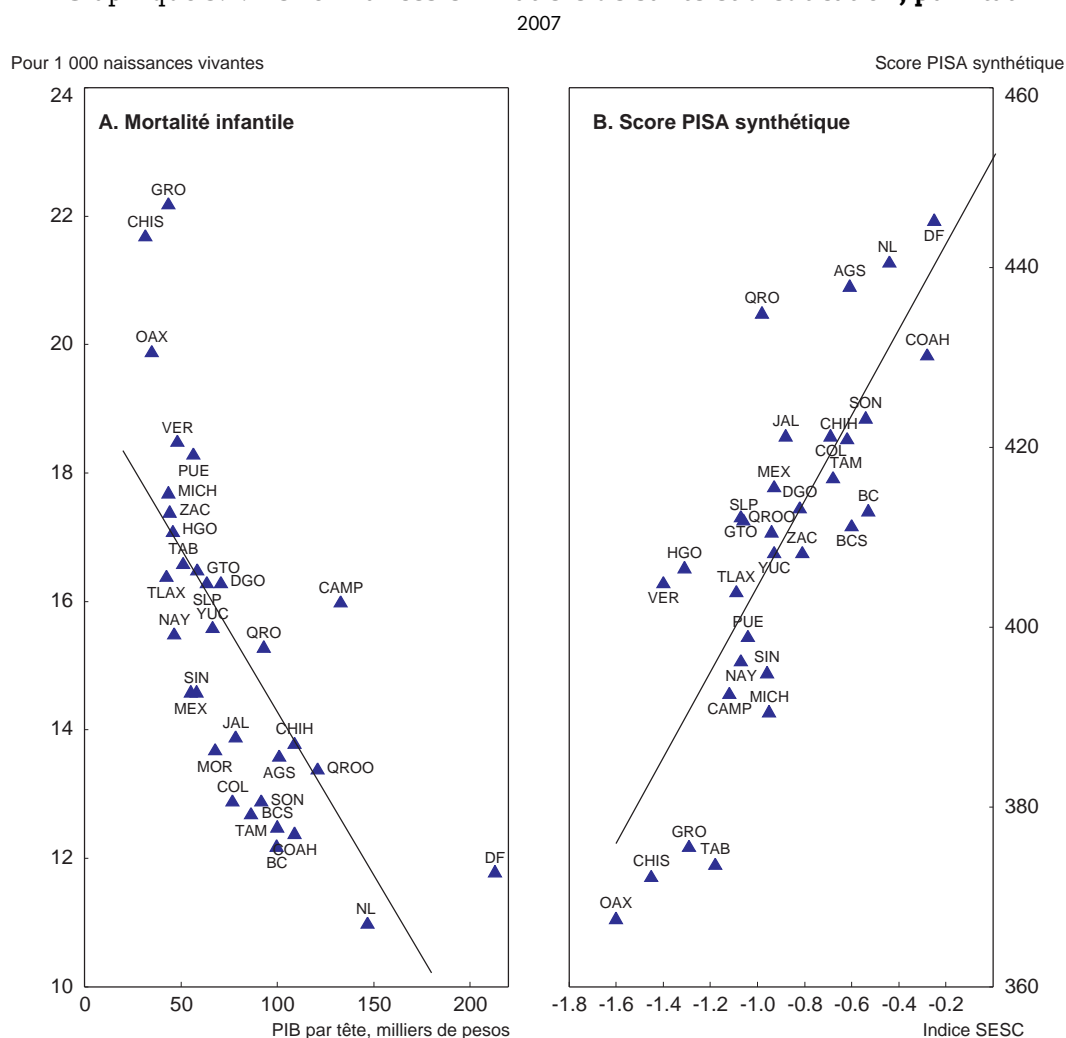


Source : Banque mondiale, Base de données des indicateurs sur le développement dans le monde ; OCDE, résultats de PISA.
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/684136825556>


Outre que le Mexique se situe en deçà de la moyenne par rapport aux autres pays du monde, ses résultats dans les domaines de la santé et de l'éducation révèlent de fortes

inégalités entre groupes sociaux et entre États. Le ratio obtenu en rapportant le taux de mortalité infantile parmi les mères sans instruction au taux de mortalité infantile parmi les mères ayant suivi un enseignement secondaire est l'un des plus élevés du monde (OMS, 2007) et la mortalité infantile est environ deux fois plus élevée dans les États les plus pauvres que dans les États les plus riches (graphique 3.2). De même, le Mexique est l'un des pays de l'OCDE où les résultats aux tests normalisés de l'enquête PISA sont le plus fortement corrélés au milieu socio-économique des élèves (OCDE, 2007a). 80 points environ séparent les résultats obtenus dans les États les plus avancés et ceux obtenus dans les États les plus en retard, au sens de l'indice de statut économique, social et culturel PISA (SESC) (graphique 3.2). Cet écart correspond à environ deux années scolaires¹.

Graphique 3.2. Performances en matière de santé et d'éducation, par État



Source : OCDE, Comptes nationaux et Base de données analytique ; Anexo Estadístico del Segundo Informe del Gobierno.

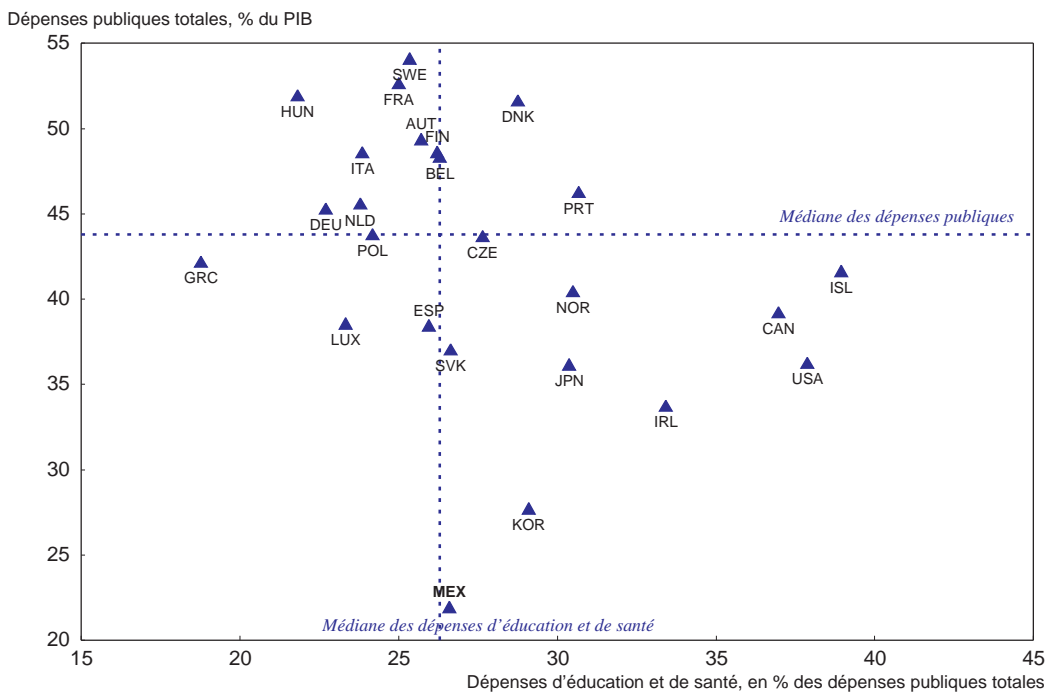
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/684157156232>

Les disparités entre groupes sociaux et entre États en matière de santé et d'éducation s'expliquent par l'existence de lacunes dans la couverture, par la piètre qualité des services offerts à certaines catégories de la population et par la fragmentation de la fourniture des

services. Deux tiers des enfants seulement suivent le premier cycle de l'enseignement secondaire jusqu'à son terme et un tiers de la population, essentiellement des citoyens à bas revenu, est dépourvu d'assurance-maladie. Les mauvais résultats des élèves aux tests normalisés témoignent de la qualité insuffisante du système éducatif. En matière de soins de santé, la fragmentation du système de santé en plusieurs systèmes distincts, intégrant verticalement les fonctions de financement, d'assurance et de fourniture des soins, est source d'inefficiences, par exemple parce qu'elle entraîne des redondances au niveau des établissements ou renchérit les coûts administratifs.


Plusieurs réformes destinées à améliorer les performances sociales étant en cours, les dépenses sociales vont vraisemblablement augmenter à brève échéance, malgré les contraintes budgétaires. Au Mexique, les dépenses publiques de santé et d'éducation représentent plus d'un quart des dépenses publiques totales, ce qui est proche de la moyenne OCDE (graphique 3.3)². Le projet d'instauration d'une couverture maladie universelle à l'horizon 2011 va entraîner une hausse supplémentaire des dépenses. Dans le domaine de l'éducation, le gouvernement et le principal syndicat enseignant ont conclu un accord volontaire afin d'améliorer la qualité de l'enseignement primaire et

Graphique 3.3. **Dépenses publiques**¹
2006



1. Dépenses de l'administration centrale

Source : OCDE, Comptes nationaux et Base de données analytique ; Anexo Estadístico del Segundo Informe del Gobierno.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/684176806415>

secondaire, notamment en augmentant les dépenses consacrées à l'infrastructure scolaire.

Ces dépenses supplémentaires auront peut-être un effet positif si elles sont bien ciblées, mais l'amélioration des performances sociales passe d'abord par un accroissement

de l'efficacité des dépenses existantes. Le présent chapitre s'appuie sur une comparaison internationale des dépenses de santé et d'éducation pour montrer l'intérêt qu'il peut y avoir à améliorer l'utilisation des deniers publics. Il commence par évaluer le manque d'efficacité des dépenses sociales au Mexique, puis examine les causes potentielles de la faiblesse des performances du pays. Il décrit ensuite les réformes en cours et propose un certain nombre de mesures pour améliorer l'efficacité des dépenses sociales. Il s'agit là d'un objectif particulièrement important dans un contexte marqué par un accroissement des contraintes budgétaires, les recettes pétrolières et non pétrolières risquant de baisser fortement en 2009 et de rester faibles en 2010 du fait que la croissance devrait être négative en 2009 et la reprise timide en 2010.

Dépenses de santé

Structure du système de santé mexicain

Le système de santé mexicain est un système fragmenté, constitué de nombreux prestataires sans lien les uns avec les autres. Les divers organismes de sécurité sociale (IMSS, ISSSTE et régime de Pemex, par exemple) couvrent environ 60 % de la population, tandis que le régime « d'assurance populaire de santé » (*Seguro Popular*), introduit en 2004 et géré par le ministère de la Santé, en couvre 25 %³. *Seguro Popular* fonctionne via les services de santé décentralisés dépendant des États, qui fournissent également des soins à la population non assurée en contrepartie d'une participation financière dont le montant dépend du revenu (encadré 3.1). L'intégration horizontale des différents régimes est faible. Ainsi, en règle générale, les personnes affiliées à un régime n'ont pas accès aux services proposés par les autres ; en outre, les fonctions de régulation, de financement et de fourniture des soins sont verticalement intégrées au sein de chaque régime (tableau 3.1). En outre, il existe plusieurs régimes non contributifs (comme IMSS-Oportunidades et la branche santé d'Oportunidades) destinés à la population non assurée, ainsi que des assureurs et prestataires privés.

Le financement des divers régimes est complexe et le Mexique est le pays de l'OCDE où la part des paiements directs dans les dépenses totales de santé est la plus élevée⁴. Le financement de l'assurance privée provient intégralement des primes versées par les assurés, tandis que les régimes de sécurité sociale sont financés par des cotisations versées par les employeurs et les salariés et par des transferts du budget fédéral⁵. *Seguro Popular* est financé par des subventions de l'État fédéral et des États et par une petite participation des familles, calculée en fonction du revenu. Une partie de la population non assurée bénéficie d'un dispositif qui fournit des soins gratuitement dans les régions reculées où il n'est pas possible d'accéder à d'autres établissements de soins (IMSS-Oportunidades). Toutefois, la plupart des personnes dépourvues d'assurance-maladie ont recours aux services de santé des États en contrepartie d'une participation fondée sur le revenu ou doivent payer pour recevoir des soins et des médicaments dans le secteur privé.

Analyse de la frontière d'efficacité

L'efficacité des dépenses de santé peut s'analyser en mesurant la distance qui sépare les performances sanitaires d'une frontière d'efficacité. Cette frontière s'obtient au moyen de l'analyse d'enveloppement des données (DEA), qui met en relation les intrants monétaires et non monétaires investis dans le système de santé avec les indicateurs de santé (pour de plus amples informations, voir l'encadré 3.2 et l'annexe 3.A1). Suivant la méthode de Jourard et al. (2008), les performances du système

Encadré 3.1. **Seguro Popular****Objectifs**

- ▮ Réduire la survenue de dépenses de santé catastrophiques*.
- ▮ Mettre en place une assurance-maladie universelle à l'horizon 2010 ; cet objectif a été récemment reporté à 2011.

Moyens

- ▮ Un panier de prestations d'assurance de base couvrant 266 actes, y compris des soins primaires et des soins hospitaliers généraux (données 2009) et géré à l'échelon des États.
- ▮ Un Fonds de protection contre les dépenses catastrophiques (FPGC), qui couvre 49 types de soins tertiaires très coûteux (données 2009) et est géré à l'échelon fédéral afin de mutualiser les risques.
- ▮ Une assurance-maladie pour la jeune génération (depuis 2007), qui couvre 116 actes pour les nouveau-nés (données 2009) non couverts par les prestations de base de la sécurité sociale ou de *Seguro Popular*.
- ▮ La stratégie pour une grossesse sûre couvre 14 interventions pour les femmes enceintes (données 2009).

Financement

- ▮ Une contribution de l'État fédéral (0.6 % du PIB) : une prime fixe par famille (*quote-part sociale*), qui équivaut à celle versée à l'IMSS et à l'ISSSTE, complétée par une contribution dont le montant dépend des risques et besoins en matière de santé (*contribution de solidarité fédérale*). La *contribution de solidarité fédérale* est comparée au montant de la subvention affectée aux services de santé reçue par l'État et des fonds supplémentaires ne sont alloués que si la contribution est supérieure à la subvention affectée.
- ▮ Une contribution des États (*contribution de solidarité de l'État*) : 50 % du montant annuel de la *quote-part sociale*.
- ▮ Une contribution des familles : une part fixe du revenu, plafonnée à 5 % du revenu. Les deux déciles de revenu inférieurs sont exonérés.

* Un ménage est confronté à des dépenses de santé catastrophiques lorsque la part des paiements de santé directs est supérieure à un certain pourcentage, généralement 30 % du revenu disponible.

Tableau 3.1. **Le système de santé mexicain**

Fonctions	Assureurs privés	Organismes de sécurité sociale			<i>Seguro Popular</i>	Non-assurés	
Réglementation (normes, qualité)	Compagnies privées	IMSS	ISSSTE	Autres (Pemex, marine, SEMAR, autres régimes du secteur public)	Ministère de la Santé, services de santé des États	IMSS-Oportunidades	Ministère de la Santé, Services de santé des États
Financement (cotisations, paiements directs à l'acte)							
Fourniture de soins							
Pourcentage de la population	2 %	32 %	6 %	2 %	25 %	10 %	23 %

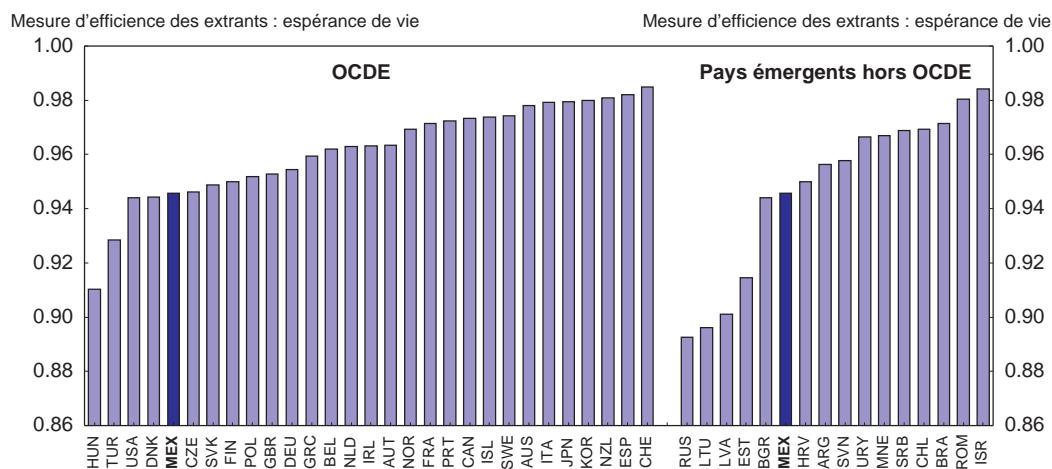
Note : Sauf pour *Seguro Popular* et IMSS-Oportunidades, toutes les données sont estimées à l'aide des taux de couverture indiqués dans le recensement de la population de 2005 et dans les prévisions démographiques pour 2007. Le taux de couverture de *Seguro Popular* est calculé d'après la population totale couverte en mars 2009 et les estimations pour IMSS-Oportunidades sont issues de chiffres communiqués par IMSS-Oportunidades au ministère de la Santé en 2007. La couverture varie suivant que l'on utilise des données de recensement ou des données administratives. Selon les données administratives, 48 % de la population sont assurés à l'IMSS et 10 % à l'ISSSTE.

Source : Contribution du ministère de la Santé.

de santé sont représentées par l'espérance de vie à la naissance. Les dépenses de santé totales par habitant, le PIB par habitant et la consommation de fruits et légumes par habitant sont les variables d'entrée. Les écarts par rapport à la frontière d'efficacité correspondent à des inefficiences.

Si l'on retient comme indicateur l'espérance de vie à la naissance, le Mexique fait partie des pays de l'OCDE les moins efficaces et se situe dans la moyenne des pays émergents (graphique 3.4). Bien qu'il se situe relativement loin de la frontière d'efficacité

Graphique 3.4. **Efficacité du système de santé**



Source : Banque mondiale, Base de données des indicateurs sur le développement dans le monde ; FAO, Base de données Faostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/684184362517>

des pays de l'OCDE, il obtient de meilleurs résultats que la Pologne ou la République slovaque, qui ont un revenu similaire au sien, et que des pays de l'OCDE qui ont un revenu supérieur au sien – comme le Danemark et les États-Unis. Comparativement aux pays émergents non membres de l'OCDE, le Mexique se situe dans la moyenne, mais a de moins bons résultats que l'Argentine, le Brésil et le Chili. Même s'il convient d'interpréter les mesures quantitatives de gains d'efficacité potentiels avec prudence du fait que des déterminants des performances ont pu être omis, il ressort de la DEA que le Mexique aurait peut-être beaucoup à gagner d'une amélioration de l'efficacité. Ainsi, l'espérance de vie à la naissance pourrait s'allonger de plus de 4 ans à niveau de dépenses inchangé, si ces dépenses étaient plus efficaces.

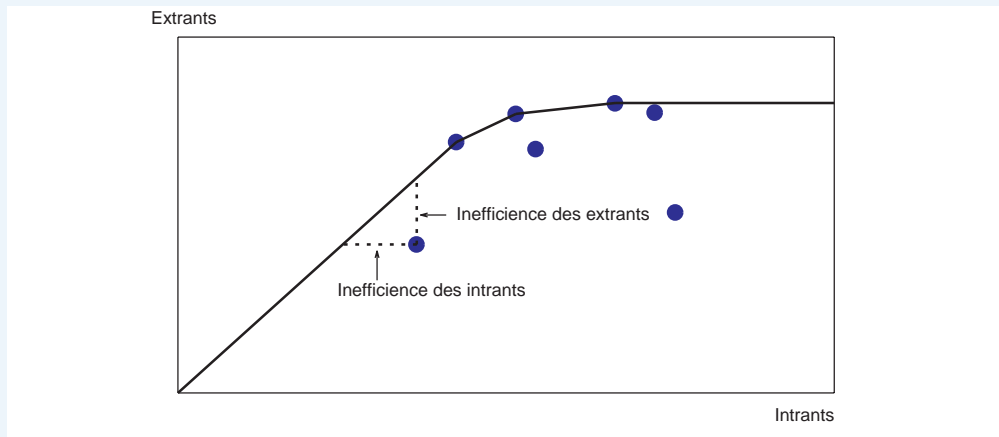
Sources d'inefficacité

La faible efficacité des dépenses de santé au Mexique s'explique par un certain nombre de facteurs structurels. Le Mexique se distingue des pays qui obtiennent de meilleurs résultats par la faible proportion de la population couverte par l'assurance-maladie – près de 20 % des Mexicains sont dépourvus de couverture. Le Mexique est, avec les États-Unis, le seul pays de l'OCDE à ne pas avoir d'assurance-maladie universelle⁶. Il existe un lien étroit entre la situation au regard de l'assurance et les performances en matière de santé, puisque, la population non assurée ayant moins de chances de recevoir des soins préventifs adaptés, les traitements qu'elle reçoit en cas de maladie sont souvent moins efficaces et plus coûteux (Docteur et Oxley, 2003). Par exemple, il est plus courant

Encadré 3.2. Mesurer l'efficacité des dépenses sociales

L'analyse conduite pour les besoins de ce chapitre consiste à tracer une frontière d'efficacité, qui met en relation les performances du système éducatif et de santé avec des intrants monétaires et non monétaires à l'aide de l'analyse d'enveloppement des données (DEA). Cette méthode fait appel à des techniques de programmation linéaires et construit une frontière à partir des unités les plus efficaces, qui « enveloppent » les unités les moins efficaces (graphique 3.5).

Graphique 3.5. **Frontière d'efficacité**
Économies d'échelle non croissantes



Source : Sutherland et al. (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/684188563804>

Cette méthode fait une distinction entre l'efficacité des intrants et l'efficacité des produits et entre l'efficacité technique et l'efficacité allocative. Il y a efficacité des intrants si l'on utilise un minimum d'intrants pour obtenir un produit donné, tandis qu'il y a efficacité des produits lorsque l'on obtient un maximum de produits en utilisant un niveau d'intrants donné. L'efficacité allocative est plus pertinente que l'efficacité technique puisqu'elle suppose de réduire les coûts à leur minimum ou de maximiser les produits*. Dans cette partie, l'efficacité des produits a été utilisée au sens de l'efficacité allocative pour mesurer l'efficacité des dépenses sociales au Mexique. Ce concept est adapté à la situation du Mexique dans la mesure où l'objectif des autorités mexicaines est, non pas de réduire le plus possible les coûts en conservant les mêmes performances en matière de santé et d'éducation, mais de réduire l'écart entre les performances mexicaines et celles des autres pays de l'OCDE sans modifier les coûts. Le concept d'efficacité technique permet de tirer des conclusions sur l'efficacité de l'utilisation des ressources physiques en matière de santé, mais pas sur l'efficacité des dépenses.

Si l'analyse par enveloppement des données permet d'obtenir un bon indicateur synthétique de l'efficacité des dépenses, elle présente des limites auxquelles il faut remédier quand on l'utilise.

- Sensibilité aux valeurs aberrantes.** Un pays dont la combinaison d'intrants et de produits est atypique risque d'être classé parmi les pays efficaces en raison de l'absence, dans l'échantillon, de pays susceptibles de servir de base de comparaison. L'échantillon utilisé pour l'analyse d'efficacité présentée dans ce chapitre comporte donc, outre les pays de l'OCDE, 15 pays émergents non membres de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles.

Encadré 3.2. **Mesurer l'efficacité des dépenses sociales** (suite)

- ▮ **Sensibilité aux petits échantillons.** Un petit échantillon est susceptible d'induire une surestimation de l'efficacité, parce que le pays le plus efficace risque d'en être exclu. Les scores d'efficacité indiqués dans ce chapitre ont donc été corrigés au moyen d'une procédure statistique pour éliminer le biais lié à la petite taille de l'échantillon (annexe 3.A1).
- ▮ **Sensibilité au nombre d'intrants inclus et à la forme de la frontière d'efficacité.** Un nombre limité d'intrants peut être inclus dans l'estimation et il faut faire une hypothèse en ce qui concerne les économies d'échelle au niveau de la production. Les scores d'efficacité indiqués dans ce chapitre sont robustes à divers tests de sensibilité relatifs aux intrants inclus et aux économies d'échelle. Pour des raisons de plausibilité économique, seuls sont indiqués les scores d'efficacité calculés à l'aide d'une hypothèse d'économies d'échelle non croissantes.

* À noter qu'un pays peut afficher une bonne efficacité technique mais ne pas réduire les coûts à leur minimum.

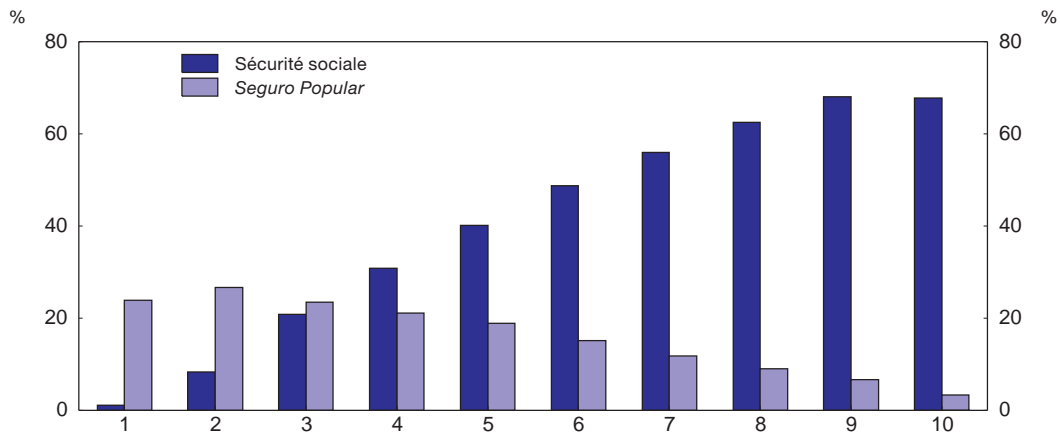
que les cancers soient diagnostiqués à un stade plus avancé, où le traitement a moins de chances d'être efficace et est plus coûteux. La population non assurée a également moins de chances de recevoir des soins suffisamment tôt en cas d'affection chronique, ce qui peut avoir pour conséquence une dégradation supplémentaire de son état de santé et des interventions plus coûteuses. Ainsi, les non-assurés sont plus susceptibles de ne pas suivre un traitement contre l'hypertension, ce qui entraîne, à terme, des pathologies cardiaques plus coûteuses.

La forte fragmentation du système constitue une autre source d'inefficacité. Les organismes de sécurité sociale, les assureurs privés, les services de santé fédéraux et ceux des États ont chacun un système de prestataires verticalement intégré, et il n'est pas possible à un système d'accéder aux services de l'autre. Cette situation entraîne de coûteuses redondances au niveau de l'administration et des infrastructures de santé, réduit le choix des patients et entrave la concurrence entre prestataires. Au Chili, par exemple, où les fonctions d'assurance et de fourniture de soins ont été séparées, les dépenses de santé par habitant sont moins élevées qu'au Mexique, tandis que l'espérance de vie à la naissance est plus élevée et la mortalité infantile plus faible.

Le faible niveau des performances est également influencé par l'existence d'un biais dans la couverture au détriment des groupes de revenu inférieurs. En 2006, 20 % seulement de la population la plus pauvre (décile inférieur) étaient assurés, contre 70 % de la population dans les déciles supérieurs (graphique 3.6)⁷. Seuls les salariés du secteur formel ont accès à une assurance-maladie par l'intermédiaire des organismes de sécurité sociale, alors que les travailleurs non salariés à bas revenu ou les travailleurs employés dans le secteur informel sont dépourvus d'assurance ou ont accès au régime d'assurance-maladie volontaire *Seguro Popular*. L'instauration de *Seguro Popular* en 2004 a amélioré la couverture de l'assurance et atténué son caractère régressif. Toutefois, le nombre d'affiliés à *Seguro Popular* restant égal à environ un tiers du nombre d'affiliés aux organismes de sécurité sociale, globalement, la fraction la plus aisée de la population affiche un taux de couverture plus élevé. Comme il existe une corrélation positive entre la situation au regard de l'assurance et les résultats en matière de santé (Hadley, 2003), augmenter le taux de couverture des groupes de revenu les plus faibles aurait des

Graphique 3.6. Couverture maladie par décile de revenu

2006



Source : Enquête nationale sur les revenus et les dépenses des ménages (ENIGH), 2006.

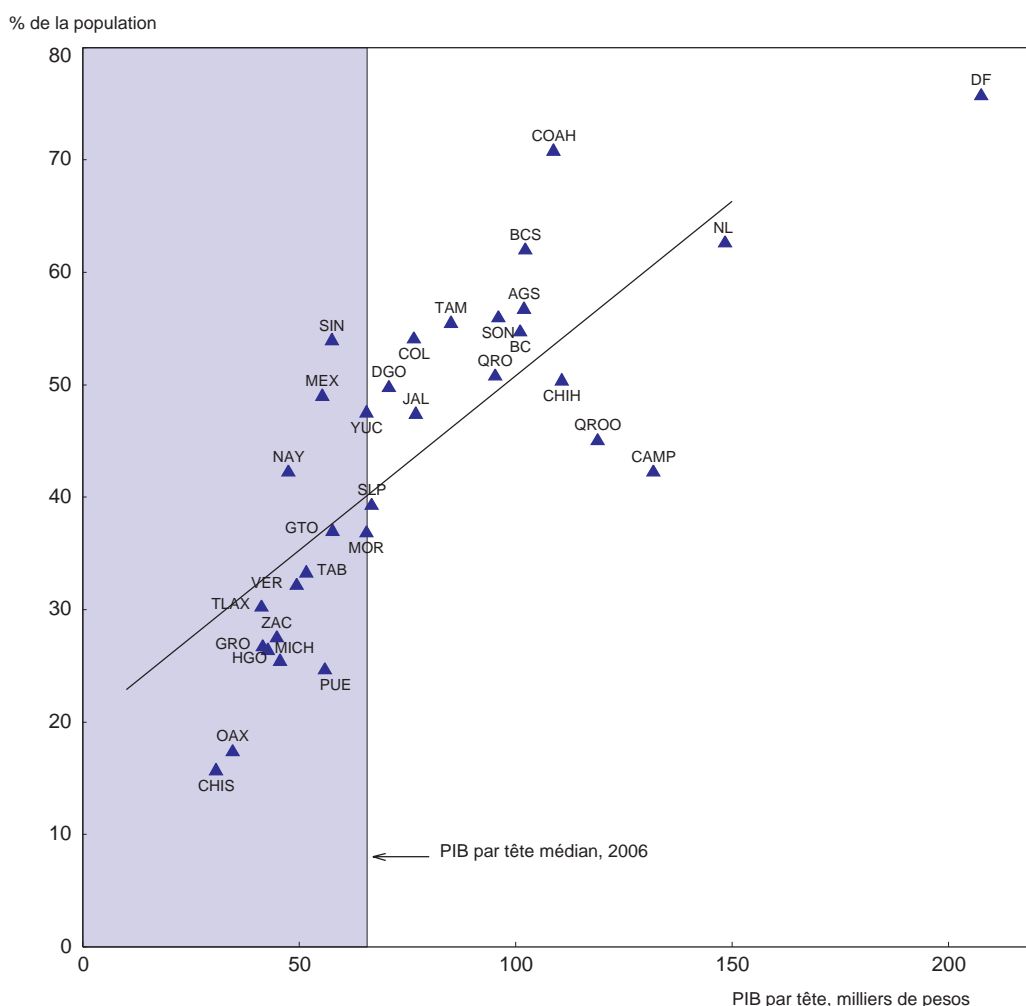
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/684203367114>


conséquences très positives sur les performances sanitaires pour l'ensemble de la population.

Ces performances médiocres pourraient aussi s'expliquer par le fait que la couverture par l'assurance et les dépenses par habitant sont moins élevées dans les États dont le revenu est plus faible. Ce biais dans les dépenses publiques totales par habitant est dû en partie au niveau plus élevé du taux de couverture par l'assurance dans les États plus riches (graphique 3.7) et en partie au fait que les ressources propres allouées aux soins de santé dans les États les plus pauvres, dont les capacités de recouvrement de l'impôt sont plus mauvaises, sont plus faibles. Avant l'instauration de *Seguro Popular*, le transfert fédéral affecté aux États (le *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud*, FASSA) était régressif. Actuellement, on n'observe pas d'effets redistributifs évidents, notamment parce que le montant du transfert dépend maintenant du nombre de familles affiliées à *Seguro Popular*. Le fait que l'intensité d'utilisation des ressources soit plus élevée dans les États les plus pauvres indique qu'il y a peut-être une demande excédentaire et un rationnement des soins dans certains États et une offre de soins excédentaire dans d'autres (graphique 3.8). Face à cette situation, la solution pourrait consister à mieux lier les dépenses publiques de santé et les besoins sanitaires des États.

La fragmentation du système de santé en plusieurs réseaux sans lien les uns avec les autres se traduit par une sous-utilisation ou une surutilisation des installations. Ainsi, l'offre de soins peut être excédentaire dans un réseau et la demande excédentaire dans un autre. Du côté de l'offre, cette situation est source d'inefficiences liées à l'absence de péréquation des coûts marginaux. Du côté de la demande, les problèmes d'efficacité résultent du rationnement implicite des soins lorsque le système est trop sollicité. Ainsi, les taux d'utilisation des établissements dépendant du ministère de la Santé et de l'ISSSTE sont très différents de ceux des établissements de l'IMSS au niveau des États. Dans le District fédéral (essentiellement à Mexico, DF), le nombre de sorties par lit d'hôpital est environ trois fois plus élevé dans le réseau du ministère de la Santé que dans les établissements de l'IMSS (graphique 3.9). Il pourrait donc y avoir rationnement des soins au niveau des établissements dépendant du ministère et sous-utilisation des établissements de l'IMSS. Permettre aux patients qui relèvent des établissements du ministère d'avoir

Graphique 3.7. **Couverture par la sécurité sociale par État**
2006



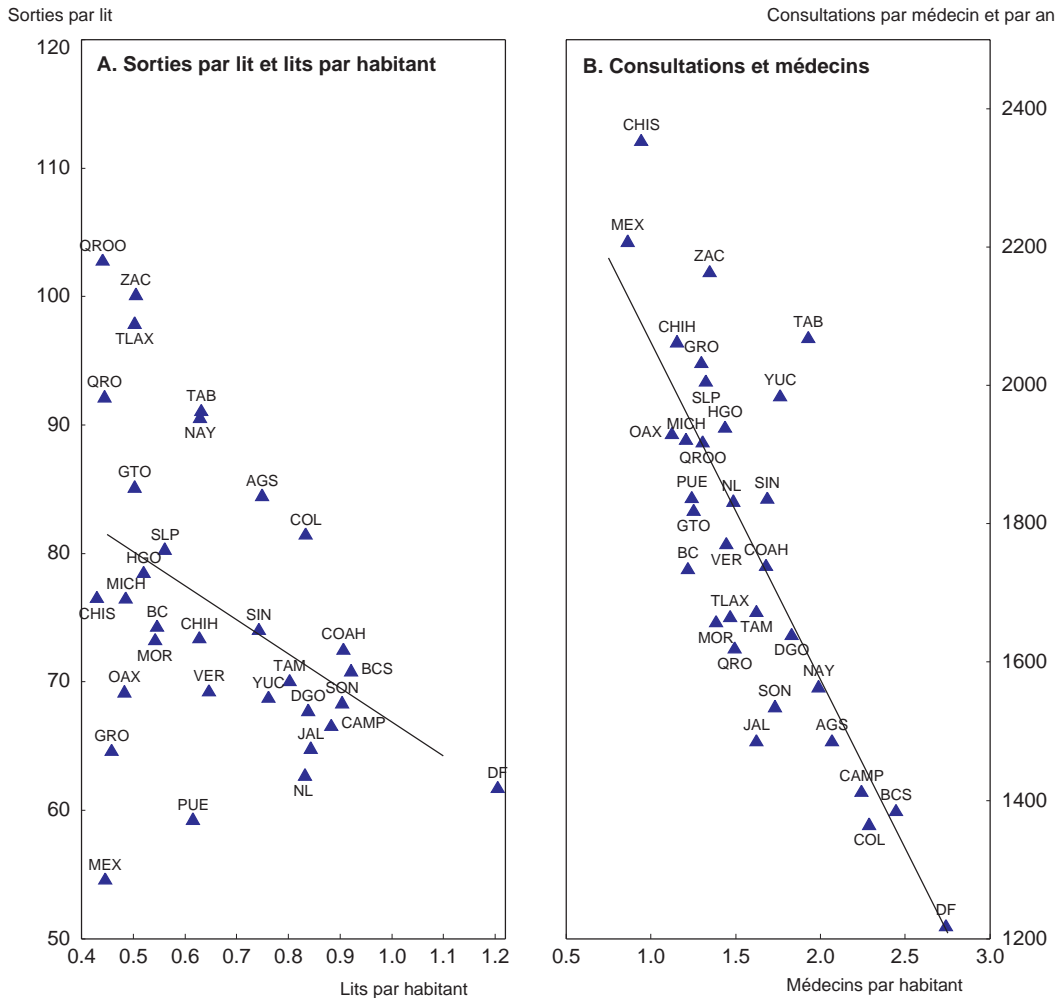
Source : OCDE, Comptes nationaux et Base de données analytique ; ministère de la Santé, Boletín de Información Estadística. StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/684244603127>

accès aux établissements de l'IMSS entraînerait une réduction des coûts globaux, puisque les patients seraient orientés vers les prestataires dont le coût marginal est le plus bas, et une amélioration de la satisfaction des patients, puisque le rationnement implicite serait plus faible. Si aucune tendance générale ne se dégage en ce qui concerne les taux d'utilisation des établissements du ministère et de l'IMSS, on observe une sous-utilisation générale des services de l'ISSSTE – les taux d'utilisation sont inférieurs à ceux des services de l'IMSS dans la plupart des États (graphique 3.9).


La fragmentation du système de santé mexicain pèse également sur son efficacité parce qu'elle augmente les coûts administratifs. L'existence de plusieurs réseaux verticalement intégrés, regroupant assureurs et prestataires de soins, est à l'origine de redondances au niveau des structures administratives et exclut les économies d'échelle dans l'administration du système de santé. Comparer les coûts administratifs de différents pays est un exercice difficile, si bien que les estimations quantitatives doivent être

Graphique 3.8. Consommation médicale par État

2006



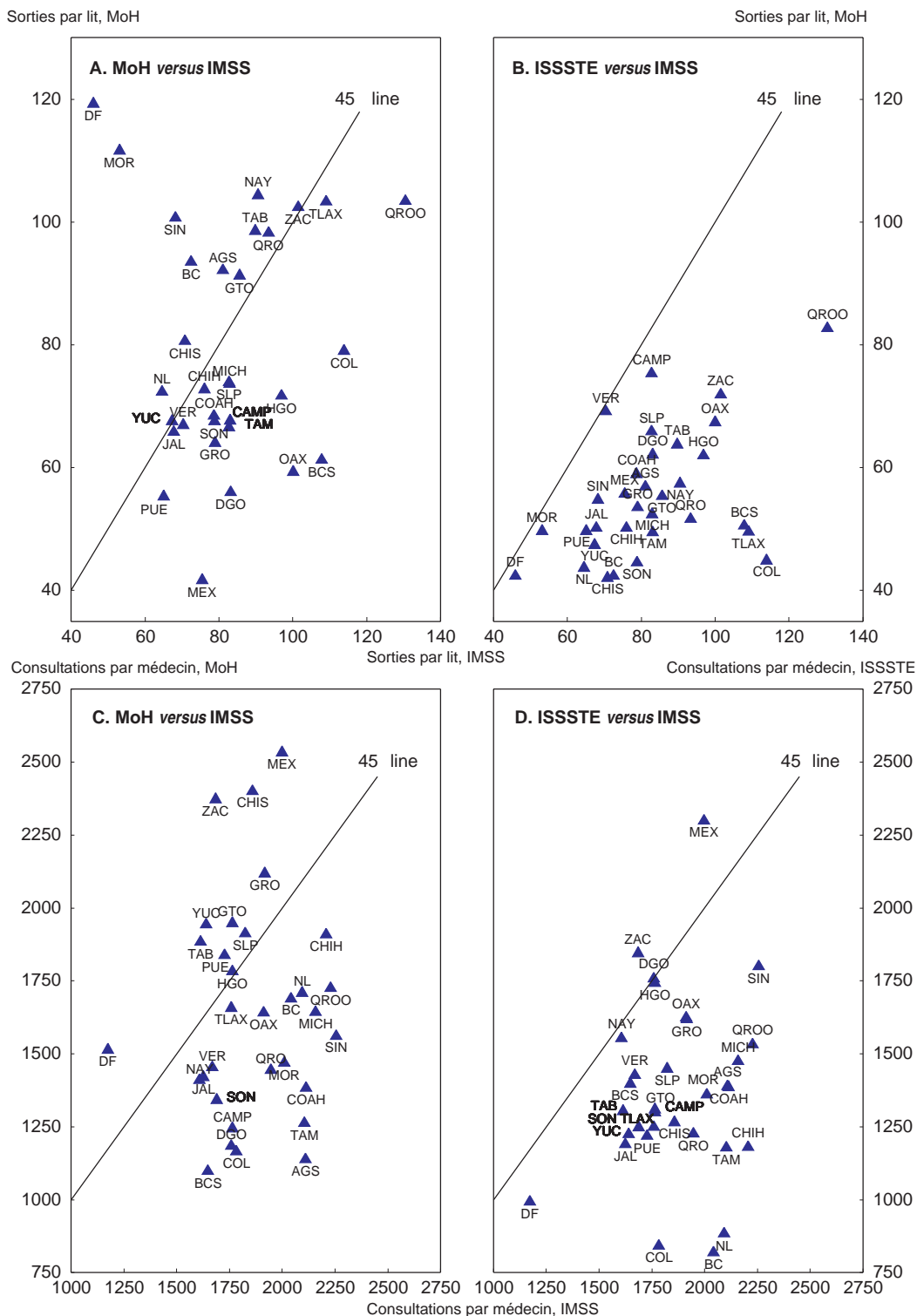
Source : Ministère de la Santé, Boletín de Información Estadística.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/684245315014>

interprétées avec prudence. Toutefois, d'après les données disponibles, le système de santé mexicain est celui qui affiche les coûts administratifs relatifs les plus élevés de la zone OCDE (graphique 3.10). Pour réduire les coûts administratifs dans les systèmes de santé comportant une pluralité d'assureurs, d'autres pays de l'OCDE ont instauré des systèmes centralisés de gestion des demandes de prise en charge. En Turquie, par exemple, une réforme de 2007 a créé un tel système pour les régimes d'assurance contributifs et non contributifs existants (OCDE, 2009). Tous les prestataires sont tenus de présenter les demandes par l'intermédiaire de ce système, ce qui permet des économies d'échelle au niveau administratif et, grâce à la normalisation, une réduction des contraintes administratives pour les prestataires de soins comme pour les assureurs. À l'évidence, l'instauration d'un mécanisme de ce type n'est rationnelle que si tous les prestataires peuvent vendre des services à tous les assureurs, ce qui suppose de séparer, comme l'a fait la Turquie, les fonctions d'assurance et de fourniture des soins (voir l'encadré 3.3 sur la réforme mise en œuvre en Turquie)⁸.

Graphique 3.9. **Consommation médicale par État et par réseau**

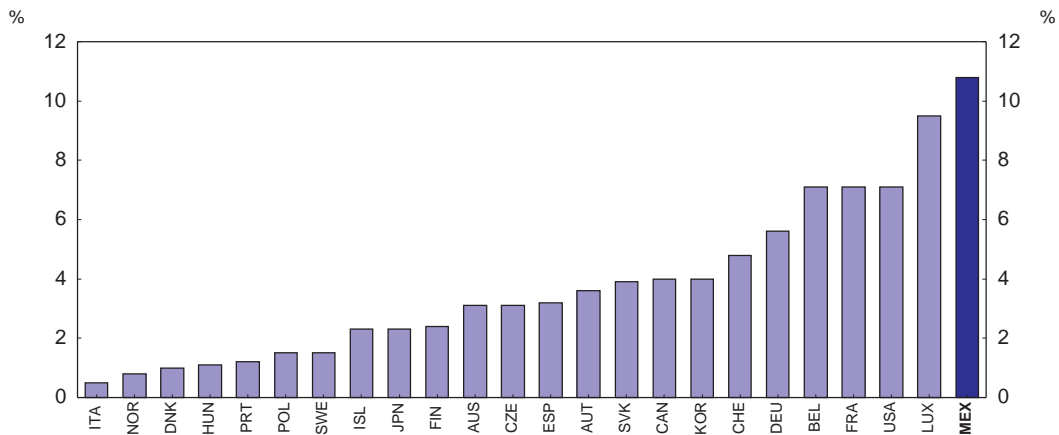
2006




Source : Ministère de la Santé, Boletín de Información Estadística.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/684287410461>

Graphique 3.10. **Coûts administratifs**
En pourcentage des dépenses totales de santé, 2005



Source : Éco-Santé OCDE 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/684322473258>

Au Mexique, la décentralisation contribue aux inefficiences en renforçant la fragmentation du système de santé. La fonction de fourniture de soins assumée par le ministère de la Santé a été transférée aux États en deux fois, dans les années 80 et 90. L'administration centrale ne fixe que le cadre général (objectifs, cadre réglementaire, coordination et évaluation), tandis que les autorités des États sont chargées de l'organisation et du fonctionnement des services de santé. Cette réforme visait à améliorer le processus décisionnel, dont la lourdeur administrative et la forte centralisation étaient considérées comme la cause du décalage entre les ressources et les besoins. Cette réforme était également censée améliorer la coordination entre les prestataires qui fournissent des soins à la population non assurée. Toutefois, elle n'a pas permis de gains d'efficacité (OCDE, 2005) en raison d'une certaine faiblesse des pouvoirs réglementaires et de supervision exercés par le ministère de la Santé. À cela s'ajoute un manque de coordination entre l'échelon fédéral et celui des États et de fortes différences entre les États en termes de ressources financières et de capacités de gestion. Le système de transferts aux États reposant sur les dépenses historiques n'a été réformé que récemment et bon nombre d'États ne disposent pas des systèmes d'information et de gestion nécessaires pour gérer les établissements de soins sur la base des résultats. En outre, l'autonomie des États en matière d'organisation et de fonctionnement des services de santé est entravée par les conventions collectives du personnel de santé négociées au niveau central, qui limitent les fonds utilisables à des fins non salariales. La coordination entre les prestataires de l'IMSS, de l'IMSS-Oportunidades et du ministère de la Santé s'est améliorée mais reste faible, ce qui limite les gains d'efficacité potentiels.

Comparativement aux pays qui affichent les meilleures pratiques, le système d'enveloppes globales utilisé par le Mexique pour rembourser les prestataires est peut-être une source supplémentaire d'inefficacité⁹. Les prestataires sont remboursés sur la base d'enveloppes globales, et il n'existe pas de lien évident entre la fourniture de services et le financement. Certains pays de l'OCDE ont, pour améliorer l'efficacité, introduit des systèmes prospectifs ou des accords de paiement à l'acte prénégocié pour rémunérer les prestataires (Docteur et Oxley, 2003). Ces systèmes supposent une séparation claire entre les assureurs et les prestataires, les assureurs étant exclusivement chargés de recouvrer les

Encadré 3.3. La réforme du système de santé en Turquie

Situation antérieure à la réforme

Avant la réforme engagée en 2003, le système de santé turc était extrêmement fragmenté, dans le domaine de l'assurance comme dans celui de la fourniture de soins. En ce qui concerne les travailleurs du secteur formel, trois organismes distincts offrant des paniers de prestations différents coexistaient ; le principal organisme de sécurité sociale des travailleurs qualifiés et non qualifiés (SSK) agissait à la fois comme assureur et prestataire de soins. En outre, un dispositif institué en 1992 et géré par le ministère de la Santé (Carte verte) couvrait les personnes défavorisées dans l'incapacité d'assumer le coût des soins. Pourtant, en 2003, seulement 85 % de la population environ bénéficiaient d'une forme quelconque d'assurance-maladie.

Objectifs de la réforme de 2003 (Programme de transformation de la santé)

Les principaux objectifs du Programme de transformation de la santé étaient i) d'instaurer une assurance-maladie universelle en rendant l'assurance-maladie obligatoire et ii) de séparer les fonctions d'assurance et de fourniture des soins. L'assurance-maladie des catégories les plus pauvres devait être entièrement subventionnée. Les trois organismes de sécurité sociale et le régime de la Carte verte devaient être regroupés en un seul organisme payeur, qui devait assumer la fonction d'assurance et passer des accords avec des prestataires de soins publics et privés.

État d'avancement de la réforme

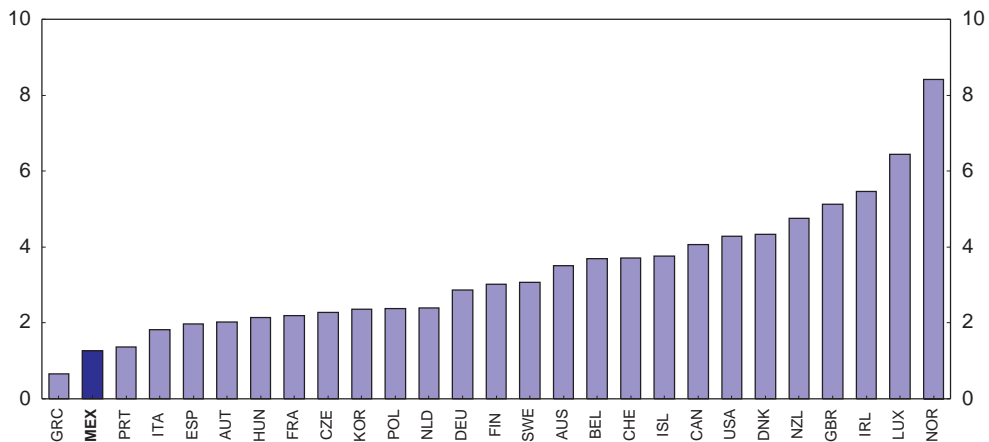
La loi relative à la sécurité sociale et à l'assurance-maladie universelle est entrée en vigueur en octobre 2008, rendant l'assurance-maladie obligatoire pour tous les citoyens turcs. Le taux de cotisation s'établit à 12,5 % des salaires. Les cotisations des ménages les plus pauvres sont totalement subventionnées et un taux réduit est appliqué aux ménages qui ne sont pas considérés comme pauvres mais qui étaient auparavant titulaires d'une Carte verte. Les fonctions d'assurance auparavant assumées par le SSK ont été transférées au ministère de la Santé, mais ce dernier continue d'assumer à la fois un rôle d'assureur (puisqu'il gère le régime de la Carte verte) et de prestataire. L'instauration d'un système unifié de gestion des demandes de prise en charge constitue la première étape vers le regroupement des trois organismes de sécurité sociale et du régime de la Carte verte. Tous les prestataires de soins sont tenus de traiter leurs demandes via ce système.

primes et cotisations et d'acheter des soins, tandis que les prestataires s'attachent à fournir des soins de qualité à un coût minimum.


La répartition des intrants peut être un autre facteur du manque d'efficacité du système de santé mexicain. Le coût des services de santé ne se prêtant pas toujours à des comparaisons internationales, l'efficacité des dépenses est souvent analysée à l'aide d'indicateurs de répartition des intrants. La faiblesse du rapport infirmières/médecins porte à croire que les hôpitaux sont peu incités à rechercher une combinaison plus efficace de leurs ressources (graphique 3.11). Toutefois, un grand nombre d'infirmières mexicaines n'exerçant actuellement pas dans le secteur de la santé (Nigenda *et al.*, 2003), il est possible que cette situation ne reflète pas de problèmes du côté de l'offre.

Enfin, il se peut que la multiplicité de dispositifs destinés aux non-assurés soit à l'origine d'erreurs de ciblage et d'inefficacités. Environ un tiers des usagers d'IMSS-Oportunidades, régime non contributif en faveur des personnes défavorisées géré par le

Graphique 3.11. Rapport infirmières/médecins



Source : Éco-Santé OCDE 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/684346560211>

principal organisme de sécurité sociale, sont également assurés par le principal organisme de sécurité sociale (IMSS)¹⁰. Il y a aussi un certain chevauchement entre l'IMSS et *Seguro Popular*, qui se traduit par des coûts budgétaires accrus, du fait que la subvention fédérale par personne affiliée est payée aux deux assureurs.

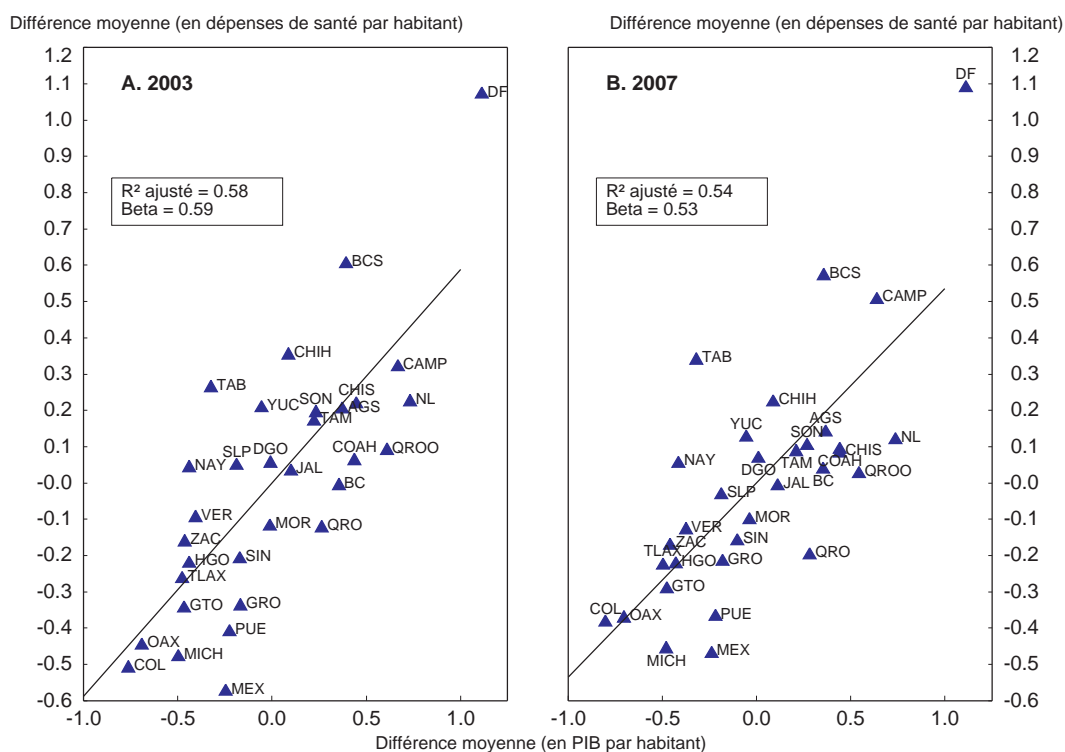
Réformes récentes

Plusieurs réformes ont été mises en œuvre pour améliorer l'efficacité du système de santé mexicain. La dernière grande réforme en date est l'introduction du système de protection sociale dans le domaine de la santé (*Sistema de Protección Social en Salud*, SPSS), en 2004, qui s'inscrit dans le prolongement des réformes engagées au cours de la période 1995-97. En termes d'objectifs à long terme, elle comportait des mesures destinées à remédier à bon nombre des problèmes précités : renforcement de l'intégration verticale entre les différents régimes d'assurance, extension de la couverture à la population encore non assurée, séparation des fonctions d'assurance et de fourniture des soins et mise en place d'un financement plus équitable (Frenk *et al.*, 2006) et renforcement du rôle de supervision du ministère fédéral de la Santé.

Malgré les réformes, les dépenses publiques de santé restent régressives¹¹. La corrélation entre les dépenses de santé par habitant et le PIB par habitant au niveau des États est devenue légèrement moins régressive entre 2003 (année précédant la réforme) et la dernière année pour laquelle des données sont disponibles (2007) (graphique 3.12)¹². Avant la réforme, une différence positive de 10 % par rapport à la moyenne du PIB par habitant était associée à 5.9 % de dépenses de santé par habitant supplémentaires ; aujourd'hui, ce chiffre est encore de 5.3 %. La faiblesse de ces chiffres montre que le Mexique peut encore considérablement améliorer l'équité des dépenses, notamment par des mesures destinées à augmenter les taux d'affiliation à *Seguro Popular* dans les États les plus pauvres.

Seguro Popular, principal pilier de la réforme de 2004, vise à parvenir, à l'horizon 2011, à une couverture universelle via une affiliation volontaire. Il doit également réduire la fragmentation actuelle du système puisqu'il a la possibilité de passer des accords avec les services de santé des États, les organismes de sécurité sociale ou des prestataires privés,

Graphique 3.12. Dépenses publiques de santé par État



Source : Ministère de la Santé, Boletín de Información Estadística.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/684412270882>

même si, dans la pratique, la plupart des accords continuent d'être passés avec les services de santé des États. Le ministère de la Santé a vu son rôle de supervision renforcé par des obligations de certification imposées aux prestataires et aux nouvelles infrastructures et par une extension de ses compétences en matière d'évaluation. La réforme vise également à réduire la régressivité des subventions affectées allouées aux États et à assurer une meilleure adéquation entre ressources et besoins. C'est à cette fin que la quote-part sociale et la contribution de solidarité fédérale, actuellement versées en fonction du nombre de familles affiliées à *Seguro Popular*, ont été instaurées. Enfin, le financement des biens publics liés à la santé, tels que la surveillance, l'évaluation, la recherche ou les services médicaux communautaires a été séparé du financement des services médicaux aux personnes. Cette séparation répond à la volonté d'éviter que les activités de prévention ne soient reléguées au second plan ou ne soient sous-financées dans le cadre du processus de réforme.

La mise en place de *Seguro Popular* a permis d'accroître la couverture et d'améliorer la composition des dépenses. La couverture par l'assurance-maladie est passée d'environ 40 % de la population en 2004 à quelque 65 % en 2008, *Seguro Popular* couvrant maintenant plus de 25 % de la population¹³. Cette évolution devrait entraîner une amélioration progressive des indicateurs de santé. Compte tenu de l'analyse qui précède, l'attribution de fonds supplémentaires pour couvrir la population non assurée, qui risque de différer le traitement en cas de maladie, ce qui alourdit les coûts futurs des soins curatifs, devrait constituer une méthode efficace d'allocation des dépenses de santé. Depuis 2001, on a aussi observé un important redéploiement des dépenses, au détriment des frais de personnel et au profit des traitements (produits pharmaceutiques

essentiellement) et de l'investissement, tandis que les dépenses de prévention ont été fortement accélérées.

Seguro Popular a été inefficace pour réduire la fragmentation du système, mais les mesures récentes vont dans la bonne direction. Ainsi, un programme lancé récemment permet aux femmes enceintes d'utiliser n'importe quel établissement de soins quelle que soit leur assurance, et les autorités sont en train d'élaborer un schéma directeur pour les infrastructures de santé, en vertu duquel les nouveaux établissements de soins seront partagés par les différents assureurs en fonction des besoins. L'IMSS et *Seguro Popular* sont en train d'estimer les coûts de prestation des services pour pouvoir se facturer réciproquement, et se sont associés avec l'ISSSTE afin de négocier les prix des médicaments de marque avec les laboratoires pharmaceutiques, pour la première fois en 2008. Néanmoins, les progrès vers la réduction de la fragmentation ont été lents. *Seguro Popular* continue de passer contrat avec les services de santé des États pour la plupart de ses services, tandis que les organismes de sécurité sociale n'accordent à ses assurés qu'un accès très limité à leurs services de santé.

Compte tenu des problèmes auxquels se heurte la mise en œuvre de *Seguro Popular*, les objectifs visés ne seront peut-être pas atteints et le potentiel d'amélioration des résultats ne sera peut-être pas réalisé. Un rapport de l'institution supérieure de contrôle des comptes (Auditoría, 2007) relevait que *Seguro Popular* n'assure pas un suivi systématique de ses performances en ce qui concerne les dépenses de santé catastrophiques. Ce problème est maintenant partiellement résolu. Une évaluation réalisée en 2008 a montré que les dépenses de santé catastrophiques semblaient plus faibles pour les assurés de *Seguro Popular* que pour les non-assurés (INS, 2008). Toutefois, le rapport ne permettant pas de déterminer si les chiffres autorisent réellement à conclure à l'existence d'un lien de cause à effet, une évaluation supplémentaire semble justifiée¹⁴. Deuxièmement, le rapport souligne qu'il est peu probable que *Seguro Popular* permette d'instaurer une couverture universelle à l'horizon 2010, comme prévu initialement, notamment parce que le ministère de la Santé a sous estimé la croissance démographique de la population ciblée. Alors que l'estimation du ministère s'établit à environ 12.6 millions de familles en 2010, Auditoría (2007) table sur 14 millions. Ainsi, même si l'objectif du ministère est atteint, 1.4 million de familles (environ 5 % de la population) seront dépourvues de couverture. Plus généralement, il existe apparemment beaucoup d'incertitude en ce qui concerne la taille exacte de la population cible de *Seguro Popular*, car on n'a pas encore mis en place un registre centralisé des individus couverts par l'un ou l'autre des divers assureurs. Enfin, le rapport souligne que l'augmentation du nombre d'actes compris dans le panier de prestations de base de *Seguro Popular* a entraîné un déficit de 12 milliards de pesos en 2005, les revenus n'ayant couvert qu'environ 60 % des coûts¹⁵. Si cette tendance se confirme, l'application du dispositif risque de se heurter à des problèmes budgétaires, qui pourraient être aggravés par le fait que les États dispensent du paiement de la contribution les familles qui ne se situent pas dans les deux déciles de revenu inférieurs (Gakidou *et al.*, 2006).

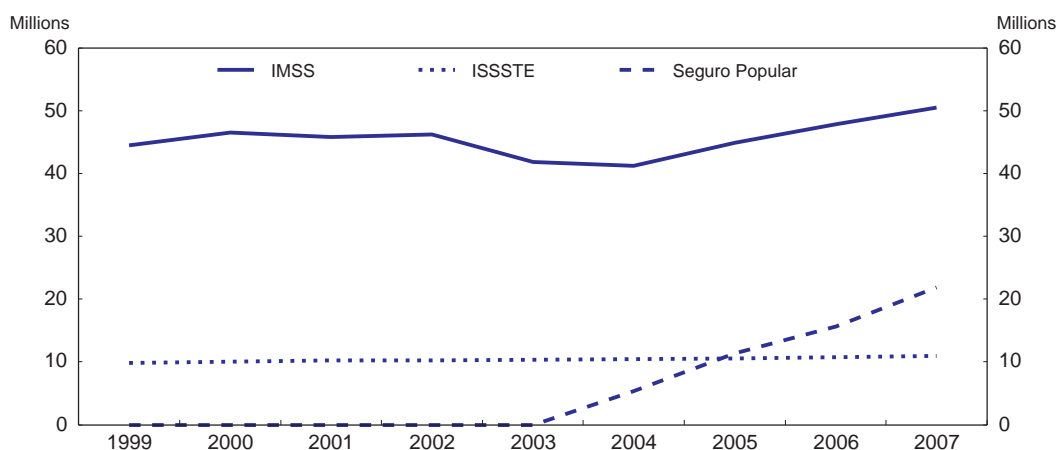
Les organismes de sécurité sociale ont exprimé leur crainte de voir l'instauration de *Seguro Popular* entraîner une dégradation de leurs portefeuilles de risques (IMSS, 2008). Si les individus jeunes et en bonne santé préfèrent opter pour les prestations proposées par *Seguro Popular*, moins complètes mais moins chères, les personnes plus âgées ou en mauvaise santé risquent d'opter pour la sécurité sociale, qui coûte plus cher mais offre des paniers de prestations plus complets. À ce jour, on ne dispose d'aucun élément empirique

corroborant cette hypothèse, et sa pertinence dans la pratique pourrait être limitée par le fait que les paniers de prestations offerts par *Seguro Popular* et ceux proposés par les organismes de sécurité sociale ne sont pas directement comparables, ceux de la sécurité sociale contenant des prestations supplémentaires.

Le principe de l'affiliation volontaire risque peut être plus sérieusement d'hypothéquer les chances de parvenir à une couverture universelle par l'intermédiaire de *Seguro Popular*. Les pays de l'OCDE qui ont récemment mis en place une assurance-maladie universelle l'ont rendue obligatoire pour éviter les problèmes de sélection adverse. Dans un régime volontaire comme *Seguro Popular*, les individus les mieux portants risquent de ne pas s'affilier pour économiser sur leur contribution. Ce risque n'existe pas pour les personnes qui appartiennent aux deux déciles de revenu inférieurs, puisqu'elles sont exonérées de la contribution. Toutefois, un problème de sélection adverse peut se poser au niveau des déciles supérieurs, et pourrait compromettre la viabilité financière du dispositif, via une dégradation de son portefeuille de risque. À ce jour, il n'existe pas de données empiriques sur les caractéristiques de l'état de santé des affiliés à *Seguro Popular* comparativement à celui de la population non assurée. Il faudrait réaliser une évaluation pour se prononcer sur l'existence et l'ampleur d'un phénomène de sélection adverse dans le dispositif *Seguro Popular* et élaborer des solutions appropriées.

Certains ont fait part de leur crainte de voir l'augmentation du nombre de dispositifs non contributifs en vigueur au Mexique compromettre la viabilité financière des organismes de sécurité sociale¹⁶. Les salariés et les employeurs pourraient être incités à passer de l'emploi dans le secteur formel à l'emploi non salarié dans le secteur informel pour faire des économies de cotisations. La contribution familiale à *Seguro Popular* est en effet d'un montant nettement plus faible que les cotisations de sécurité sociale assises sur les salaires. Cette situation pourrait éroder l'assiette de cotisation des organismes de sécurité sociale. Toutefois, une analyse simple d'une série chronologique d'affiliés à l'IMSS ne révèle pas de changement significatif depuis l'instauration de *Seguro Popular* (graphique 3.13), ce qui semble indiquer qu'appartenir au secteur formel présente d'autres avantages. Le panier de prestations de *Seguro Popular* est moins complet que celui de la

Graphique 3.13. **Affiliés par réseau**



Source : Ministère de la Santé.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/684412541216>

sécurité sociale, qui couvre aussi les risques professionnels, l'invalidité et l'assurance-vie, la retraite, les structures de garde d'enfants, l'accès à des équipements sportifs et un fonds pour le logement. De surcroît, l'augmentation de revenu qu'entraînerait le passage à un emploi non salarié pourrait être imposable, ce qui réduirait le bénéfice net du changement pour les parties concernées. Les cotisations de sécurité sociale étant déductibles à des fins fiscales et l'emploi non salarié étant, en principe, soumis à l'impôt sur le revenu, l'augmentation nette après impôt du revenu serait inférieure à la différence entre les cotisations de sécurité sociale et la contribution familiale à verser à *Seguro Popular*. Enfin, le fait que l'emploi formel ne concerne que 38 % de la population active, alors que la sécurité sociale est subventionnée à la fois explicitement et implicitement (Levy, 2008), semble indiquer qu'il existe peut être d'autres barrières à l'emploi formel, par exemple des rigidités sur le marché du travail formel¹⁷.

Bien que l'impact de *Seguro Popular* sur l'affiliation à la sécurité sociale semble faible, à la marge, 10 à 20 % des travailleurs passent du secteur informel au secteur formel ou *vice versa* (Levy, 2008). Pour ces travailleurs, l'arbitrage entre salaire net plus élevé et prestations de sécurité sociale plus élevées joue sans doute un rôle. Pour y remédier, on pourrait envisager de ne plus dispenser, comme c'est le cas actuellement, les ménages qui ne font pas partie de la population pauvre de la contribution à *Seguro Popular*, ce qui rendrait l'exercice d'une activité non salariée dans le secteur informel moins attrayante financièrement.

Comment améliorer l'efficacité du système de santé mexicain ?

Il convient de poursuivre les efforts déployés pour parvenir à une couverture universelle dans le cadre de *Seguro Popular*. En plus de viser à améliorer l'efficacité globale du système de santé en favorisant la prévention et la précocité des soins, *Seguro Popular* a pour objectif de réduire les inégalités des résultats sanitaires entre groupes socio-économiques et entre États en affectant des fonds supplémentaires aux familles les plus démunies dépourvues de couverture sociale et aux États dont les besoins sont les plus grands.

Il convient également d'engager le plus tôt possible un débat sur la possibilité de rendre *obligatoire* l'affiliation à l'assurance-maladie. Dans un régime d'assurance-maladie obligatoire, tous les citoyens non assurés devraient souscrire une police d'assurance-maladie, soit dans le secteur privé, soit auprès de *Seguro Popular*. Cette mesure réduirait l'antisélection et garantirait une couverture universelle, à condition que d'importants problèmes potentiels d'application puissent être surmontés. À plus long terme, il serait bon que les autorités examinent la possibilité de financer une part plus importante des dépenses publiques de santé par l'impôt afin de réduire la dualité du financement liée au fait que les organismes de sécurité sociale sont financés principalement par des cotisations assises sur le salaire, tandis que *Seguro Popular* est financé principalement par l'impôt.

Une séparation claire entre les fonctions d'assurance et de fourniture des soins améliorerait également l'efficacité du système de santé. N'importe quel assureur aurait la possibilité de passer un accord avec n'importe quel prestataire. Un tel mécanisme permettrait une réduction du coût de la fourniture des soins en faveur des assureurs, qui seraient motivés pour choisir le prestataire le moins cher et encourageraient ainsi les prestataires à devenir plus efficaces. Si les fonctions d'assurance et de prestation étaient séparées, il serait possible de réaliser des économies d'échelle au niveau de

l'administration du système en obligeant tous les prestataires à présenter les demandes de prise en charge via un système de gestion centralisé.

Un meilleur ciblage de *Seguro Popular* et d'IMSS-Oportunidades permettrait des gains d'efficacité supplémentaires. L'assurance-maladie fournie par *Seguro Popular* devrait être intégralement subventionnée pour les ménages à bas revenu ; en revanche, l'obligation de payer la contribution familiale qui incombe aux familles qui ne font pas partie de la population pauvre devrait être appliquée. Il faudrait aussi éliminer les chevauchements entre l'IMSS et *Seguro Popular* en mettant en place un registre centralisé des affiliations.

Efficiences des dépenses consacrées à l'enseignement primaire et secondaire

Le système éducatif mexicain

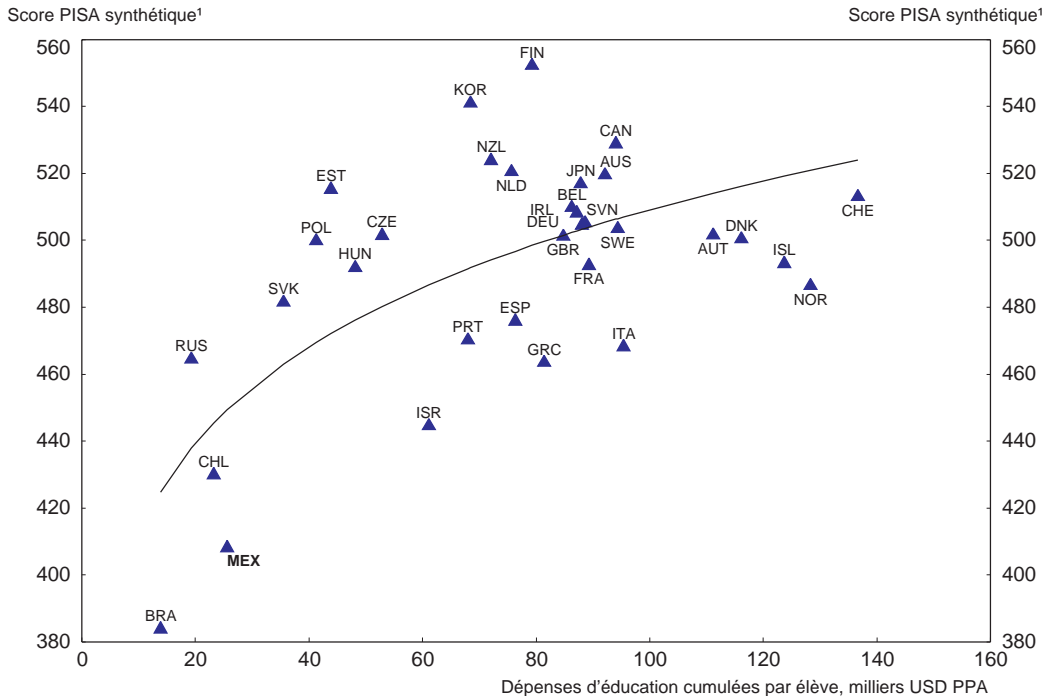
Le système éducatif mexicain, tout comme celui de la plupart des pays de l'OCDE, se divise en trois grands niveaux (encadré 3.4). Si le taux de scolarisation est proche de 100 % dans l'enseignement primaire, il n'atteint que 64 % chez les enfants de 15 ans, ce qui est peu par rapport aux pays pairs, alors même que l'école est obligatoire jusqu'à l'âge de 15 ans (OCDE, 2008b). La qualité de l'enseignement est un autre problème, comme l'indiquent les résultats aux tests PISA, qui seraient certainement encore plus médiocres si le faible taux de scolarisation était pris en compte. De plus, seule une

Encadré 3.4. Le système éducatif mexicain

Le système éducatif mexicain se divise en trois niveaux : l'enseignement de base (*educación básica*, éducation préscolaire, école primaire et enseignement secondaire du premier cycle), l'enseignement secondaire du deuxième cycle (*educación media superior*) et l'enseignement supérieur (*educación superior*). Les enfants suivent les trois classes de l'éducation préscolaire de l'âge de 3 à 5 ans ; ils effectuent ensuite les six niveaux de l'école primaire de 6 ans à 11 ans et, de 12 à 14 ans, les trois niveaux du premier cycle du secondaire. Le système comprend des écoles normales, des écoles communautaires spéciales (accueillant environ 10 % des élèves de l'enseignement obligatoire), qui s'adressent aux enfants des zones marginalisées ou présentant de forts pourcentages de populations indigènes, la *Telesecundaria* (regroupant environ 20 % des élèves de l'enseignement secondaire du premier cycle), qui assure au moyen de la télévision l'enseignement secondaire du premier cycle dans les zones isolées, et l'enseignement secondaire technique du premier cycle (*secundaria técnica*, environ 25 % des élèves de l'enseignement secondaire du premier cycle). L'école est obligatoire jusqu'à la fin du premier cycle du secondaire. En général, l'enseignement secondaire du deuxième cycle dure trois ans et il est validé par un baccalauréat général ou technique (*bachillerato general* et *bachillerato tecnológico*), ou encore par une formation professionnelle (*profesional técnico*). Au terme de l'enseignement secondaire du deuxième cycle, les élèves peuvent effectuer des études universitaires de prélicence (3 à 6 ans) ou postlicence (1 à 4 ans). Pendant l'année scolaire 2007-2008, l'enseignement de base comptait environ 25 millions d'élèves, l'enseignement secondaire 4 millions et l'enseignement supérieur 3 millions (INEE, 2008), chaque niveau représentant respectivement 66 %, 14 % et 20 % des dépenses publiques affectées à l'éducation (OCDE, 2008b). Environ 90 % des élèves du primaire et du premier cycle du secondaire sont inscrits dans des établissements publics.


minorité de la population bénéficie de l'enseignement supérieur. Enfin, bien que la part du PIB consacrée à l'éducation soit supérieure à la moyenne OCDE (6.5 % contre 5.8 %), elle est peu élevée en termes de ressources par élève (exprimées en PPA). Ce phénomène s'explique en partie par la pyramide des âges du Mexique, caractérisée par une population plus jeune que dans la majorité des autres pays de l'OCDE (graphique 3.14 et

Graphique 3.14. **Scores PISA et dépenses éducatives par élève**
2007



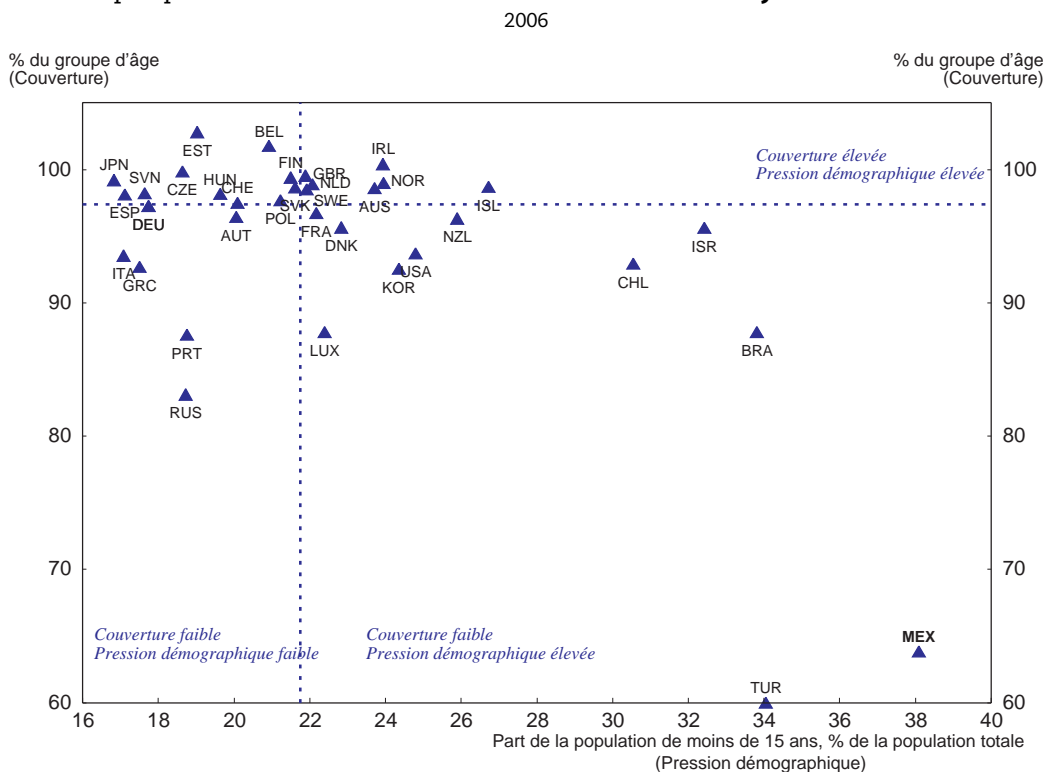
1. Le score PISA synthétique combine les résultats en lecture, en mathématiques et en sciences au moyen d'une analyse factorielle.

Source : OCDE, résultats PISA 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/684413472040>

graphique 3.15). Parallèlement, les faibles résultats obtenus aux tests PISA par les enfants actuellement scolarisés laissent à penser que les ressources auraient pu être dépensées plus efficacement. Dans un contexte marqué par de fortes contraintes budgétaires en raison de la baisse des revenus pétroliers et de l'accroissement des besoins sociaux, il est difficile d'améliorer la qualité de l'enseignement et le taux de scolarisation. Il s'avère d'autant plus important de dépenser plus efficacement les fonds consacrés à l'éducation.

Pour évaluer l'efficacité des dépenses éducatives, le présent chapitre se concentre sur le taux de scolarisation dans le secondaire et sur la qualité de l'enseignement, qui sont les deux principaux défis que doit relever le système éducatif mexicain. Scolariser le tiers restant des enfants qui ne finissent pas le premier cycle du secondaire est une tâche d'envergure qui, associée à l'objectif d'amélioration de la qualité de l'enseignement, nécessitera très probablement davantage de ressources. Celles-ci peuvent être en partie dégagées par une meilleure utilisation des budgets existants.

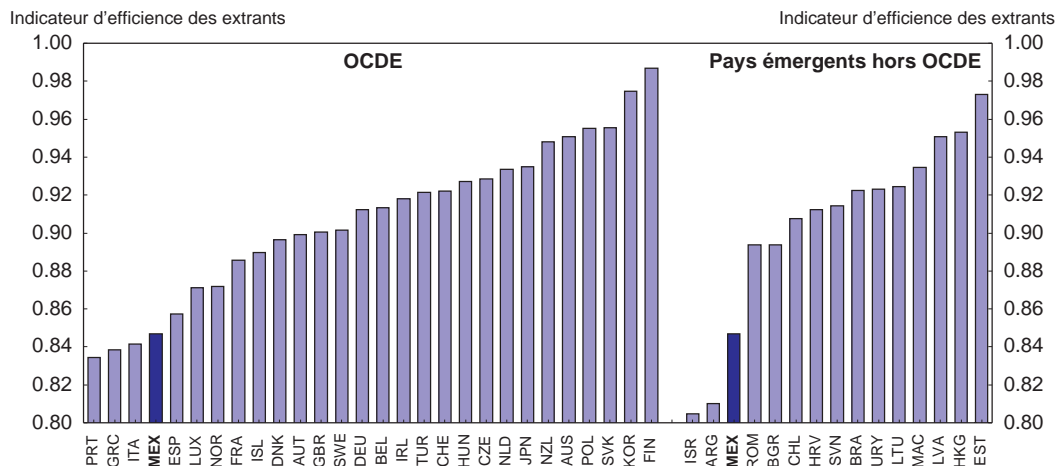
Graphique 3.15. **Scolarisation dans le secondaire des jeunes de 15 ans**

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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/684437000415>

Analyse de la frontière d'efficacité

Les résultats de l'analyse de la frontière d'efficacité montrent que le Mexique est, parmi les pays émergents et les pays de l'OCDE, l'un des moins efficaces en matière de dépenses éducatives (graphique 3.16). La variable de résultat utilisée pour réaliser cette

Graphique 3.16. **Effizienz des dépenses éducatives**

Source : OCDE, Résultats PISA 2006 ; Banque mondiale, Base de données WDI.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/684445426166>

analyse est un score PISA synthétique combinant les résultats en lecture, en mathématiques et en sciences au moyen d'une analyse factorielle. La variable d'entrée est la dépense éducative par élève, et l'indice PISA de statut économique, social et culturel (SESC) fait office de variable d'environnement (pour plus de détails, consulter l'annexe 3.A1). Les résultats du Mexique figurent parmi les plus bas des pays de l'OCDE et des pays émergents ; en Amérique latine, ils le placent entre l'Argentine et le Chili. Compte tenu des réserves habituelles, il en ressort que le Mexique pourrait augmenter son score PISA synthétique de 74 points sans accroître ses dépenses éducatives si les ressources actuelles étaient employées efficacement.

Les résultats du Mexique aux tests PISA sont également médiocres dans les différentes disciplines. En ce qui concerne la lecture, ils se situent à environ 80 % de la moyenne OCDE et ne se sont pas améliorés depuis la première évaluation PISA en 2000¹⁸. En revanche, quelques progrès ont été observés en mathématiques, où le score atteint 81 % de la moyenne OCDE, contre 77 % en 2003. Dans le domaine des sciences, intégré aux tests pour la première fois en 2006, les résultats avoisinent 82 % de la moyenne OCDE. Cela signifie que les élèves mexicains ont dans l'ensemble 2 à 3 ans de retard par rapport à cette moyenne. Les tests montrent aussi qu'environ un élève sur deux n'atteint pas les niveaux de compétences de base, alors que la moyenne OCDE se situe autour de un sur cinq¹⁹.

Par ailleurs, les résultats du Mexique aux tests PISA varient considérablement selon le niveau des revenus. La part des variations expliquée par l'indice SESC est l'une des plus élevées de la zone OCDE (OCDE, 2007a). L'importance du contexte socio-économique est également attestée par la variation des scores PISA d'un État à l'autre. En effet, l'écart de performance entre le district fédéral à revenu élevé et certaines économies de l'OCDE plus avancées, telles que la Grèce, l'Italie ou le Portugal, est réduit, tandis qu'il demeure important pour des États fédérés plus pauvres comme l'Oaxaca ou le Chiapas. Dans le cadre de l'amélioration des niveaux d'instruction du Mexique, le principal défi sera donc d'offrir les mêmes possibilités d'éducation à tous les élèves. Cela devrait permettre d'améliorer les résultats aux tests PISA des nombreux enfants issus de milieux socio-économiques défavorisés.

Raisons des inefficiences

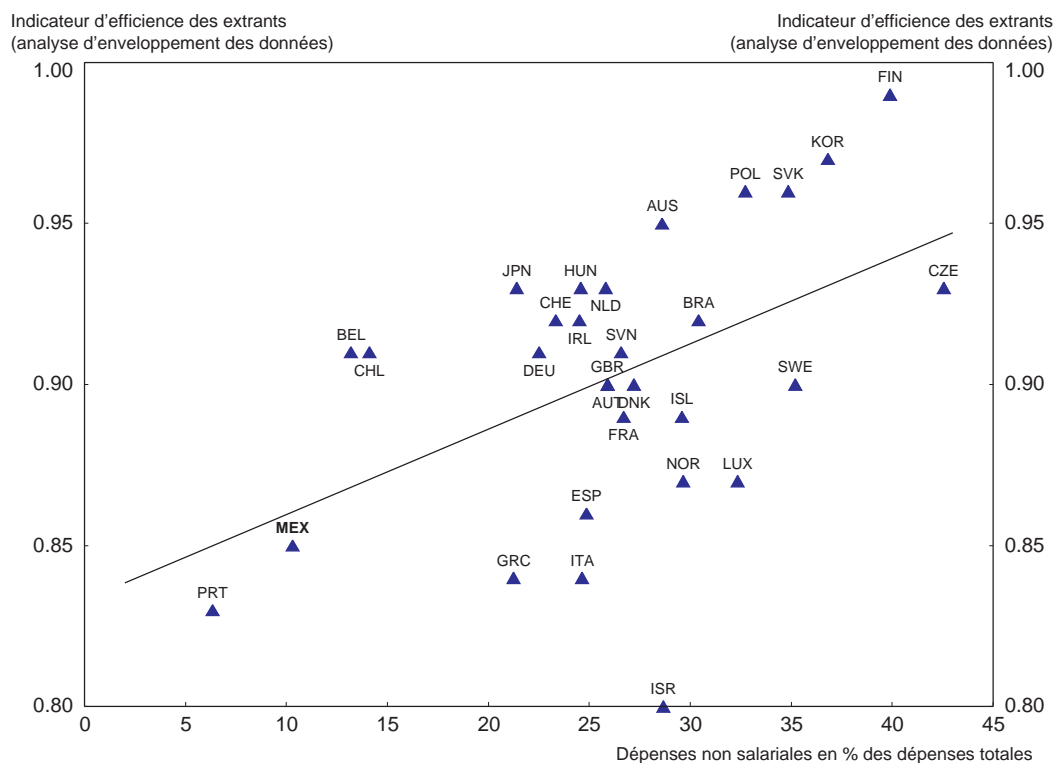
Les résultats sont influencés par une affectation des ressources fédérales qui ne tient pas compte des besoins ni de la performance des États. Les transferts fédéraux reposent sur un partage des coûts antérieur à la réforme budgétaire de 1998 (Loi de coordination budgétaire), qui a eu tendance à favoriser certains des États les plus aisés (Joumard, 2005). Or, les besoins en ressources supplémentaires sont généralement plus importants dans les États à faible revenu. Selon le SEP (2007), plus de 150 élèves doivent se partager un ordinateur équipé d'un accès Internet dans l'État défavorisé du Chiapas, contre moins de 25 dans celui, plus riche, de Colima. Bien que de récentes études aient montré que des ressources supplémentaires n'engendrent pas automatiquement une amélioration des performances (Hanushek, 2003), il est fort probable que le rééquilibrage des transferts fédéraux en faveur des États à faible revenu entraîne une plus grande efficacité si l'octroi de ces fonds est subordonné à des améliorations des performances. Aux États-Unis, la récente initiative « No Child Left Behind » (« Aucun enfant laissé-pour-compte ») a permis de dégager des fonds supplémentaires pour les États augmentant leur rendement scolaire (voir l'encadré 3.5).

Encadré 3.5. Initiative *No Child Left Behind* et fonds supplémentaires pour les États des États-Unis

L'initiative *No Child Left Behind* permet aux États des États-Unis d'utiliser les fonds fédéraux avec davantage de souplesse à condition qu'ils respectent une stricte obligation de reddition de comptes. Parallèlement, elle dégage des fonds supplémentaires en cas d'amélioration du rendement scolaire. Les États peuvent demander une flexibilité encore plus grande s'ils s'engagent auprès du secrétaire à l'Éducation à suivre un programme d'amélioration des performances sur cinq ans et s'ils acceptent d'être régulièrement évalués pendant la durée de ce programme. Les États participants qui n'atteignent pas les objectifs d'amélioration des performances sont sanctionnés. Des ressources supplémentaires sont disponibles à travers le fonds « *Achievement in Education* », qui récompense les États ayant réalisé les progrès les plus marquants en matière de rendement scolaire selon les résultats des évaluations effectuées par les États et par l'État fédéral.

La qualité de l'éducation peut également être influencée par une affectation des ressources favorisant le travail au détriment du capital. Ainsi, les pays présentant de forts pourcentages de dépenses non salariales par rapport à leurs dépenses éducatives totales obtiennent en général de meilleurs scores d'efficacité selon l'analyse d'enveloppement des données (graphique 3.17)²⁰. S'il existe des complémentarités entre le travail et le

Graphique 3.17. **Dépenses non salariales et efficacité**



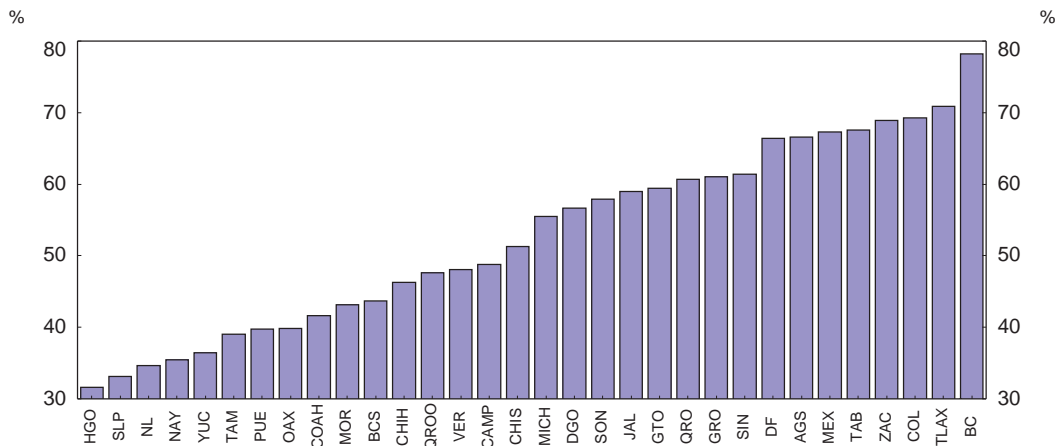
Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2008*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/684461707460>


capital, des dépenses disproportionnées en faveur de l'un ou l'autre peuvent entraîner un résultat inefficace. Par exemple, l'augmentation des dépenses consacrées aux salaires des enseignants ne se traduira pas automatiquement par une amélioration des résultats si elle n'est pas accompagnée d'un accroissement des dépenses pour le matériel pédagogique, l'infrastructure des écoles et la formation. Au Mexique, le pourcentage de dépenses non salariales par rapport aux dépenses éducatives totales est l'un des plus bas des pays de l'OCDE. En consacrant les nouvelles ressources principalement aux dépenses non salariales, le Mexique pourrait donc réduire la sous-capitalisation de son système éducatif et améliorer son efficacité.

La disparité de niveau entre les enseignants des différents États est également un facteur important des résultats scolaires. Pour améliorer l'efficacité des écoles, il est crucial de sélectionner les enseignants les plus qualifiés et de mettre en place des politiques d'incitation qui leur soient adaptées. Au Mexique, le recrutement des enseignants n'est effectué sur la base d'un examen national que depuis 2008-2009. Auparavant, certains États organisaient leurs propres examens, tandis que d'autres se partageaient les responsabilités du recrutement ou faisaient appel au syndicat des enseignants pour pourvoir les nouveaux postes (Guichard, 2005). Cela s'est traduit par une grande disparité des qualifications professionnelles des enseignants du secondaire d'un État à l'autre (graphique 3.18). Dans certains d'entre eux, seul un tiers des enseignants du

Graphique 3.18. **Enseignants du secondaire titulaires d'un diplôme universitaire**
En % de l'ensemble des enseignants



Source : Secretaría de Educación Pública.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/684464353856>

secondaire possèdent un diplôme universitaire, contre près de 80 % dans d'autres États²¹. L'instauration en 2008 d'un examen national pour le recrutement des enseignants dans le cadre de l'*Alianza* est une mesure bien tardive mais appropriée pour améliorer la qualité de l'enseignement dans l'ensemble du pays (voir ci-dessous). Néanmoins, elle s'est heurtée dans certains États à l'opposition des enseignants.

La qualité souffre également de l'absence de lien entre le développement professionnel des enseignants et leurs performances. Le principal programme encourageant et récompensant le développement professionnel des enseignants est le *Carrera Magisterial*, créé en 1992 dans le cadre d'une réforme de l'éducation. Il est géré

conjointement par le ministère de l'Éducation et par le syndicat des enseignants. La plupart des professeurs peuvent postuler à une formation, dans laquelle sont inscrits environ un tiers d'entre eux (INEE, 2005). Ce système réajuste les salaires en fonction des notes obtenues par les enseignants pour six critères, notamment les performances de l'enseignant et celles de l'élève, l'ancienneté et la participation à des cours de formation. Dans la pratique, il ressemble toutefois plus à une grille salariale qu'à un programme d'incitation. Ainsi, il est conçu de telle façon que des enseignants possédant suffisamment d'années d'ancienneté et ayant régulièrement assisté aux cours de formation sont promus en dépit de résultats moyens aux évaluations (Santibañez et al., 2007). Par ailleurs, les tests des enseignants et des élèves sont davantage axés sur la connaissance de faits que sur les capacités cognitives, et l'évaluation des compétences pédagogiques est généralement effectuée par des enseignants du même établissement plutôt que par des évaluateurs externes, ce qui diminue sa fiabilité. En outre, une fois que l'admission ou la promotion a été accordée, l'augmentation salariale est acquise pour le reste de la vie professionnelle de l'enseignant. En raison de ce manque d'incitations à améliorer les performances, on n'observe qu'un faible lien entre la performance des élèves et le statut de *Carrera Magisterial*. Santibañez et al. (2007) ne constatent par exemple qu'une amélioration modeste de la performance chez les élèves dont le professeur postule au statut de *Carrera Magisterial*, et aucune amélioration après que l'ajustement salarial a été accordé.

Le faible degré d'autonomie des établissements scolaires du Mexique par rapport aux pays de l'OCDE est un autre facteur pouvant expliquer la médiocrité des résultats. En effet, on remarque généralement une corrélation positive entre la performance des élèves et l'autonomie scolaire concernant l'allocation des budgets au sein de l'établissement, l'organisation des cours, leur contenu et la gestion du personnel (Wößmann, 2007). Au Mexique, les décisions sont le plus souvent prises au niveau de l'administration centrale ou de l'État fédéré. S'il existe certaines mesures promouvant l'autonomie des établissements scolaires, telles que le *Programa Escuelas de Calidad* (plan d'action pour des écoles de qualité), elles ont tendance à se limiter à un nombre restreint d'établissements et de domaines. Ainsi, le *Programa Escuelas de Calidad* ne couvre que 20 % environ des établissements. De plus, bien que ce programme accorde aux écoles une très grande autonomie pour l'allocation des budgets, il n'en va pas de même pour l'organisation et le contenu des cours ou pour la gestion du personnel. Le choix des manuels scolaires, du nombre d'heures de cours et des méthodes d'enseignement ainsi que les décisions relatives au recrutement et au licenciement des enseignants n'incombent pas aux directeurs d'établissement. Une évolution vers les meilleures pratiques internationales nécessiterait une vaste réforme garantissant une plus grande autonomie des établissements scolaires dans les domaines identifiés comme moteurs de l'amélioration des performances scolaires.

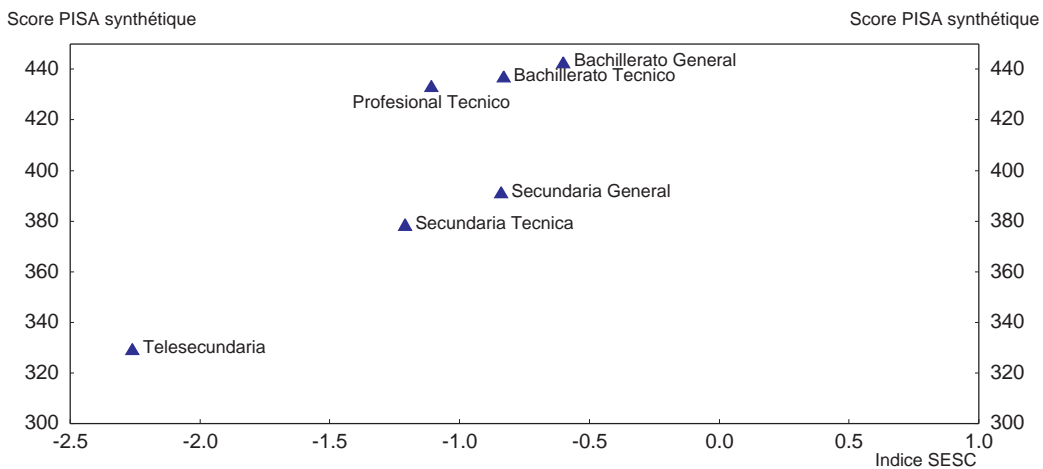
Pour être efficace, l'autonomie doit aller de pair avec des examens de fin d'études nationaux (Wößmann, 2007). En effet, il a été constaté que la liberté laissée aux établissements de fixer le salaire des enseignants a un effet négatif sur la performance des élèves en l'absence d'examens de fin d'études nationaux. Ce résultat peut refléter un comportement opportuniste des directeurs d'établissement. Sans examens de fin d'études, les mauvaises performances ne sont pas sanctionnées, et les directeurs peuvent fixer les salaires de façon à promouvoir leurs propres intérêts mais pas nécessairement les

performances des élèves. Au Mexique, il n'existe pas d'examens de fin d'études nationaux au-delà du premier cycle du secondaire (OCDE, 2008b).

C'est lorsqu'elle est associée à une évaluation efficace que l'autonomie des établissements scolaires a les meilleures chances d'améliorer les performances. Outre l'instauration de standards nationaux via des examens de fin d'études centralisés, un moyen de faire progresser les performances consiste à procéder à des évaluations et à en publier les résultats (OCDE, 2007a), ce qui tend à accroître la pression des parents et des pouvoirs publics en faveur de la qualité. Les établissements scolaires du Mexique sont évalués régulièrement à travers plusieurs instruments d'évaluation (dont ENLACE, EXCALE, et les tests du programme *Carrera Magisterial*), et les résultats sont ensuite communiqués aux parents, aux enseignants et aux directeurs d'établissement²². Néanmoins, ces instruments jaugent essentiellement les connaissances brutes plutôt que les capacités analytiques, et ils ne tiennent pas compte du milieu socio-économique des élèves. Par conséquent, ils n'évaluent pas la « valeur ajoutée » propre à l'établissement. D'autres pays de l'OCDE ont mis en place une évaluation longitudinale pour résoudre ce problème (OCDE, 2008c). Enfin, les résultats des évaluations ne déclenchent pas explicitement d'actions de la part du gouvernement. Par exemple, les établissements ayant obtenu à plusieurs reprises des résultats médiocres ne sont ni sanctionnés ni contraints de proposer un plan de restructuration destiné à améliorer les performances.

Certains types d'établissements ont des résultats particulièrement médiocres, ce qui fait baisser la moyenne des scores PISA (graphique 3.19). Il existe de grandes différences

Graphique 3.19. **Scores PISA par type d'établissement secondaire**



Source : INEE, PISA en México.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/684511887770>

entre la *Telesecundaria*, qui assure l'enseignement secondaire du premier cycle par le biais de la télévision, et les écoles « normales ». Si cela s'explique en partie par le milieu socio-économique défavorisé des élèves suivant les cours de la *Telesecundaria*, comme le montre l'indice PISA de statut économique, social et culturel (SESC), des problèmes de qualité ne sont pas à exclure. La *Telesecundaria* a été par le passé un outil rentable pour accroître le taux de scolarisation – les élèves à qui elle s'adressait n'avaient jusque-là que peu accès à l'école –, mais il s'agit désormais de faire en sorte que les élèves suivant ce type

de formation apprennent davantage de choses. On observe également, entre les établissements « normaux » de l'enseignement secondaire du premier cycle (*Secundaria General, Secundaria Técnica*) et ceux de l'enseignement secondaire du deuxième cycle (*Profesional Técnico, Bachillerato Técnico, Bachillerato General*), d'importantes différences qui ne semblent pas être liées au contexte socio-économique²³. Elles pourraient refléter à la fois des problèmes de qualité et le fait que les bons élèves sont sélectionnés à l'entrée du deuxième cycle du secondaire. Pour déterminer le rôle joué par la qualité, le gouvernement devrait envisager de procéder à une évaluation méticuleuse des différents types d'établissements secondaires.

On constate par ailleurs de grandes différences dans les résultats PISA entre les établissements publics et privés : plus de 40 points dans les trois disciplines du programme PISA. Ces écarts s'expliquent très probablement par des différences de milieu socio-économique. Bien que l'INEE (2007b) ne fournisse pas l'indice SESC en fonction du statut de l'établissement, il note que les écarts entre les écoles publiques et privées disparaissent à partir du deuxième cycle du secondaire. Cela peut refléter deux choses : soit les établissements publics secondaires du deuxième cycle n'acceptent que les meilleurs élèves des établissements publics du premier cycle, soit les inscriptions dans les écoles privées sont plus nombreuses à partir du deuxième cycle du secondaire, avec un plus grand pourcentage d'élèves issus de milieux socio-économiques défavorisés²⁴. La clarification de ce point nécessiterait des évaluations supplémentaires. Déterminer si les performances s'expliquent par des problèmes de qualité ou par le milieu socio-économique contribuerait à mettre en lumière des pratiques optimales ainsi que des voies possibles pour réformer les types d'établissements les moins performants.

La concurrence entre les établissements ne semble pas être un obstacle à l'amélioration des performances au Mexique. L'OCDE (2007a) constate en effet que les pays dont les établissements se font concurrence obtiennent de meilleurs résultats aux tests de sciences du programme PISA. D'après les réponses des directeurs d'établissement à l'évaluation PISA 2006, 84 % des élèves mexicains sont inscrits dans des établissements se trouvant en concurrence avec au moins un autre établissement, ce qui est supérieur à la moyenne OCDE (74 %).

Réformes de l'éducation

Le Mexique répond aux problèmes de performance par des réformes. Plusieurs programmes visent à affecter davantage de ressources aux postes de dépenses autres que les salaires. Le projet *Enciclomedia* consiste à numériser les manuels scolaires sur des CD-ROM et à mettre à la disposition des écoles participantes l'équipement informatique requis pour aider les élèves à apprendre de manière interactive à l'aide d'ordinateurs²⁵. En 2006-07, ce programme couvrait 150 000 classes des cinquième et sixième années de l'enseignement primaire, pour un budget d'environ 1 500 millions de pesos (environ 0.4 % des dépenses publiques totales pour l'éducation). Dans l'ensemble, les évaluations du programme ont été positives, mais elles ont révélé qu'il faudrait mettre davantage l'accent sur la formation des enseignants et la fourniture d'une infrastructure de base (électricité, salles de classe adaptées, bureaux, etc.), condition préalable à l'utilisation de l'équipement informatique relativement sophistiqué qu'implique le programme (Reimers, 2006). Le plan d'action pour des écoles de qualité procure une infrastructure de base aux établissements défavorisés, qui doivent toutefois développer et mettre en œuvre un plan de

restructuration (encadré 3.6). Enfin, le ministère de l'Éducation a mis en place plusieurs programmes de compensation essentiellement financés par des prêts de la Banque mondiale et destinés à améliorer l'infrastructure des établissements, le matériel pédagogique et les incitations des enseignants et des directeurs sous la tutelle du CONAFE (Conseil national pour la promotion de l'éducation). Ils coûtent environ 200 à 300 millions de pesos (soit moins de 0.1 % des dépenses publiques consacrées chaque année scolaire à l'éducation) (Santibañez et al., 2005)²⁶.

Encadré 3.6. Le plan d'action pour des écoles de qualité

Le *Programa Escuelas de Calidad* (PEC), ou plan d'action pour des écoles de qualité, vise à rééquilibrer la répartition des ressources entre les dépenses salariales et non salariales. Bien que chaque établissement primaire ou secondaire mexicain puisse y participer, le PEC s'adresse avant tout aux écoles défavorisées par un courrier direct, la radio ou d'autres moyens de communication. Les écoles participantes reçoivent pendant cinq ans une subvention d'un maximum de 50 000 pesos (environ 4 000 USD) par année scolaire, ainsi qu'un peso supplémentaire pour chaque peso dépensé par la communauté scolaire (jusqu'à concurrence de 50 000 pesos) en vue de développer et de mettre en œuvre un plan de restructuration. Ce plan est conjointement mis au point et appliqué par la communauté scolaire – enseignants, parents, élèves et direction de l'école – et comprend une formation structurée à l'intention des directeurs d'établissement. Au cours des quatre premières années, les établissements doivent consacrer 80 % des subventions aux fournitures, à l'infrastructure et à d'autres dépenses non salariales. La cinquième année, une grande partie des ressources est allouée à la formation et au développement du corps enseignant.

Lancé en 2001 dans quelque 2 200 établissements, le PEC couvrait 38 000 écoles en 2006-2007 (soit 20 % environ des établissements primaires et secondaires). Son budget relativement restreint (autour de 1 400 millions de pesos ou 100 millions USD), tout comme ses résultats et ses retours d'information positifs lui valent d'être l'un des programmes du ministère les plus appréciés. Dans l'ensemble, les évaluations effectuées par divers organismes lui donnent des notes positives (disponibles sur le site Internet du programme :). Une étude de la Banque mondiale, par exemple, indique que le PEC diminue le taux d'abandon et d'échec de 0.24 point de pourcentage et le taux de redoublement de 0.31 point (Skoufias et Shapiro, 2006).

L'*Alianza por la Calidad de la Educación* (Alliance pour la qualité de l'éducation, encadré 3.7) est une autre initiative récente visant à faire reposer le recrutement des enseignants sur des examens nationaux, tout en améliorant l'infrastructure des établissements et en instaurant des mesures d'incitation à l'amélioration des performances pour le corps enseignant. Si elle s'attaque à d'importantes faiblesses du système, son caractère volontaire risque toutefois de réduire son efficacité. Dans certains États, le syndicat des enseignants a déjà refusé de l'adopter et des enseignants ont fait la grève afin de protester contre les examens.

L'*Alianza* a pour objectif de fonder le développement professionnel sur les performances des élèves, sur les notes des enseignants aux programmes de formation et sur leurs propres performances. Il s'agit là d'une étape bienvenue vers l'amélioration de la qualité de l'enseignement. En effet, ce dispositif marquerait un progrès par rapport au « double comptage » de l'ancienneté et du grade universitaire le plus élevé pour les salaires

Encadré 3.7. Alliance pour la qualité de l'éducation

En mai 2008, le président Calderón a annoncé la conclusion de l'*Alianza por la Calidad de la Educación*, accord volontaire entre le gouvernement et le syndicat des enseignants (*Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, SNTE*), qui compte 1.5 million d'affiliés, en vue améliorer la qualité de l'enseignement au Mexique.

Objectif : améliorer la qualité de l'enseignement au Mexique.

Instruments :

- | Modernisation de l'école : amélioration des infrastructures, mise à niveau des technologies de l'information, création de conseils scolaires participatifs.
- | Professionnalisation des enseignants : recrutement par un organisme indépendant ; formation et certification ; amélioration des mesures d'incitation via la réforme du *Carrera Magisterial* et un nouveau système exclusivement fondé sur les performances des élèves (*Programa de Estímulos a la Calidad Docente*).
- | Amélioration du bien-être des élèves : état de santé (régime alimentaire, hygiène de vie) et accès aux soins (subventions *Oportunidades* supplémentaires).
- | Réforme des programmes d'enseignement : adaptation aux besoins personnels et professionnels.
- | Évaluation : évaluer et responsabiliser tous les acteurs du système (chefs d'établissement, enseignants, élèves).

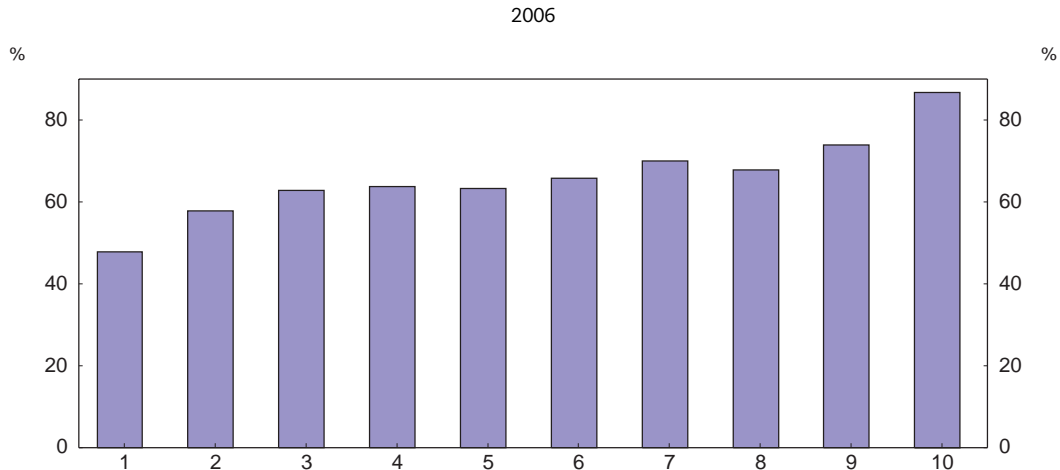
La Banque mondiale a manifesté son soutien à l'*Alianza* en s'engageant à produire un rapport annuel sur l'éducation au Mexique et à aider le gouvernement à le mettre en œuvre. L'*Alianza* apporte une réponse aux principales faiblesses du système éducatif mexicain. Toutefois, cette initiative se heurte à l'opposition de certains enseignants. Dans l'État de Morelos par exemple, une grève de la section locale du SNTE (Section 19) et du *Movimiento Magisterial* a contraint le gouvernement à négocier un accord distinct, principalement en raison de l'opposition des enseignants aux examens d'admission centralisés. Selon le journal *El Universal*, dans l'État de Morelos, une grande partie des postes d'enseignants sont actuellement transmis de façon héréditaire.

de base et le *Carrera Magisterial (CM)*. Néanmoins, une réforme plus ambitieuse semble nécessaire pour exploiter au maximum le potentiel du *Carrera Magisterial*. Les évaluations des enseignants et des élèves devraient être modifiées afin de mettre davantage l'accent sur les capacités cognitives. Il faudrait par ailleurs fixer des normes claires pour l'examen par les pairs des performances des enseignants, qui devrait être effectué par des évaluateurs externes, si possible des enseignants ayant atteint l'échelon le plus élevé du *Carrera Magisterial* réformé. De plus, l'octroi d'augmentations salariales pour le reste de la carrière devrait faire place à une évaluation longitudinale des enseignants. Dans ce cadre, ceux-ci seraient évalués régulièrement tout au long de leur carrière, compte tenu du résultat des évaluations des élèves (OCDE, 2008c). Les enseignants seraient ainsi davantage incités à améliorer continuellement leurs compétences professionnelles. Parallèlement, cela compenserait le désavantage initial des professeurs ayant des élèves issus de milieux socio-économiques défavorisés²⁷.


Le programme *Oportunidades* a pour objectif d'accroître le taux d'inscription dans le secondaire. Il consiste à verser des subventions aux ménages à faible revenu sous réserve que leurs enfants se présentent régulièrement aux cours et aux visites médicales. Ce programme de transferts monétaires s'est avéré efficace pour augmenter le taux de

présence à l'école, tout particulièrement pour les filles (Todd et Wolpin, 2006, Schultz, 2004). Toutefois, si les taux de scolarisation dans le primaire et dans le premier cycle du secondaire s'en sont trouvés accrus au point d'atteindre des niveaux proches de la moyenne des pays de l'OCDE, le taux de scolarisation dans le secondaire à 15 ans reste faible, notamment dans les groupes à faible revenu (graphique 3.20)²⁸. Pour l'améliorer à

Graphique 3.20. **Taux de scolarisation dans le secondaire par décile de revenus**



Source : ENIGH, Enquête 2006 sur les revenus des ménages.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/684558837868>

partir de 15 ans, le gouvernement a récemment lancé le programme *Jóvenes con Oportunidades*, qui octroie des subventions à condition que les enfants parviennent au terme de l'enseignement secondaire. L'extension de ce programme pourrait être un moyen efficace d'augmenter le taux de scolarisation. Son efficacité doit toutefois faire l'objet d'une évaluation continue, en particulier pour déterminer le niveau optimal des subventions.

Comment améliorer l'efficacité du système éducatif ?

Le système éducatif mexicain est confronté à deux défis : renforcer les incitations à améliorer les performances pour les établissements scolaires et les enseignants, augmenter le taux d'achèvement des études secondaires du premier cycle et le taux de scolarisation dans le deuxième cycle du secondaire. La faiblesse des mesures d'incitation a contribué à la médiocrité des performances mexicaines aux tests standardisés PISA : le Mexique a en effet obtenu des notes bien inférieures à celles des autres pays de l'OCDE et des pays émergents. Jusqu'à une date récente, le processus de recrutement des enseignants n'était pas transparent. De plus, le principal système de développement professionnel accorde une importance excessive à l'ancienneté au lieu de se concentrer sur la performance des enseignants. L'autonomie des établissements scolaires en matière de budgets, d'instruction et de personnel est limitée, et au terme de l'enseignement secondaire il n'existe aucun examen de fin d'études national qui renforcerait l'obligation de rendre des comptes aux pouvoirs publics et aux parents. Les systèmes d'évaluation actuels sont fragmentés et axés sur les connaissances plutôt que

sur les capacités cognitives. Bien que l'Alliance pour la qualité de l'éducation réponde à certains de ces problèmes, d'autres mesures s'avèrent nécessaires.

La qualité pédagogique des nouveaux enseignants peut être améliorée par une sélection sur la base de l'examen d'admission national, comme le prévoit l'Alianza et comme on l'a fait pour la première fois en 2008. À l'intention des enseignants déjà en place on pourrait instaurer une procédure de requalification volontaire et transformer le *Carrera Magisterial* en un système incitatif à part entière, fortement axé sur les résultats des élèves et les performances des enseignants. La réforme du *Carrera Magisterial* planifiée par l'Alianza est certes appropriée, mais les autorités devraient veiller à ce que l'évaluation des résultats des élèves tienne suffisamment compte des désavantages initiaux liés à un milieu socio-économique défavorisé, en recourant à une analyse de régression ou à une évaluation longitudinale. L'examen par les pairs des performances des enseignants devrait être réalisé par un comité indépendant.

Les performances peuvent aussi être améliorées par une plus grande autonomie des établissements scolaires en matière d'élaboration du budget, d'organisation de l'enseignement, de contenus pédagogiques et de gestion du personnel. Cette autonomisation devrait s'accompagner de mesures visant à accroître l'obligation de rendre des comptes aux parents et aux pouvoirs publics par le biais d'un examen de fin d'études du premier cycle du secondaire. La consolidation des systèmes d'évaluation actuels devrait également renforcer l'obligation de reddition de comptes des écoles. Étant donné qu'un programme scolaire national est en place, les autorités devraient s'attacher à créer un système d'évaluation unique et exhaustif axé en priorité sur les capacités cognitives.

La médiocrité des scores aux tests PISA est par ailleurs liée à l'important déséquilibre des dépenses éducatives en faveur des salaires et au détriment des autres postes de dépenses. Les nouveaux fonds devraient être essentiellement consacrés à l'amélioration des infrastructures scolaires et du matériel pédagogique ainsi qu'à la formation des enseignants. Cela pourrait être réalisé en développant l'*Enciclomedia* et les plans d'action pour des écoles de qualité : ceux-ci ont en effet produit des résultats positifs mais ne représentent actuellement qu'une faible part des dépenses éducatives totales. Le programme *Telesecundaria*, qui a par le passé contribué à accroître le taux de scolarisation secondaire dans les zones rurales isolées, devrait être évalué afin de déterminer si la médiocrité des performances est due au caractère défavorisé de ces régions ou à des problèmes de qualité.

Il faudrait étendre le programme *Jóvenes con Oportunidades* afin d'augmenter le taux de scolarisation dans le secondaire. Une évaluation continue s'impose pour veiller à ce que le niveau des subventions réponde au double impératif d'extension de la couverture et de limitation des coûts budgétaires.

Conclusions

Les récentes initiatives du gouvernement pour réformer le système de santé et le système éducatif vont dans la bonne direction. En matière de santé, des progrès substantiels ont été réalisés dans l'affiliation des familles qui n'étaient auparavant pas couvertes par les régimes d'assurance existants. L'objectif primordial devrait être d'instaurer la couverture maladie universelle et de mieux intégrer les réseaux assureurs-prestataires actuels. En ce qui concerne l'éducation, l'initiative Alianza comprend quelques mesures très prometteuses pour les enseignants et les établissements scolaires. Les

autorités devraient saisir cette occasion pour dispenser à tous les enfants un enseignement de base de qualité. L'encadré 3.8 propose pour la santé et l'éducation une liste de mesures qui aideraient à atteindre ces objectifs.

Encadré 3.8. Principales recommandations en vue d'accroître l'efficacité des dépenses de santé et d'éducation

En matière de santé, les principaux défis consistent à mettre en place une couverture maladie universelle et à réduire la fragmentation du système.

- | Poursuivre les efforts pour instaurer une couverture maladie universelle au moyen du *Seguro Popular*. En particulier, ouvrir des discussions en vue de rendre l'assurance-maladie obligatoire afin d'éviter que l'antisélection d'individus en moins bonne santé au sein du *Seguro Popular* ne nuise à sa viabilité budgétaire.
- | Instaurer une séparation nette entre la fonction d'assureur et celle de prestataire de santé. Permettre à tous les assureurs de traiter avec n'importe quel prestataire. Établir un système unifié de gestion des demandes de prise en charge afin de réduire les coûts administratifs.
- | Mettre en place un registre centralisé des assurés pour réduire les chevauchements entre assureurs et améliorer le ciblage du *Seguro Popular*.

En matière d'éducation, il s'agit avant tout d'améliorer la qualité de l'enseignement et d'accroître le taux de scolarisation dans le premier cycle du secondaire.

- | Mettre en œuvre un examen national pour le recrutement des enseignants afin d'améliorer la qualification professionnelle des nouvelles recrues et proposer aux enseignants déjà en activité une procédure de requalification volontaire.
- | Transformer le *Carrera Magisterial* en un système incitatif à part entière, fortement axé sur les performances pédagogiques.
- | Accroître l'autonomie des établissements scolaires en termes de budget et de gestion du personnel.
- | Accompagner cette autonomisation par des mesures visant à renforcer l'obligation de rendre des comptes, notamment grâce à l'instauration d'un examen national de fin d'études au terme du premier cycle de l'enseignement secondaire.
- | Regrouper les multiples systèmes d'évaluation actuels.
- | Consacrer la plupart des nouveaux crédits à l'amélioration de l'infrastructure scolaire, du matériel pédagogique et de la formation des enseignants.
- | Améliorer le taux d'achèvement des études dans le premier cycle du secondaire et la scolarisation dans le deuxième cycle du secondaire en élargissant le programme *Jóvenes con Oportunidades*.

Notes

1. Selon OCDE (2007a), un écart de 38 points sur l'échelle PISA de compétence scientifique correspond à la différence moyenne de performance entre deux élèves qui se trouvent dans des classes qui se suivent.
2. Au Mexique, les dépenses sociales publiques, qui correspondent au poste budgétaire « développement social » (*Desarrollo Social*), ont représenté en 2006 environ 44 % des dépenses publiques totales et approximativement 69 % des dépenses programmables. Au sein de ce budget, les dépenses de sécurité sociale représentent le principal poste (9 % du total), et sont essentiellement constituées des pensions de retraite, qui ne sont pas prises en compte dans la présente étude du fait qu'elles ne sont pas directement en lien avec les performances.

3. En utilisant la définition de la population couverte retenue par le ministère de la Santé. Voir OCDE (2005, p. 32) pour une réflexion sur d'autres définitions. *Source* : Contribution du ministère de la Santé.
4. Le Mexique est le pays de l'OCDE où la part des paiements directs dans les dépenses totales de santé était la plus élevée en 2005, à plus de 50 % (OCDE, 2008a). Cette situation pourrait en partie s'expliquer par le fait que les services de santé fédéraux et des États délivrent peu de médicaments, ce qui oblige la population non assurée à les acheter dans des officines privées.
5. Les cotisations de sécurité sociale, salariales comme patronales, sont entièrement déductibles fiscalement. Elles comprennent i) une cotisation fédérale égale à 13.9 % du salaire minimum corrigé de l'inflation dans le District fédéral en 1997 ; ii) une cotisation patronale forfaitaire égale à 20.4 % du salaire minimum et iii) une cotisation assise sur le revenu égale à 1.5 % de la part du salaire des travailleurs excédant trois fois le salaire minimum. Les salariés dont le salaire est inférieur à trois fois le salaire minimum sont exonérés de cotisations de sécurité sociale, mais les employeurs paient systématiquement la cotisation forfaitaire.
6. La Turquie a adopté une loi sur l'assurance-maladie universelle obligatoire en 2008.
7. En ce qui concerne la couverture par Seguro Popular, la différence entre les chiffres du ministère de la Santé et ceux figurant dans le tableau 3.1 et le tableau 3.6. s'explique principalement par la forte augmentation de l'affiliation entre 2006 et 2008.
8. Dans les systèmes où les fonctions d'assurance et de fourniture de soins ne sont pas séparées, il n'y a généralement qu'un organisme verticalement intégré, à la fois assureur et prestataire de soins, ce qui permet de maîtriser les coûts administratifs. Ce modèle est celui qui existe dans les pays nordiques, en Australie, en Italie, en Grèce et au Portugal, par exemple.
9. Les hôpitaux de l'IMSS font exception. Toutefois, seules les dépenses de fournitures, qui représentent moins de 10 % des dépenses totales, sont financées via des accords de paiement prospectif.
10. Un registre des individus couverts empêcherait ces erreurs de ciblage, mais *IMSS-Oportunidades* n'en tient pas.
11. La réforme de 2004 vise à augmenter les fonds dont disposent les États les plus pauvres pour le financement de la santé, en leur accordant des fonds fédéraux supplémentaires via une subvention par famille affiliée à *Seguro Popular* (quote-part sociale). En outre, la subvention fédérale peut être complétée par une contribution de solidarité fédérale, qui tient compte, entre autres, des risques et besoins des États en matière de santé. La quote-part sociale et la contribution de solidarité fédérale sont progressives, dans le sens où elles sont essentiellement destinées aux États les plus pauvres. En outre, les États sont tenus de verser au système de santé (fonds de solidarité de l'État), sur leur ressources propres, un montant minimum par famille affiliée. Les États les plus riches consacrant déjà à la santé une somme supérieure au minimum requis, l'augmentation des dépenses de santé induite par ce mécanisme concerne essentiellement les États les plus pauvres.
12. Ces résultats ont été obtenus par régression, au niveau des États, des dépenses de santé par habitant sur le PIB par habitant. Pour toutes les variables, une différence moyenne a été calculée pour corriger les différences au niveau du PIB par habitant et des dépenses de santé moyennes par habitant.
13. Selon le ministère de la Santé, fin 2008, *Seguro Popular* couvrait environ 21 millions de Mexicains.
14. Les chiffres varient selon les études utilisées pour l'évaluation. La différence entre les deux groupes est de 2.2 points de pourcentage selon l'étude d'impact de *Seguro Popular* (*Encuesta de Impacto del Seguro Popular*), mais de 3.5 points selon l'enquête nationale sur la santé et la nutrition (ENSANUT). L'enquête nationale sur les revenus et les dépenses des ménages (ENIGH) ne révèle pas de différence significative entre les deux groupes. Si l'étude neutralise les caractéristiques individuelles des affiliés à *Seguro Popular* et des non-assurés et cherche à corriger les effets de l'autosélection, on ne dispose pas d'éléments suffisants pour se prononcer sur la validité des procédures et résultats statistiques.
15. Selon Auditoría (2007), le déficit devrait atteindre 84 milliards de pesos d'ici à 2010, et le ratio qui rapporte le revenu aux coûts devrait continuer de s'établir à 60 % environ.
16. L'emploi formel est défini comme l'emploi salarié assorti d'une immatriculation à l'IMSS. L'emploi informel regroupe l'emploi non salarié légal (activité non salariée et activité rémunérée à la commission) et l'emploi salarié illégal, dans le cadre duquel le salarié perçoit un salaire mais n'est pas immatriculé à l'IMSS. Les comisionistas sont rémunérés à la commission, mais ne perçoivent

pas de salaire. Contrairement aux travailleurs non salariés, ils ne possèdent pas d'actifs productifs et travaillent pour une entreprise.

17. La sécurité sociale est subventionnée explicitement, par les subventions fédérales, et implicitement, par la déductibilité fiscale des cotisations.
18. Une légère amélioration a toutefois été constatée depuis l'évaluation PISA 2003, où le Mexique a obtenu 399 points en lecture.
19. L'enquête PISA 2006 classe les étudiants selon six niveaux de compétence dans les trois domaines analysés (cinq niveaux pour la lecture). Les élèves en dessous du niveau 2 sont uniquement capables de résoudre des problèmes simples et familiers. D'après l'OCDE (2007a), en sciences, par exemple, les élèves classés en dessous du niveau 2 ne « possèdent [pas] les compétences en sciences qui leur permettent de faire face à des situations de la vie courante en rapport avec les sciences et la technologie. » Dans les trois domaines de l'évaluation PISA, environ 50 % des élèves mexicains se situent en dessous du niveau 2, contre approximativement 20 % pour la moyenne des pays de l'OCDE : 47 % en lecture (moyenne OCDE : 20.1 %), 56.5 % en mathématiques (contre 21.3 %) et 51 % en sciences (contre 19.3 %).
20. Selon Simar et Wilson (2007), la deuxième étape de la régression sur les variables d'environnement des scores d'efficacité découlant de l'analyse d'enveloppement des données biaise les estimations. Il faut donc interpréter avec circonspection la valeur du coefficient dans la deuxième étape de la régression sur le pourcentage de dépenses non salariales par rapport aux dépenses totales. Cependant, lorsqu'on relève les scores d'efficacité et qu'on les compare au pourcentage de dépenses salariales par rapport aux dépenses totales, on constate que les pays les plus efficaces sont généralement ceux présentant le pourcentage le plus élevé de dépenses non salariales.
21. L'absence d'examen centralisés laisse supposer que d'autres facteurs déterminants pour la qualification professionnelle des enseignants, notamment leurs compétences, varient aussi considérablement d'un État fédéré à l'autre. Une étude empirique (Hanushek et Rivkin, 2006) conclut que ces autres facteurs tendent à être plus importants que les acquis scolaires des enseignants.
22. Communication du gouvernement.
23. Les *Secundarias para Trabajadores et les Capacitaciones para el Trabajo* n'ont pas été pris en compte dans cette analyse car, selon l'INEE (2007), l'échantillon disponible pour ces établissements était trop petit pour permettre une inférence statistique.
24. Selon le SEP (2008), 7.6 % des élèves de l'enseignement secondaire du premier cycle sont inscrits dans des écoles privées, contre 19.2 % des élèves du deuxième cycle.
25. Ce programme met également à la disposition des écoles participantes le logiciel Encarta, encyclopédie électronique développée par Microsoft.
26. Il existe également un problème d'efficacité quant à la répartition des ressources entre l'enseignement préscolaire et l'enseignement primaire/secondaire. Actuellement, le gouvernement augmente les ressources consacrées à l'éducation préscolaire. D'un côté, cela risque de diminuer les fonds alloués à l'enseignement primaire et secondaire, mais, de l'autre, une bonne éducation préscolaire améliore généralement les résultats des élèves pour la suite de leur scolarité.
27. Ces réformes pourraient améliorer le taux de satisfaction vis-à-vis de Carrera Magisterial. Selon l'INEE (2005), en 2003 près d'un tiers des enseignants ont déclaré que Carrera Magisterial ne contribuait pas ou contribuait peu au développement professionnel.
28. Selon l'OCDE (2008b), les taux de scolarisation dans le secondaire correspondent au pourcentage d'enfants de 15 à 16 ans inscrits dans un établissement secondaire.

Bibliographie

- Aaronson, D., L. Barrow et W. Sander (2007), « Teachers and student achievement in the Chicago public high schools », *Journal of Labor Economics*, vol. 25, pp. 95-135.
- Auditoría Superior de la Federación (2007), *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005*, Mexique.
- Banque mondiale (2004), « Universal Health Insurance Coverage in Mexico: In Search of Alternatives », Banque mondiale, Washington DC.

- Banque mondiale (2005), « Income Generation and Social Protection for the Poor », Banque mondiale, Washington DC.
- CEPALC (2009), CEPALSTAT, *Statistiques sur l'Amérique latine et les Caraïbes*, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago.
- CONAVI (2006), *Necesidades de Vivienda*, Comisión Nacional de Vivienda, Mexique.
- Docteur, E. et H. Oxley (2003), « Health care systems: Lessons from the reform experience », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 374, OCDE, Paris.
- Frenk, J., E. Gonzalez Pier, O. Gomez-Dantes, M. Lezana, F. Knaul (2006), « Comprehensive reform to improve health system performance in Mexico », *The Lancet*, vol. 368, pp. 1524-1534.
- Gakidou, E., R. Lozano, E. González-Pier, J. Abbott-Klafter, J. Barofsky, C. Bryson-Cahn, D. Feehan, D. Lee, H. Hernández-Llamas, C. Murray, « Assessing the effect of the 2001-2006 Mexican health reform: An interim report card », *The Lancet*, vol. 368, pp. 1920-1935.
- Garber, A.M. et J. Skinner (2008), « Is American health care uniquely inefficient ? », Document de travail NBER n° 14257.
- Gruen, R. et A. Howarth (2005), « Financial Management in Health Services », McGraw-Hill, New York.
- Guichard, S. (2005), « The education challenge in Mexico », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 447, OCDE, Paris.
- Hadley, J. (2003), « Sick and poorer – the consequences of being uninsured: A review of the research on the relationship between health insurance, medical care use, health, work, and income », *Medical Care Research and Review*, vol. 60(2), Supplément au numéro de juin 2003, 3S-75S.
- Hanushek, E. (2008), « Incentives for efficiency and equity in the school system », *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol. 9 (numéro spécial), pp. 5-27.
- IMSS (2008), *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social*, Mexico.
- INEE (2005), *Panorama Educativo de México 2005*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Mexique.
- INEE (2007a), *Panorama Educativo de México 2007*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Mexique.
- INEE (2007b), *PISA 2006 en México*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Mexique.
- INEE (2008), *Panorama Educativo de México 2008*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Mexique.
- INS (2008), *Sistema de Protección Social en Salud. Evaluación de Procesos Administrativos*, Instituto Nacional de Salud Pública.
- Joumard, I. (2005), « Getting the most out of public sector decentralisation in Mexico », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 453, OCDE, Paris.
- Joumard, I., C. André, C. Nicq et O. Chatal (2008), « Health status determinants: lifestyle, environment, health care resources and efficiency », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 627, OCDE, Paris.
- Levy, S. (2008), « Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico », Brookings Institution Press, Washington DC.
- Nigenda, G., J. Ruíz, Y. Rosales, R. Berejano (2006), « Enfermeras con licenciatura en México: estimación de los niveles de deserción escolar y desperdicio laboral », *Salud Pública de México*, vol. 48(1), pp. 22-29.
- OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Reviews of Health Systems: Mexico*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *PISA 2006, vol. 1 : Analyse des résultats*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *PISA 2006, vol. 2 : Données*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Éco-Santé*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Regards sur l'éducation : Indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), *Measuring Improvements in Learning Outcomes – Best Practices to Assess the Value Added of Schools*, OCDE, Paris.

- OCDE (2009), *Reviews of Health Systems: Turkey*, OCDE, Paris (à paraître).
- OMS (2007), *Statistiques sanitaires mondiales 2007*, Organisation mondiale de la santé, Genève.
- Reimers (2006) (dir. pub.), *Aprender más y mejor. Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México*, Fondo de Cultura Económica, Mexique.
- Rivkin, S., E. Hanushek et J. Kain (2005), « Teachers, schools, and academic achievement », *Econometrica*, vol. 73, pp. 417-458.
- Santibañez, L., G. Vernez, P. Razquin (2005), *Education in Mexico Challenges and Opportunities*, RAND Documented Briefing, Santa Monica, CA.
- Santibañez, L., J.F. Martínez, A. Datar, P.J. McEwan, C. Messan Setodji, R. Basurta-Dávila (2007), « Breaking ground: Analysis of the assessment system and impact of Mexico's teacher incentive program "Carrera Magisterial" », *RAND Technical Report*, Santa Monica, CA.
- Schultz, P. (2004), « School subsidies for the poor: Evaluating the Mexican Progresa poverty program », *Journal of Development Economics*, vol. 74, pp. 199-250.
- SEP (2007), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras. Ciclo Escolar 2007-2008*, Secretaría de Educación Pública, Mexique.
- Simar, L. et P. Wilson (1998), « Sensitivity analysis of efficiency scores: How to bootstrap in nonparametric frontier models », *Management Science*, vol. 44, pp. 49-61.
- Simar, L. et P. Wilson (2000), « Statistical inference in nonparametric frontier models: The state of the art », *Journal of Productivity Analysis*, vol. 13, pp. 49-78.
- Simar, L. et P. Wilson (2007), « Estimation and inference in two-stage, semi-parametric models of production processes », *Journal of Econometrics*, vol. 136, pp. 31-64.
- Skoufias, E. et J. Shapiro (2006), « Evaluating the Impact of Mexico's Quality Schools Program: The Pitfalls of Using Nonexperimental Data », Étude de l'Institut de la Banque mondiale n° 4036, Banque mondiale, Washington DC.
- Sutherland, D., I. Joumard et C. Nicq (2007), « Performance indicators for public spending efficiency in primary and secondary education », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 546, OCDE, Paris.
- Todd, P. et K. Wolpin (2006), « Assessing the impact of a school subsidy programme in Mexico: Using a social experiment to validate a dynamic behavioural model of child schooling and fertility », *American Economic Review*, vol. 96, pp. 1384-1417.
- Wößmann, L. (2007), « International evidence on school competition, autonomy, and accountability: A review », *Peabody Journal of Education*, vol. 82(2-3), pp. 473-497.

ANNEXE 3.A1

*Précisions sur l'analyse d'enveloppement des données***Santé**

Pour les dépenses de santé, les scores d'efficacité découlant de l'analyse d'enveloppement des données sont calculés en utilisant l'espérance de vie comme variable indicative des résultats du système de santé. L'espérance de vie à la naissance présente l'avantage de constituer une mesure très large de l'état de santé de la population car elle résume une multitude de domaines de santé, mais son inconvénient majeur est qu'elle est influencée par des facteurs qui ne se trouvent pas en relation directe avec le système de soins. Du côté des intrants, une variable d'entrée et deux variables d'environnement sont prises en compte : les dépenses de santé totales par habitant mesurent les fonds consacrés aux soins de santé, aussi bien privés que publics ; le PIB par habitant mesure le niveau de revenu de la population et peut être considéré comme la synthèse de nombreux facteurs influant sur l'état de santé de la population ; enfin, la consommation de fruits et légumes sert de variable indicative du mode de vie de la population, qui peut également influencer sur son état de santé. L'année de référence pour les variables de résultat et d'entrée est 2005. Afin de vérifier la validité de ces résultats, les calculs ont été effectués une nouvelle fois en remplaçant le PIB par habitant par l'indice PISA de statut économique, social et culturel (SESC), qui synthétise les acquis professionnels, scolaires et culturels, de la population. Les résultats ainsi obtenus sont similaires à ceux rapportés ici. L'échantillon d'estimation comprend 29 pays de l'OCDE et 15 pays émergents présentant un PIB par habitant supérieur à 8 000 USD PPA et pour lesquels l'ensemble des variables de résultat, d'entrée et d'environnement, sont disponibles. Les scores d'efficacité sont corrigés du biais induit par la petite taille de l'échantillon au moyen de la procédure proposée par Simar et Wilson (1998, 2000). Celle-ci tient compte du fait que, en raison du petit nombre de pays, le pays situé à la frontière d'efficacité risque fort d'être omis, ce qui fausserait les scores d'efficacité en les augmentant. Ainsi, grâce à la procédure de correction pour les petits échantillons, aucun pays ne se trouve à la frontière d'efficacité. Les résultats détaillés de l'analyse d'enveloppement des données ainsi que les variables de résultat et d'entrée, les intervalles de confiance et les gains d'efficacité potentiels sont présentés dans les tableaux 3.A1.1 et A1.2. Ces résultats reposent sur l'hypothèse que les rendements d'échelle dans la production n'augmentent pas.

Éducation

Les scores d'efficacité du système éducatif mexicain sont calculés en utilisant comme variable de résultat un score PISA synthétique combinant au moyen d'une analyse

factorielle les résultats obtenus en lecture, en mathématiques et en sciences lors de l'évaluation 2006. La variable d'entrée est la dépense éducative par élève et la variable d'environnement l'indice PISA SESC. La dépense éducative par élève correspond à la dépense moyenne en USD PPA par élève du secondaire pour la période 2000-2007. Il serait préférable d'employer une mesure de la dépense totale par élève pour l'ensemble de sa scolarité théorique, mais ces données ne sont disponibles que pour un sous-ensemble des

Tableau 3.A1.1. **Espérance de vie à la naissance comme variable de résultat**

Pays	Espérance de vie à la naissance	Dépenses de santé totales	PIB/habitant	Consommation de fruits et légumes	Indicateur d'efficacité des extraits	Intervalle de confiance de 95 %	Accroissement potentiel de l'espérance de vie
ARG	74.8	1 107	10 815	1.50	0.956	[0.938, 0.971]	3.41
AUS	80.8	3 000	31 656	1.96	0.978	[0.968, 0.984]	1.81
AUT	79.4	3 487	34 075	2.27	0.963	[0.956, 0.967]	3.02
BEL	79.5	3 088	31 699	1.98	0.962	[0.952, 0.968]	3.13
BGR	72.6	722	9 328	1.89	0.944	[0.926, 0.959]	4.30
BRA	71.8	666	8 474	1.35	0.971	[0.941, 0.999]	2.11
CAN	80.2	3 425	34 972	2.39	0.973	[0.966, 0.977]	2.19
CHE	81.2	4 072	35 182	2.00	0.985	[0.976, 0.989]	1.24
CHL	78.2	666	12 173	1.57	0.969	[0.933, 0.999]	2.48
CZE	75.9	1 445	20 280	1.50	0.946	[0.934, 0.957]	4.32
DEU	78.9	3 269	30 445	2.03	0.954	[0.945, 0.961]	3.77
DNK	77.8	3 063	33 645	2.48	0.944	[0.937, 0.948]	4.60
ESP	80.6	2 254	27 180	2.55	0.982	[0.975, 0.989]	1.48
EST	72.6	831	16 677	1.73	0.915	[0.900, 0.924]	6.78
FIN	78.8	2 309	30 462	1.61	0.950	[0.932, 0.964]	4.15
FRA	80.2	3 329	30 591	2.37	0.971	[0.964, 0.977]	2.36
GBR	78.9	2 597	31 371	2.06	0.953	[0.944, 0.961]	3.92
GRC	79.0	2 954	29 261	4.22	0.959	[0.953, 0.964]	3.34
HRV	75.2	985	13 231	1.98	0.950	[0.937, 0.959]	3.96
HUN	72.6	1 328	17 014	1.88	0.910	[0.901, 0.916]	7.16
IRL	79.4	3 139	37 887	2.19	0.963	[0.955, 0.967]	3.04
ISL	81.1	3 344	35 465	1.61	0.974	[0.952, 0.988]	2.18
ISR	79.7	1 850	22 886	3.36	0.984	[0.978, 0.990]	1.27
ITA	80.3	2 474	27 750	3.08	0.979	[0.973, 0.985]	1.71
JPN	82.1	2 498	30 290	1.58	0.980	[0.959, 0.999]	1.72
KOR	78.4	1 263	21 273	2.74	0.980	[0.970, 0.986]	1.61
LTU	71.3	837	14 084	1.68	0.896	[0.882, 0.907]	8.25
LVA	71.4	840	13 215	1.52	0.901	[0.885, 0.913]	7.84
MEX	74.4	725	11 387	1.78	0.946	[0.929, 0.960]	4.26
MNE	74.3	657	8 160	2.23	0.967	[0.920, 0.999]	2.54
NLD	79.3	3 187	34 492	2.55	0.963	[0.956, 0.967]	3.05
NOR	80.0	4 307	47 538	1.90	0.969	[0.959, 0.975]	2.53
NZL	79.7	2 223	24 566	2.44	0.981	[0.975, 0.986]	1.55
POL	75.0	843	13 571	1.47	0.952	[0.936, 0.964]	3.79
PRT	78.1	2 046	19 956	2.97	0.972	[0.965, 0.977]	2.21
ROM	71.7	513	9 368	2.43	0.981	[0.952, 0.999]	1.42
RUS	65.5	615	11 861	1.44	0.893	[0.867, 0.909]	7.88
SRB	72.6	520	8 644	2.23	0.969	[0.923, 0.999]	2.34
SVK	73.9	1 129	15 881	1.29	0.949	[0.920, 0.966]	4.00
SVN	77.6	1 959	23 010	2.14	0.958	[0.951, 0.963]	3.42
SWE	80.5	3 013	32 016	1.93	0.974	[0.964, 0.981]	2.13
TUR	71.3	593	10 370	3.37	0.928	[0.909, 0.945]	5.50
URY	75.6	745	9 266	1.25	0.967	[0.917, 0.999]	2.62
USA	77.7	6 350	41 813	2.36	0.944	[0.938, 0.947]	4.60

pays de l'OCDE. Les résultats en termes d'efficacité sont similaires à ceux présentés dans le corps du document dès lors que l'on utilise cette mesure alternative de la dépense éducative. L'échantillon d'estimation comprend 28 pays de l'OCDE et 14 pays émergents présentant un PIB par habitant supérieur à 8 000 USD PPA et pour lesquels l'ensemble des variables de résultat, d'entrée et d'environnement sont disponibles. Les scores d'efficacité sont corrigés du biais induit par la petite taille de l'échantillon au moyen de la procédure proposée par Simar et Wilson (1998, 2000), et reposent sur l'hypothèse de rendements d'échelle constants dans la production.

Tableau 3.A1.2. Scores PISA comme variable de résultat

Pays	Score PISA synthétique	Dépenses par élève (secondaire)	Indice SESC	Indicateur d'efficacité des extraits	Intervalle de confiance de 95 %	Augmentation potentielle du score PISA
ARG	382	1 591	-0.64	0.832	[0.785, 0.832]	90
AUS	520	4 301	0.21	0.967	[0.932, 0.967]	27
AUT	502	9 107	0.2	0.908	[0.887, 0.908]	56
BEL	510	8 043	0.17	0.923	[0.901, 0.923]	48
BGR	416	1 534	-0.21	0.913	[0.863, 0.913]	49
BRA	384	855	-1.12	0.997	[0.854, 0.997]	32
CHE	514	9 817	0.09	0.931	[0.909, 0.931]	43
CHL	430	1 640	-0.7	0.933	[0.878, 0.933]	44
CZE	502	3 966	0.03	0.944	[0.910, 0.944]	39
DEU	505	6 530	0.29	0.921	[0.900, 0.921]	49
DNK	501	11 543	0.31	0.905	[0.884, 0.905]	58
ESP	476	6 104	-0.31	0.875	[0.835, 0.875]	79
EST	516	3 427	0.14	0.987	[0.951, 0.987]	14
FIN	553	8 224	0.26	0.998	[0.974, 0.998]	7
FRA	493	8 440	-0.09	0.897	[0.869, 0.897]	64
GBR	502	7 621	0.19	0.909	[0.888, 0.909]	56
GRC	464	5 894	-0.15	0.851	[0.822, 0.851]	90
HKG	542	6 308	-0.67	0.997	[0.912, 0.997]	27
HRV	479	3 012	-0.11	0.929	[0.889, 0.929]	46
HUN	492	3 404	-0.09	0.943	[0.907, 0.943]	39
IRL	509	6 705	-0.02	0.928	[0.903, 0.928]	45
ISL	494	6 953	0.77	0.898	[0.878, 0.898]	61
ISR	445	5 079	0.22	0.818	[0.790, 0.818]	108
ITA	469	7 733	-0.07	0.852	[0.827, 0.852]	88
JPN	517	6 430	-0.01	0.945	[0.920, 0.945]	36
KOR	542	4 617	-0.01	0.997	[0.958, 0.997]	14
LTU	481	2 670	0.04	0.944	[0.897, 0.944]	39
LUX	485	15 652	0.09	0.880	[0.859, 0.880]	72
LVA	485	2 478	-0.02	0.968	[0.924, 0.968]	25
MAC	509	2 666	-0.91	0.998	[0.891, 0.998]	36
MEX	409	1 833	-0.99	0.882	[0.812, 0.882]	74
NLD	521	7 765	0.25	0.943	[0.921, 0.943]	37
NOR	487	13 343	0.42	0.880	[0.859, 0.880]	72
NZL	524	5 285	0.1	0.962	[0.932, 0.962]	29
POL	500	2 669	-0.3	0.981	[0.928, 0.981]	24
PRT	471	6 332	-0.62	0.867	[0.798, 0.867]	93
ROM	410	1 258	-0.37	0.924	[0.858, 0.924]	49
SVK	482	2 360	-0.15	0.973	[0.930, 0.973]	22
SVN	506	6 061	0.13	0.924	[0.901, 0.924]	47
SWE	504	8 762	0.24	0.911	[0.889, 0.911]	55
TUR	432	1 408	-1.28	0.997	[0.852, 0.997]	37
URY	423	844	-0.51	0.997	[0.864, 0.997]	35

Chapitre 4

Pied au plancher : des réformes structurelles pour dynamiser la croissance à long terme et accélérer la sortie de la crise

Ces dernières décennies, le Mexique a progressivement amélioré ses performances en matière de croissance, mais sa convergence vers les pays de l'OCDE a été beaucoup moins rapide que celle de plusieurs autres marchés émergents. Les récentes réductions substantielles des droits à l'importation devraient aider l'économie à profiter plus pleinement de l'intégration des échanges et des investissements, ce qui pourrait constituer un atout relatif pour le Mexique compte tenu de sa situation géographique. Les réformes lancées ces deux dernières années, notamment celles qui visent à promouvoir la concurrence et la transparence dans le secteur financier et, à un degré moindre, dans les télécommunications, stimuleront également le dynamisme de l'économie. En dépit de ces progrès, de nouvelles réformes s'imposent pour favoriser la productivité globale et sectorielle. Selon diverses études, si la croissance du Mexique n'a pas été aussi rapide que celle des autres pays, cela tient aux faiblesses relatives concernant l'éducation, le développement du secteur financier et l'État de droit, à quoi s'ajoute le manque de concurrence. Concentrer maintenant l'attention sur des réformes d'être rapidement rentables – en améliorant, par exemple, la compétitivité et les infrastructures – pourrait générer un double effet positif : soutenir la reprise pour sortir de la récession actuelle et créer de la croissance à long terme. On peut y parvenir en développant la concurrence, notamment dans les industries de réseau, en libéralisant davantage le régime des investissements étrangers et des échanges commerciaux, et en améliorant la couverture de l'enseignement et les infrastructures liées au commerce.

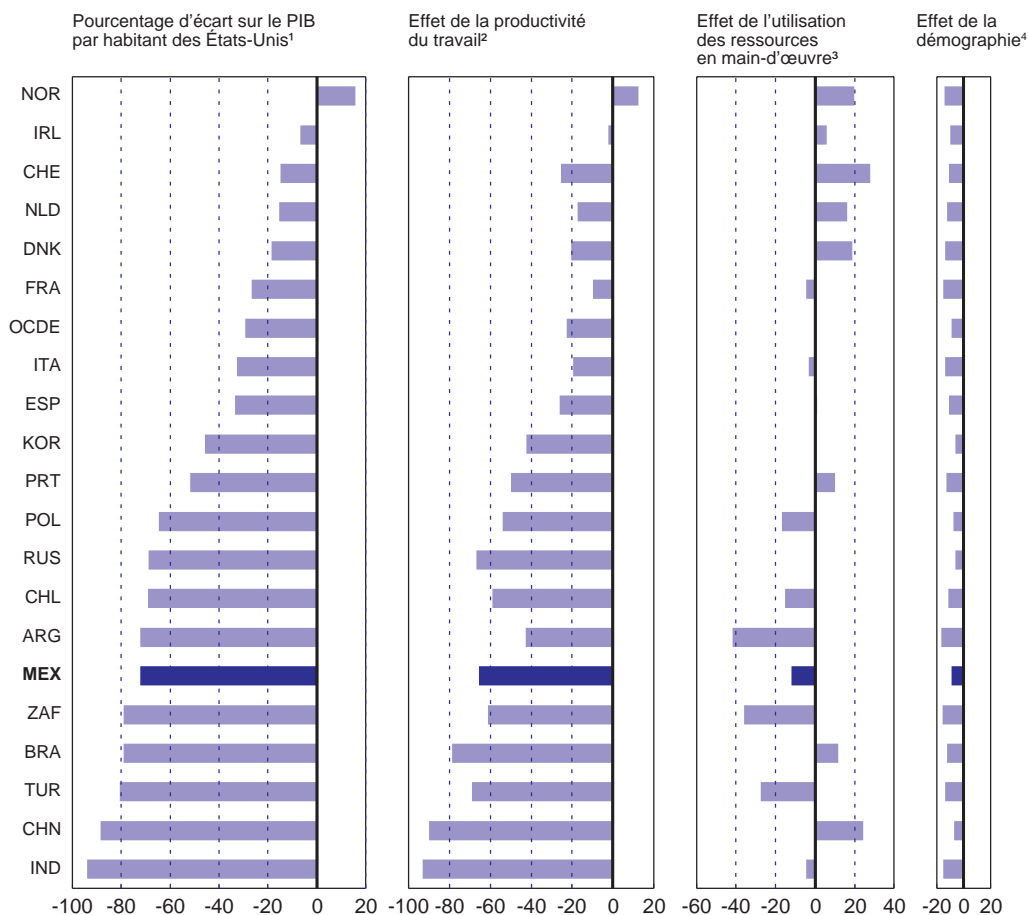
La croissance du Mexique n'a pas été exceptionnellement brillante ces dernières décennies, de sorte que le niveau de vie n'a pas convergé vers les niveaux de revenu plus élevés observés ailleurs. L'expérience que le Japon a connue permet, par exemple, de penser que le défi qui consiste à rattraper le retard peut être relevé et avoir des conséquences positives de très grande envergure. En 1950, le Mexique et le Japon avaient à peu près le même PIB par habitant. Pendant les quarante années suivantes, la croissance mexicaine a continué d'enregistrer un déclin relatif vis-à-vis des États-Unis, ce qui a contribué à l'important écart de niveau de vie entre les deux pays (graphique 4.1), alors que le Japon a profité d'une croissance soutenue pour atteindre l'un des niveaux de vie les plus élevés au monde. Toutefois, la croissance s'est quelque peu accélérée ces derniers temps au Mexique. Bien que la croissance du PIB par habitant demeure faible par rapport à d'autres marchés émergents dynamiques, elle avoisine 2 % par an, chiffre proche de la moyenne OCDE et en forte amélioration par rapport à la stagnation constatée à la fin des années 80, au lendemain de la crise de la dette latino-américaine. Les réformes visant à ouvrir l'économie aux échanges et à l'investissement et l'instauration d'une certaine stabilité macroéconomique ont été déterminantes à cet égard. Mettre en œuvre des réformes favorables à la croissance permettrait d'améliorer les perspectives à long terme et d'aider le pays à sortir de la crise. En particulier, des mesures telles que la promotion de services de télécommunications tarifés de manière concurrentielle, la mise en place d'infrastructures de transport appropriées, l'amélioration des résultats scolaires et la création d'un environnement plus attractif pour les investissements étrangers pourraient doper la compétitivité et soutenir la demande. Une intensification de la concurrence permettrait aussi de contenir les tensions inflationnistes et d'augmenter le pouvoir d'achat au fil du temps.

Ce chapitre étudie les performances du Mexique en matière de croissance et les réformes stratégiques destinées à les améliorer. La première section compare les résultats de la croissance à ceux d'autres pays. La deuxième section examine les sources de croissance dans le but d'identifier les causes des faiblesses structurelles (voir l'annexe 4.A2 pour la source des données). Enfin, le chapitre met en lumière les questions de politique structurelle auxquelles le Mexique doit répondre pour s'orienter vers une croissance plus élevée et soutenir la reprise et la demande à court et long terme.

Comparaison des résultats de la croissance du Mexique – principaux faits marquants


Au regard des autres marchés émergents, la croissance du PIB du Mexique a été faible (tableau 4.1)¹. Parallèlement au Brésil, à l'Afrique du Sud et à la Russie (cas toutefois particulier en raison de l'effondrement de l'économie planifiée), le Mexique a enregistré une croissance à des taux proches ou inférieurs à ceux observés en moyenne dans les pays de l'OCDE au cours des deux dernières décennies. À l'inverse, des marchés émergents plus performants – le Chili, la Chine, l'Inde et la Turquie – ont affiché une croissance rapide sur

Graphique 4.1. Origines des différences de PIB réel par habitant, 2007



1. Sur la base des parités de pouvoir d'achat de 2005 (PPA).
2. La productivité du travail est mesurée par le PIB par personne occupée.
3. L'utilisation des ressources en main-d'œuvre est mesurée par le ratio personnes occupées/personnes en âge de travailler.
4. Évalue la variation du ratio personnes en âge de travailler (15-64 ans)/population totale.

Source : OCDE, *Comptes nationaux* ; Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde (WDI)* ; Fonds monétaire international, *Perspectives de l'économie mondiale (WEO)* ; Nations Unies, Division de statistique de l'ONU (UNSD).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/684560726636>

l'ensemble de la période, les taux allant de quelque 4 % en moyenne en Turquie à un niveau exceptionnel de 10 % en Chine. L'analyse des deux décennies prises séparément montre que les pays à revenu élevé ont accusé un ralentissement de leur activité d'une décennie à la suivante, alors que tous les pays émergents (à l'exception du Chili) ont vu s'accroître la croissance de leur PIB réel.

Pour ces deux dernières décennies, les taux de croissance moyens du PIB par habitant apparaissent assez hétérogènes parmi les pays analysés (tableau 4.2). Sur cette période, la croissance du Mexique a été plus lente que celle des États-Unis, de la zone OCDE et des autres pays émergents de l'échantillon, à l'exception de l'Afrique du Sud et du Brésil (tableau 4.3). Cette période aurait dû être une phase de rattrapage. Toutefois, l'évolution de la tendance dans le temps est plus encourageante – la croissance du PIB est passée de 0.7 point pendant la première décennie à 1.9 point pendant la deuxième, niveau plus proche de la moyenne OCDE.

Tableau 4.1. **PIB réel aux prix et PPA de 2005 (USD)**

	En millions		Taux de croissance annuelle moyens		
	1987	2007	1987-97	1997-2007	1987-2007
États-Unis	7 173 680	13 016 677	3.13	2.91	3.02
Moyenne OCDE	705 788	1 198 673	2.74	2.62	2.68
Brésil	1 034 218	1 716 542	2.17	2.97	2.57
Chili	74 146	221 005	6.72	4.52	5.61
Chine	1 005 139	6 704 554	9.87	10.03	9.95
Inde	851 278	2 921 748	5.41	7.31	6.36
Mexique	711 849	1 270 664	2.72	3.16	2.94
Russie	1 822 455	1 917 612	-5.03	4.74	0.28
Afrique du Sud	259 056	436 754	1.52	3.78	2.65
Turquie	275 081	621 864	3.89	4.43	4.16

Source : Estimations de l'OCDE. Si indisponibles : Banque mondiale (WDI), Fonds monétaire international (WEO) et Nations Unies (UNSD).

Tableau 4.2. **PIB réel par habitant**

	PPA de 2005 (USD)		Taux de croissance annuelle moyens		
	1987	2007	1987-97	1997-2007	1987-2007
États-Unis	29 553	43 026	1.95	1.84	1.90
Moyenne OCDE	20 800	30 410	1.92	1.92	1.92
Brésil	7 474	9 072	0.45	1.50	0.97
Chili	5 942	13 323	5.06	3.19	4.12
Chine	918	5 052	8.56	9.24	8.90
Inde	1 098	2 587	3.26	5.50	4.38
Mexique	9 250	11 983	0.70	1.91	1.30
Russie	10 199	13 482	-4.39	5.16	1.88
Afrique du Sud	7 492	9 096	-0.53	2.50	0.97
Turquie	5 230	8 387	1.87	2.91	2.39

Source : Estimations OCDE. Si indisponibles : Banque mondiale (WDI), Fonds monétaire international (WEO) et Nations Unies (UNSD).

Origines des différences de niveau de vie et de croissance

Une comparaison des sources de croissance parmi les marchés émergents montre que, dans le cas du Mexique, sa productivité du travail plus faible est la principale cause de ses résultats relativement médiocres. En effet, la croissance de la productivité du travail est restée légèrement négative sur les vingt dernières années au Mexique alors qu'elle a été le principal facteur de croissance dans des économies plus performantes (graphique 4.2).

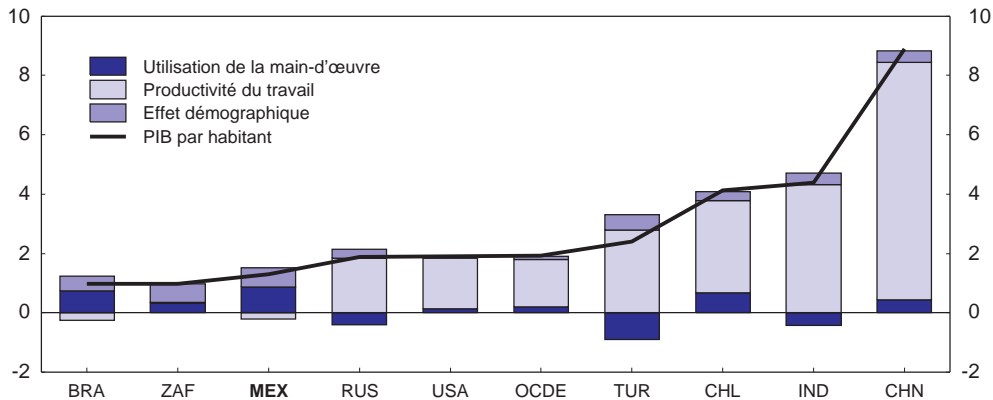
Si l'on décompose davantage les performances du Mexique par périodes de cinq ans, on découvre un scénario plus encourageant car la croissance de la productivité s'est amplifiée de manière continue de chaque période de cinq ans à la suivante. La tendance de la croissance du PIB par habitant a été proche de la moyenne OCDE pendant la dernière période de cinq ans (environ 2 % par an), même si elle est restée très inférieure à celle de marchés émergents plus performants. L'accélération de la productivité du travail explique l'augmentation du taux de croissance du PIB par habitant dans le temps (tableau 4.3).

Productivité sectorielle du travail et analyse structurelle-résiduelle

Une décomposition par secteur montre que les mauvaises performances sont générales². Au Mexique, les résultats relativement faibles de la productivité concernent

Graphique 4.2. Sources de croissance

Croissance moyenne, 1987-2007



Source : OCDE, Comptes nationaux ; Banque mondiale, WDI ; Fonds monétaire international, WEO ; Nations Unies, UNSD.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/684616077122>

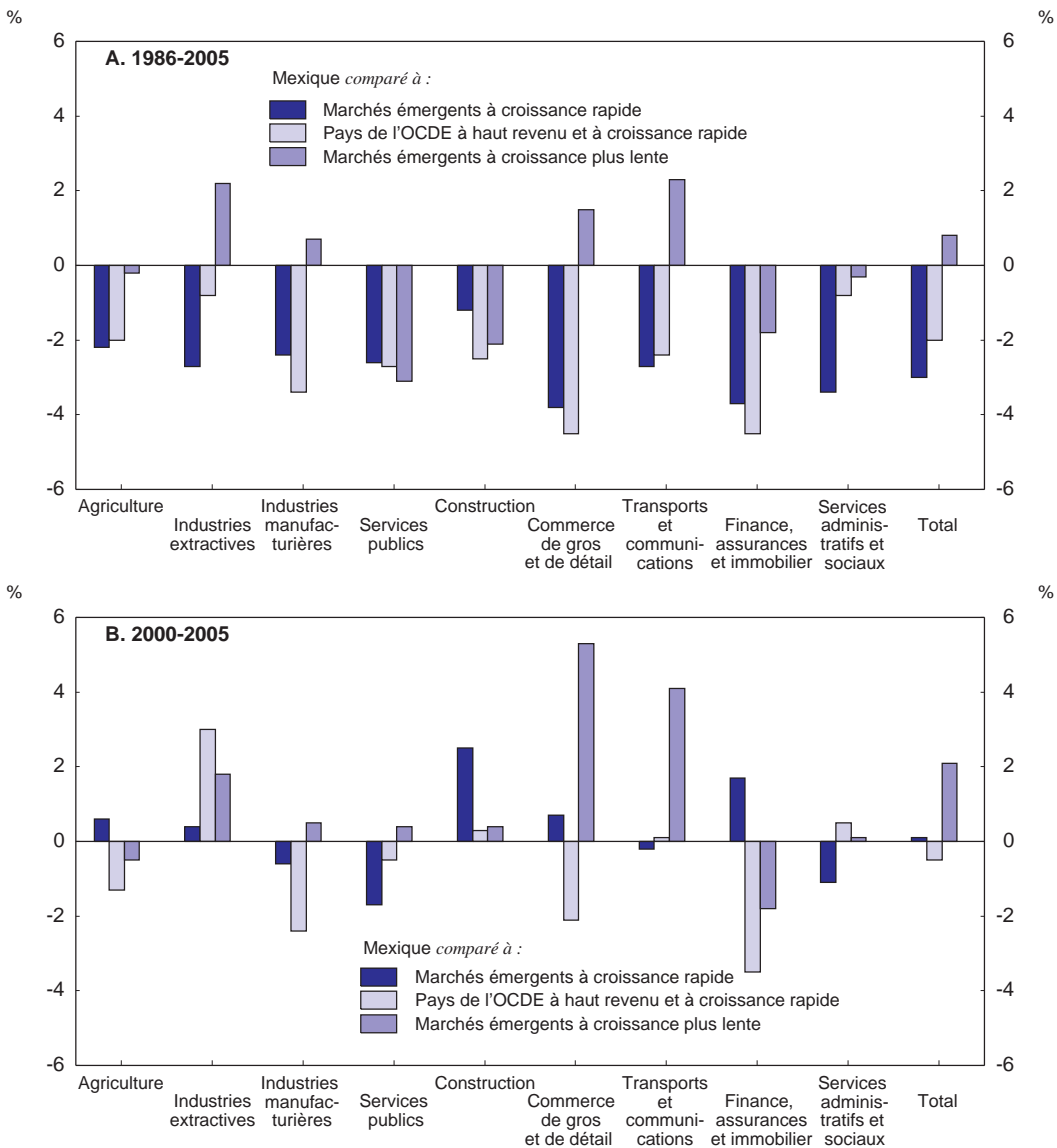
Tableau 4.3. Mexique : sources de croissance dans le temps

Mexique	1987-92	1992-97	1997-2002	2002-07
PIB	2.44	2.99	3.16	3.16
PIB par habitant	0.25	1.15	1.76	2.06
Productivité du travail	-2.03	-0.75	0.82	1.11
Utilisation de la main-d'œuvre	1.73	1.32	0.24	0.21
Démographie	0.59	0.59	0.68	0.73


Source : Estimations de l'OCDE. Si indisponibles : Banque mondiale (WDI), Fonds monétaire international (WEO) et Nations Unies.

environ 80 % de l'emploi total – dans l'agriculture, le secteur manufacturier, le commerce de gros et de détail, et les services publics et sociaux (graphique 4.3a)³. Même au cours des cinq années écoulées, période pendant laquelle les performances cumulées relatives du Mexique ont été les meilleures, le pays a toujours eu une croissance inférieure à celle des pays de l'OCDE à revenu élevé dans l'agriculture, le secteur manufacturier et le commerce de gros et de détail. De plus, dans les secteurs des services aux collectivités, des services publics et des services sociaux le Mexique n'a pas totalement comblé son retard sur les marchés émergents à forte croissance (graphique 4.3b).

L'évolution totale de la productivité peut être décomposée entre un effet « intrasectoriel » (déterminé par les évolutions techniques et l'accumulation de capital), un effet « intersectoriel » (redéploiement de la main-d'œuvre entre les secteurs) et un effet « transsectoriel » (qui représente l'interaction de l'évolution de la productivité et des parts dans l'emploi). Les effets intersectoriels ont dominé au Mexique jusqu'à ces derniers temps et expliquent l'essentiel de la croissance de la productivité totale du travail dans l'échantillon (graphique 4.4). Cette évolution a été principalement attribuable à une forte contraction de l'emploi dans le secteur agricole – dans lequel la productivité est relativement faible. Ces 20 dernières années, la croissance de la productivité intrasectorielle mexicaine a été limitée par rapport à la plupart des autres pays. Les effets transsectoriels négatifs ont aussi largement compensé l'effet intersectoriel positif et sont davantage responsables de l'évolution de la productivité totale que dans les autres pays. Cela a pu se produire parce que les secteurs affichant une croissance relativement faible de

Graphique 4.3. **Tendance de la croissance de la productivité sectorielle du travail**

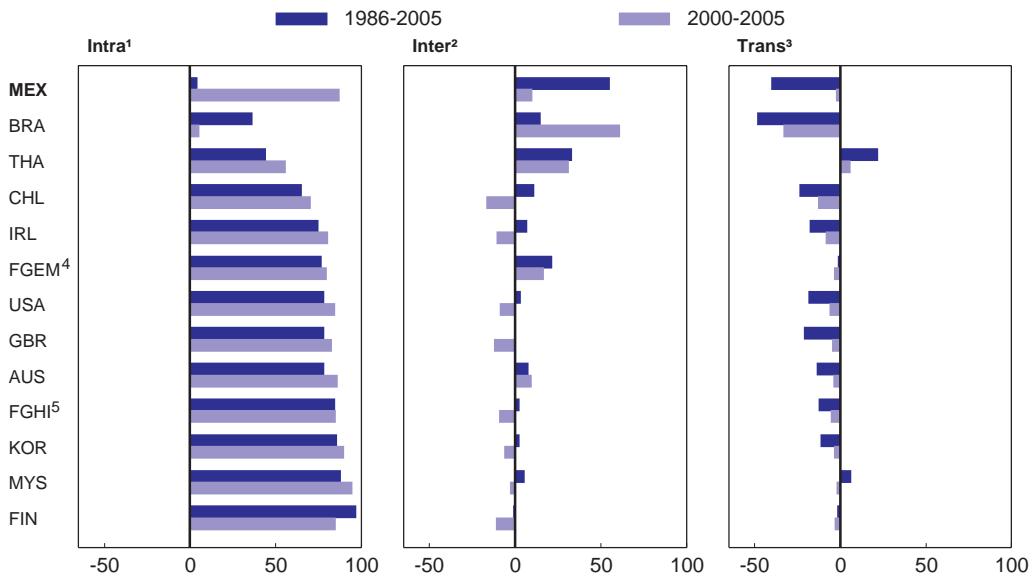
Source : OCDE, à partir de la Base de données EU KLEMS ; Groningen Growth and Development Center.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/684646082118>

leur productivité – tels que le commerce de gros et de détail, et la construction – ont gagné des parts en termes d'emploi.


Ces dernières années, la croissance de la productivité mexicaine a été tirée principalement par la productivité intrasectorielle, profil plus similaire à celui des autres pays. Les effets intersectoriels ont joué un rôle beaucoup plus limité à mesure que l'économie gagnait en maturité et que le taux de contraction de la part de l'emploi agricole dans l'emploi total diminuait. Les effets transsectoriels négatifs mineurs ont aussi été très similaires à ceux que l'on a observés dans d'autres pays. Cela s'explique par la résorption de l'écart de productivité entre les secteurs mexicains à faible croissance gagnant des parts d'emploi et les secteurs à forte croissance perdant des parts d'emploi (tels que les mines).

Graphique 4.4. **Analyse structurelle-sectorielle**
 Pourcentage de la somme des variations absolues des composantes.



1. Intra : productivité intrasectorielle du travail.
2. Inter : croissance de la productivité due au redéploiement de main-d'œuvre entre des secteurs à niveaux de productivité différents.
3. Trans : croissance de la productivité due à l'évolution de l'emploi entre secteurs à taux de croissance de la productivité différents.
4. FGEM désigne les marchés émergents à forte croissance.
5. FGHI désigne les pays de l'OCDE à forte croissance et à revenu élevé.

Source : OCDE à partir de la Base de données EU-KLEMS.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/684652282530>

Ce changement de configuration incite à penser que le profil de croissance de la productivité sectorielle du Mexique s'est récemment rapproché de celui des pays à revenu plus élevé. Il est soutenu par les évolutions de la productivité au niveau sectoriel, contrairement à ce qui s'est produit sur la période 1986-2000, pendant laquelle la croissance de la productivité a résulté principalement d'une migration de main-d'œuvre du secteur agricole vers le secteur industriel. Bien que les taux de croissance de la productivité du travail et du PIB par habitant aient augmenté, ils demeurent trop faibles pour permettre une convergence rapide vers les pays de l'OCDE à revenu élevé. La croissance de la productivité intrasectorielle peut être davantage dynamisée par le capital, l'innovation et la concurrence, qui ont tendance à être étroitement liés à l'éducation, à l'IDE et au développement du secteur financier.

La convergence du Mexique vers les pays à revenu élevé a été lente

La lenteur de la convergence du Mexique vers des niveaux de revenu plus élevés ne s'accorde pas avec ce que suggère la théorie économique traditionnelle. En principe, les pays à revenu faible devraient croître plus rapidement que les pays à revenu élevé en raison d'une décroissance de la rentabilité du capital (encadré 4.1). D'un point de vue empirique, certains éléments montrent que cette théorie de la convergence est valable, mais elle est loin d'être automatique (graphique 4.5). Il existe à la fois des pays convergents et non convergents parmi les membres de l'OCDE et les marchés émergents retenus pour les comparaisons. Toutefois, la diversité des profils de croissance est plus grande parmi les

Encadré 4.1. **Modèles de croissance, convergence et politiques publiques**

Les modèles de croissance ont tendance à expliquer les augmentations de la production par le biais de l'accumulation des moyens de production qui contribuent au processus de production, et impliquent généralement que les politiques publiques jouent un rôle potentiellement important en influençant ces processus.

Un modèle influent de croissance économique, le modèle Solow-Swan augmenté (Solow, 1956, 1957 et Swan, 1956), utilise une fonction de production néoclassique, $Y = F(K; AL)$ dans laquelle la productivité marginale est positive mais décroissante pour les deux facteurs capital (K) et travail (L). Le progrès technique, A, croît à un taux exogène et constant, et augmente la productivité du travail. Dans ce modèle, le capital, le travail et l'économie évoluent vers un état stationnaire à long terme dans lequel un taux de croissance constant est déterminé par les taux de croissance de la population et du progrès technique. Pendant la transition, la vitesse de convergence diminuera à mesure que l'économie s'approchera de son état stationnaire en raison de la décroissance de la rentabilité marginale du capital. Les pays plus riches, plus proches de l'état stationnaire, enregistreront une croissance plus lente que les pays plus pauvres. Cette convergence ne sera absolue (convergence vers le même niveau de revenu par habitant) que dans l'hypothèse où tous les pays ont le même état stationnaire. Mais cela ne pourra se produire que si les paramètres qui déterminent l'état stationnaire, croissance de la population et taux de progrès technique, sont identiques dans les différents pays. Comme ces facteurs – et en particulier le progrès technique (représentant ici tout ce qui augmente la productivité du travail) – ne sont ni exogènes ni constants dans les différents pays, la convergence vers des niveaux de revenu similaires n'est pas automatique. Les politiques publiques peuvent avoir une forte influence sur le progrès technique tel que défini dans le modèle et de ce fait affecter notablement les taux de convergence des pays.

Le rôle des politiques publiques est encore plus évident dans les modèles de croissance endogène. Les plus célèbres sont le modèle à deux facteurs AK, ou modèle Uzawa-Lucas (Uzawa, 1961 ; Lucas, 1988) et le modèle de Romer (1990). Dans ces modèles, la décroissance de la rentabilité de l'accumulation factorielle ne se matérialise pas nécessairement et la convergence n'est plus une propriété du processus de croissance. La croissance est dynamisée à long terme par des facteurs tels que le capital humain et la recherche-développement, sur lesquels les politiques publiques peuvent exercer une forte influence.

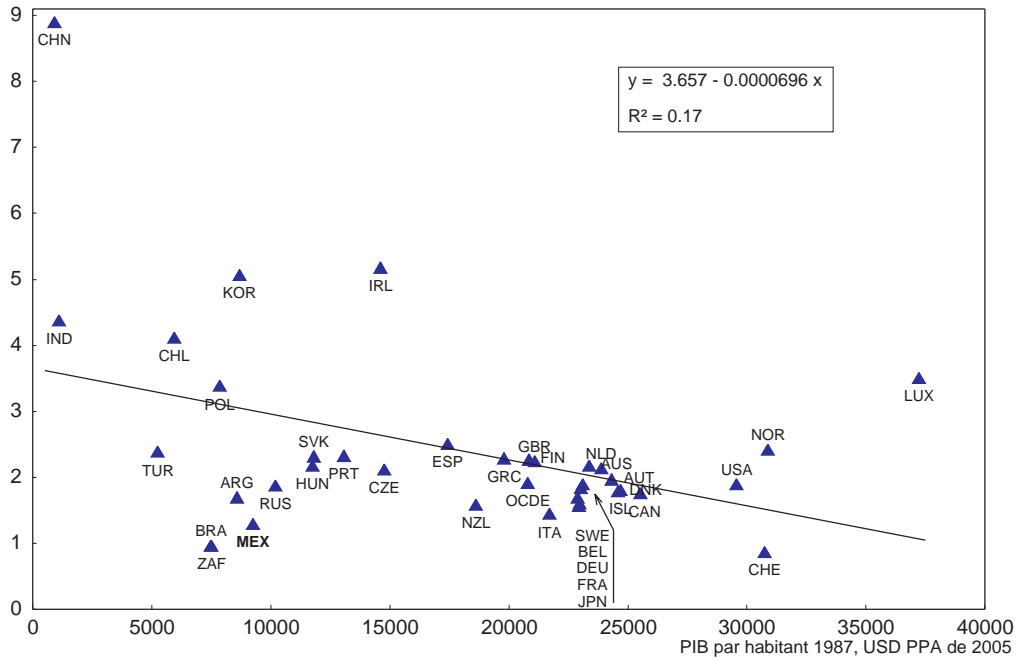
pays émergents que parmi les économies de l'OCDE à revenu élevé, dont les profils ont tendance à être plus homogènes.

La vitesse de convergence a aussi varié dans l'histoire. Il a fallu un délai relativement court aux États-Unis pour rattraper puis dépasser le Royaume-Uni, pays de tête au XIX^e siècle. À l'inverse, le Japon et l'Allemagne ont divergé du pays de tête avant le milieu du XX^e siècle, puis ont convergé après la Seconde Guerre mondiale alors que le Mexique continuait d'évoluer de manière divergente (graphique 4.6).

La vitesse de convergence a reflété des différences de politiques, de taux d'épargne et de taux de croissance de la population. Ces derniers influent sur la convergence car ils déterminent l'état stationnaire vers lequel les pays convergent. La variance plus marquée des politiques est liée au taux de progrès technique – qui a tendance à être élevé dans les marchés émergents. En effet, le rattrapage doit être considéré comme un processus

Graphique 4.5. **Convergence vers le pays de tête**

PIB par habitant,
taux de croissance moyen, 1987-07

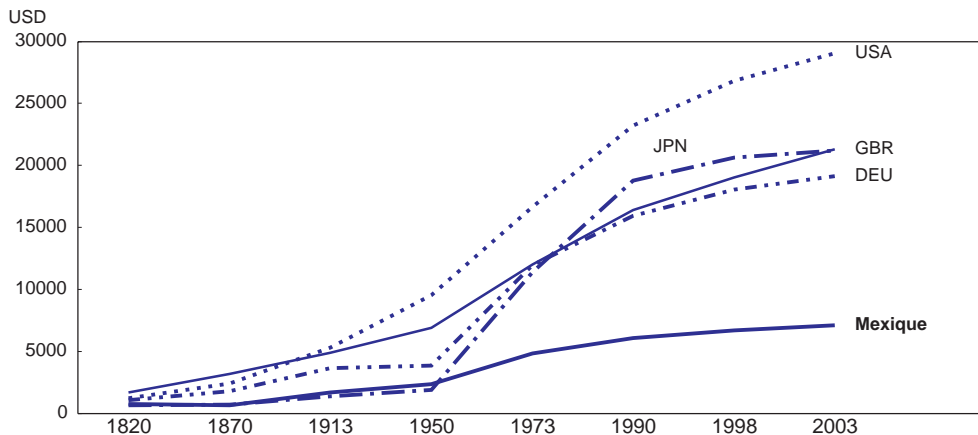


Source : OCDE, *Comptes nationaux* ; Banque mondiale (WDI), Fonds monétaire international (WEO) et Nations Unies (UNSD).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/684703536423>

Graphique 4.6. **PIB par habitant**

USD PPA de 1990



Source : Angus Maddison (2003), *L'économie mondiale : statistiques historiques*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/684703867804>

potentiel qui doit être activé par des politiques appropriées plutôt que comme un phénomène naturel. Les événements passés suggèrent que les performances économiques peuvent diverger pendant longtemps, ce qui souligne à quel point il est important de trouver la bonne combinaison de mesures permettant d'accélérer la croissance.

Pour mettre davantage en lumière l'importance des réformes destinées à dynamiser la croissance, on examinera la vitesse de convergence vers les niveaux de vie des États-Unis dans le cadre de différents scénarios de croissance (tableau 4.4). En cas de maintien de la vitesse de convergence observée ces deux dernières décennies, plusieurs marchés émergents de l'échantillon, dont le Mexique, s'éloigneraient des niveaux enregistrés aux États-Unis ou ne convergeraient vers ceux-ci que lentement. La situation s'améliore de manière significative pour le Mexique si l'on extrapole la tendance de la dernière décennie (qui a bénéficié des réformes macroéconomiques et des politiques régissant les échanges commerciaux) – le pays passe alors d'une situation de divergence à une situation de convergence, avec toutefois un processus de convergence très lent. Une réforme économique qui génère une croissance supplémentaire peut avoir des effets considérables. Une augmentation de 1 point du taux de croissance relative du Mexique sur les dernières décennies aurait fait passer le pays de la divergence à la convergence, à des taux beaucoup plus rapides que ceux que l'on peut extrapoler, y compris à partir de la période 1997-2007.

Tableau 4.4. **Années requises pour atteindre une convergence complète avec les États-Unis**

	PIB par habitant, PPA de 2005 (USD) ; (États-Unis = 100)			Années requises pour atteindre la convergence		
	1987	1997	2007	I	II	III
Russie	n.d.	22.73	31.33	-6 511	36	121
Mexique	31.30	27.66	27.85	-219	1 848	321
Brésil	25.29	21.80	21.09	-171	-470	2 029
Afrique du Sud	25.35	19.81	21.14	-171	239	2 008
Chine	3.11	5.82	11.74	32	31	28
Chili	20.10	27.14	30.97	54	89	38
Inde	3.72	4.22	6.01	117	80	84
Turquie	17.70	17.55	19.49	338	156	112
Moy. OCDE	70.38	70.13	70.68	1 640	442	35

I. – Années requises pour atteindre la convergence (vitesse de convergence de la période 87-07)

II. – Années requises pour atteindre la convergence (vitesse de convergence de la période 97-07)

III. – Années requises pour atteindre la convergence (vitesse de convergence de la période 87-07 augmentée de 1 %)

Note : Les chiffres négatifs indiquent un processus de divergence.

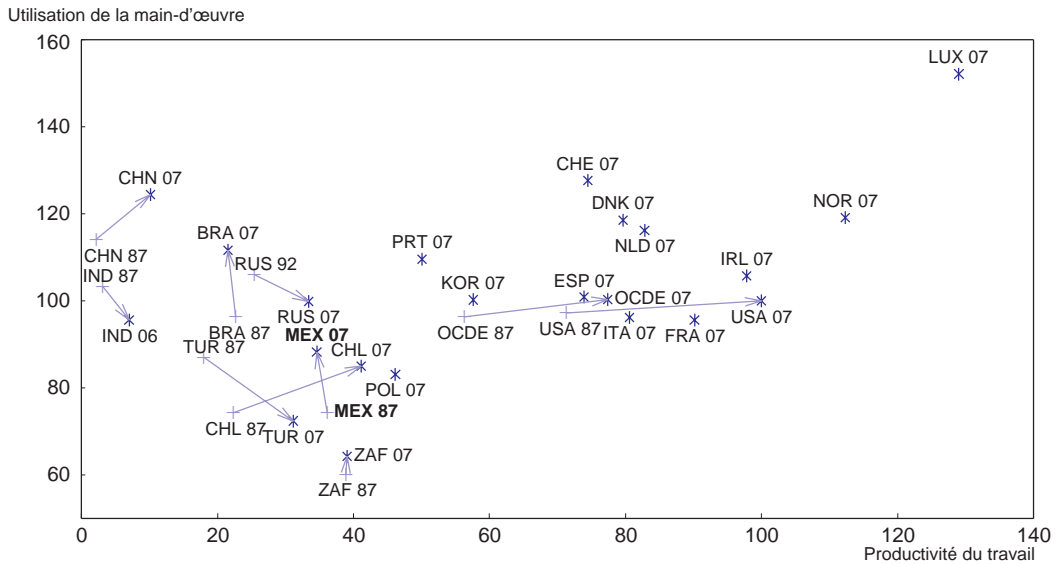
Source : Estimations OCDE. Si indisponibles : Banque mondiale (WDI), Fonds monétaire international (WEO) et Nations Unies (UNSD).

Au Mexique, la croissance a davantage reposé sur l'accumulation des facteurs de production que sur l'augmentation de la productivité. Ces vingt dernières années, le Mexique a enregistré une croissance « extensive » – c'est-à-dire fondée sur la croissance de l'utilisation de la main-d'œuvre et sur l'évolution de la structure démographique (graphique 4.7). À l'inverse, des pays plus performants, tels que le Chili, la Chine, l'Inde et la Turquie, affichent une croissance « intensive », qui repose davantage sur des taux élevés de croissance de la productivité du travail.

Ici aussi, décomposer la performance dans le temps révèle un scénario plus positif. La croissance mexicaine a été caractérisée par une augmentation de l'intensité technologique. Alors que la productivité du travail n'a cessé d'augmenter après la « crise de la tequila » de 1995, l'utilisation de la main-d'œuvre a évolué en sens inverse, de chaque période de cinq ans à la suivante (tableau 4.3).

Graphique 4.7. PIB par habitant, différents profils de convergence

États-Unis 2007 = 100



Note : Ce graphique illustre la décomposition du PIB par habitant entre ses deux composantes principales que sont la productivité du travail et l'utilisation de la main-d'œuvre. Les pays situés dans le coin gauche supérieur combinent une utilisation de main-d'œuvre élevée et une productivité du travail faible. Toutes les contributions sont exprimées par rapport aux valeurs américaines de 1987. Le graphique illustre également les changements de position entre 1987 et 2007 pour les pays choisis (variations entre 1992 et 2007 pour la Russie), les États-Unis et la zone OCDE.

Source : OCDE, Comptes nationaux ; Banque mondiale, WDI ; Fonds monétaire international, WEO ; Nations Unies, UNSD.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/684727470505>

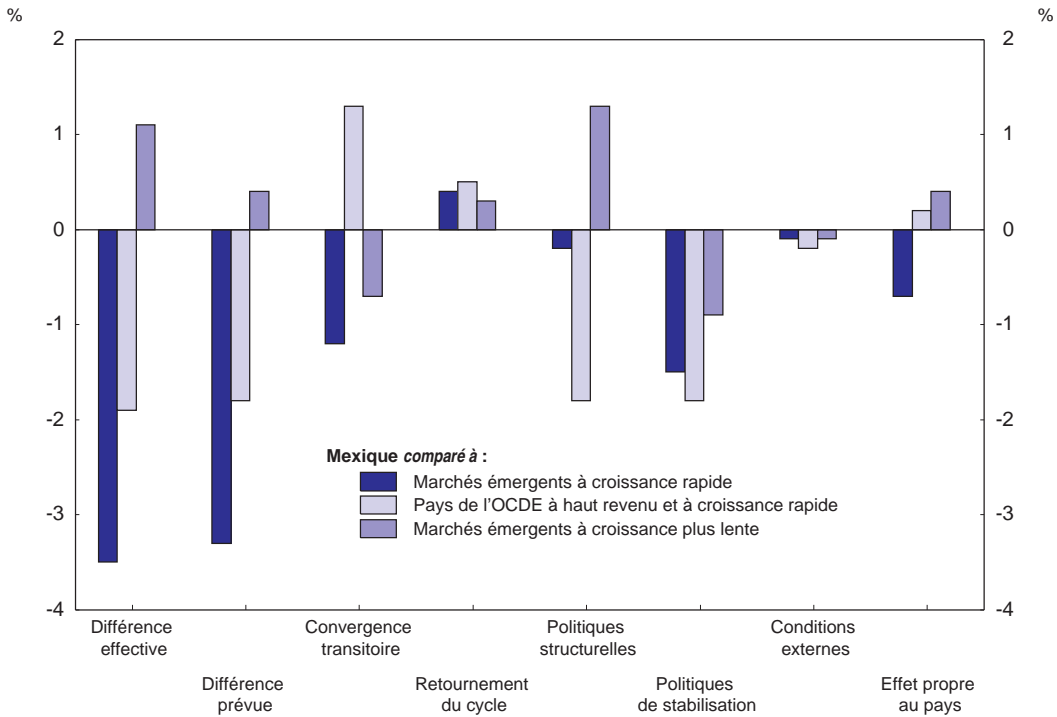
Que disent les modèles au sujet des facteurs qui freinent le taux de croissance du Mexique ?

Les modèles transversaux de données de panel donnent à penser que la lenteur du rattrapage du Mexique vis-à-vis des pays de l'OCDE est historiquement imputable au manque de dynamisme des politiques macroéconomiques et structurelles. Les résultats de la croissance mexicaine sont analysés par rapport à l'échantillon avec plusieurs modèles transversaux de données de panel (annexe 4.A3)⁴. En ce qui concerne l'écart de revenu (convergence durant la phase de transition), ils indiquent que, toutes choses égales par ailleurs, la croissance du Mexique aurait dû être supérieure de 1.3 point par an à celle des pays de l'OCDE de 1981 à 1999. En réalité, elle a été inférieure de 1.9 point (graphique 4.8). L'effet positif de la convergence a été plus que compensé par des politiques de stabilisation macroéconomique et structurelles moins dynamiques dont on pense qu'elles ont grevé la croissance par habitant du Mexique de 1.8 point par rapport au groupe des pays de l'OCDE. Les effets nationaux spécifiques, les conditions externes et le point de retournement du cycle n'expliquent que pour une part mineure les différences sur l'ensemble de la période d'observation. Cela étant, le point de retournement du cycle a contribué davantage à doper la croissance mexicaine et à expliquer ses résultats relativement satisfaisants entre 1996 et 1999, après la « crise de la tequila ».


Entre 1981 et 1999, la différence de croissance avec les marchés émergents était principalement imputable à des effets de convergence durant la phase de transition et à des effets de stabilisation macroéconomique moins puissants. Le retard de croissance du Mexique par rapport aux autres marchés émergents est imputable pour 0.4 point à 1.5 point

Graphique 4.8. **Évolution de la croissance annuelle moyenne du PIB par habitant**

1981-99



Source : Simulations de l'OCDE basées sur le modèle de Loayza, Fajnzylber et Calderón (2005).

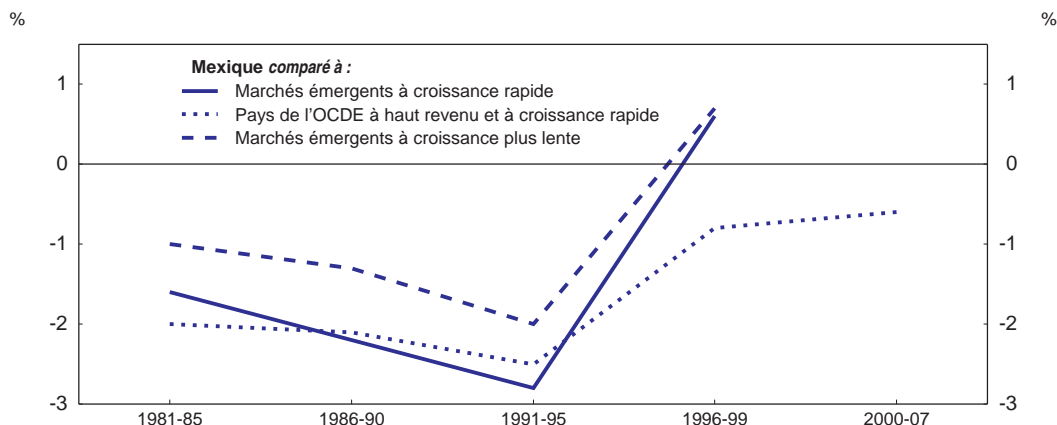
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/684741768107>

aux effets de convergence et pour 1.0 point environ aux effets de stabilisation. Lorsqu'on compare le Mexique aux marchés émergents à forte croissance, la principale différence avec le Chili, la Corée et la Malaisie réside dans le fait que ces pays étaient dotés de politiques structurelles plus dynamiques. La différence avec les pays à revenu plus faible de ce groupe (tels que l'Inde) tient à des effets de convergence plus puissants qu'au Mexique. Comparé aux marchés émergents à faible croissance, le Mexique semble avoir bénéficié d'un dispositif de politiques structurelles plus dynamique, mais les effets de convergence durant la phase de transition et les effets de stabilisation macroéconomique y ont été plus faibles.

La comparaison met en évidence l'importance des politiques structurelles et macroéconomiques pour l'évolution de la croissance économique. Les progrès enregistrés par le Mexique ces dernières années sont confirmés par les chiffres (graphique 4.9). La stabilisation macroéconomique a commencé à contribuer de manière positive à la croissance par rapport aux marchés émergents depuis le milieu des années 90, mais elle a aussi légèrement freiné le rattrapage par rapport aux pays de l'OCDE à forte croissance et à revenu élevé. Un élargissement des données à la période 2000-07 conforte cette idée⁵.

Le modèle suggère que l'intensification des progrès des réformes structurelles est essentielle pour une accélération de la croissance. La baisse de l'inflation et la prévention des crises financières ont contribué pour une part importante à l'accélération de la croissance, alors que la lenteur des progrès des réformes structurelles a eu un effet opposé. Par conséquent, pour que le Mexique enregistre une croissance plus rapide, c'est dans ce domaine que des progrès doivent être accomplis. La contribution des politiques

Graphique 4.9. Contribution relative des politiques de stabilisation macroéconomique à la croissance du PIB par habitant

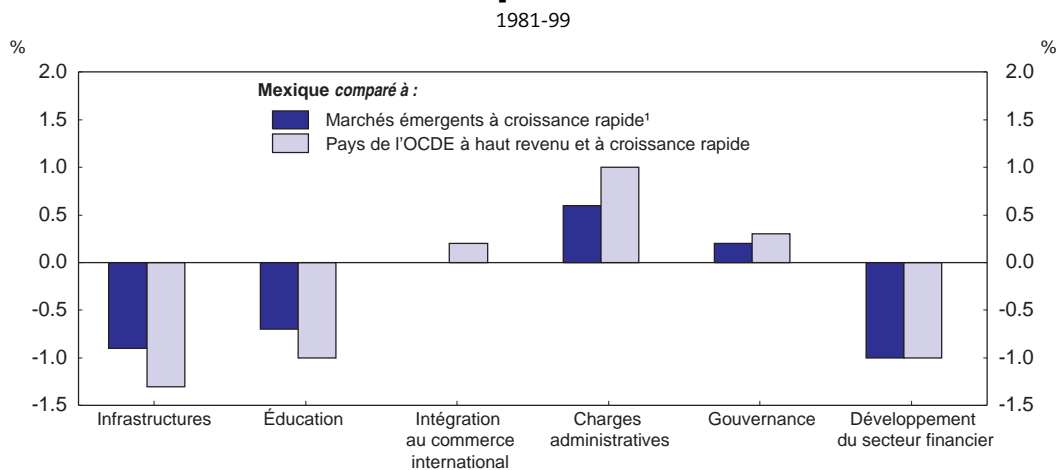


Source : Simulations de l'OCDE basées sur le modèle Loayza, Fajnzylber et Calderón (2005).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/684808860180>

structurelles à la croissance est plus importante dans les pays de l'OCDE à forte croissance et à revenu plus élevé et dans les marchés émergents à forte croissance qu'au Mexique. Lorsque l'on décompose davantage la contribution des politiques structurelles, on découvre que les principales faiblesses du Mexique se situent au niveau de l'éducation, des infrastructures et du développement du marché des capitaux, tant par rapport aux pays de l'OCDE à revenu élevé que par rapport aux économies émergentes à forte croissance (Chili, Corée et Malaisie). L'intégration commerciale, le gouvernement d'entreprise et la taille des administrations publiques sont moins importants (graphique 4.10) que dans le groupe des pays de l'OCDE. La faiblesse du développement du marché des capitaux, mesuré par le ratio du crédit intérieur au PIB, met en évidence un lien important entre la stabilité macroéconomique et les moteurs des politiques structurelles. La dernière crise financière

Graphique 4.10. Contribution relative des politiques structurelles à la croissance du PIB par habitant



1. Malaisie, Corée et Chili.

Source : Simulations de l'OCDE basées sur le modèle de Loayza, Fajnzylber et Calderón (2005).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/684823313605>

mexicaine a largement contribué à ces problèmes structurels, car il a fallu beaucoup de temps aux banques pour assainir leurs bilans.

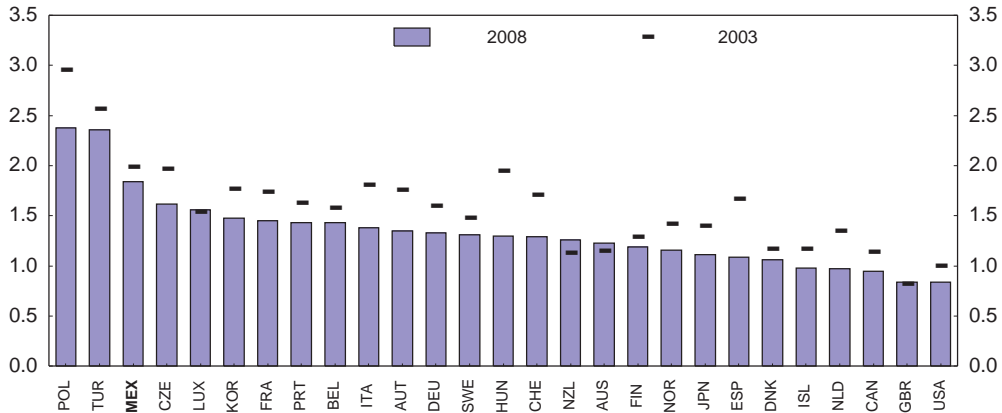
Des estimations fondées sur un modèle de croissance international de Sala-i-Martin (1997) entre 1960 et 1992 montrent que les conditions initiales et, de nouveau, le manque de dynamisme des politiques structurelles, expliquent largement la médiocrité des résultats de la croissance mexicaine. La faiblesse du niveau de capital humain du Mexique, mesuré par le taux de scolarisation dans le primaire en 1960, est le facteur qui contribue le plus à sa contre-performance. Par ailleurs, quatre variables majeures touchant à l'action des pouvoirs publics – le nombre d'années d'ouverture de l'économie, l'État de droit, la proportion de machines-outils et d'équipements dans les investissements et le contrôle étatique de l'économie – expliquent aussi pour une part importante la croissance plus faible du Mexique durant cette période. Bien que le modèle soit estimé pour une période qui s'est achevée il y a 15 ans, on peut utiliser les développements ultérieurs pour déterminer si les variables sont toujours pertinentes et si l'action actuelle des pouvoirs publics contribue à régler les problèmes.

Les estimations à partir d'un autre modèle de Sala-i-Martin, Doppelhoffer et Miller (2004) soulignent aussi l'importance des conditions initiales, notamment en cas d'écart de convergence significatif. Ce modèle utilise une technique de calcul de la moyenne pour détecter parmi les nombreuses variables potentielles celles qui expliquent le mieux la croissance. Il en ressort que les conditions initiales ont été importantes au Mexique, en particulier par rapport aux pays de l'OCDE affichant une croissance plus rapide avec lesquels le Mexique accusait un écart de convergence significatif. En même temps, cela pénalisait le pays par rapport aux dix marchés enregistrant la plus forte croissance dans la mesure où ils étaient généralement plus pauvres que le Mexique en 1960. La faiblesse du résultat est expliquée par la taille relativement modeste du stock de capital humain du Mexique en 1960 par rapport à ces deux groupes. De plus, le capital humain mesuré par l'espérance de vie explique la croissance plus faible par rapport aux pays de l'OCDE à croissance rapide. Sur les 21 variables choisies, seule une variable liée à l'action des pouvoirs publics – l'ouverture (mesurée comme le nombre d'années d'ouverture de l'économie de 1950 à 1994) – explique clairement les mauvaises performances du Mexique par rapport aux pays à plus forte croissance sur la période 1960-96. Des simulations réalisées avec les deux modèles mentionnés plus haut identifient la convergence comme le facteur le plus important qui devrait contribuer à une accélération de la croissance du Mexique par rapport aux pays de l'OCDE. Cela semble évident étant donné l'ampleur de l'écart de revenu.

Des études des facteurs de croissance au Mexique et dans les pays retenus à des fins de comparaison montrent aussi que des faiblesses structurelles comme le manque de concurrence sont des déterminants importants de la médiocrité des résultats de la croissance. Phillips, Mehrez et Moissinac (2006) ont comparé le Mexique à des pays à forte croissance et découvert des faiblesses relatives au niveau de l'accumulation de capital physique et des facteurs structurels – notamment le développement du secteur financier, les infrastructures, l'État de droit (y compris l'application des contrats), les niveaux d'instruction et la concurrence. Ces observations sont conformes aux conclusions d'autres études plus générales sur la croissance. Une analyse élargie de régression de la croissance sur données de panel dans les pays de l'OCDE a également désigné l'environnement macroéconomique, l'ouverture aux échanges et le développement des marchés financiers comme étant particulièrement importants pour expliquer les écarts de croissance (Bassanini, Scarpetta, Hemmings, 2001).


L'un des principaux facteurs expliquant la lenteur de la convergence du Mexique est lié au caractère restrictif de la réglementation des marchés de produits (RMP), ce qui a tendance à mettre en évidence de nombreuses faiblesses structurelles. Le Mexique a l'une des RMP les plus restrictives de la zone OCDE (graphique 4.11). Les RMP réduisent la

Graphique 4.11. **Réglementation des marchés de produits**¹



1. Indicateur global, échelle de 0 à 6, de la moins forte restriction de la concurrence à la plus forte.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685025475866>

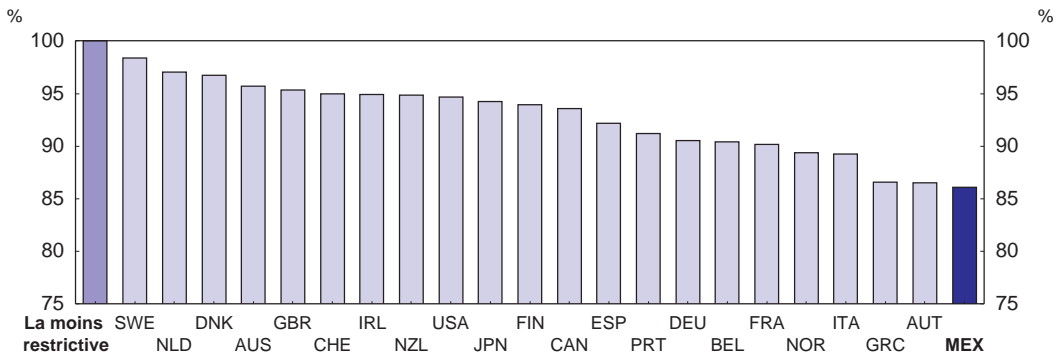
concurrence qui pourrait inciter les entreprises à améliorer leur productivité en adoptant de nouvelles technologies et de nouveaux procédés. La réglementation peut aussi avoir des répercussions sur des secteurs non réglementés de l'économie qui utilisent les biens produits par des secteurs réglementés comme biens de production intermédiaires. Par exemple, une réglementation excessive du secteur de l'électricité aura des répercussions sur d'autres secteurs, tels que le secteur manufacturier, dans lesquels l'électricité est un facteur de production important. En utilisant un modèle sectoriel de croissance de la productivité du travail, Conway, De Rosa et al. (2006) ont constaté que si la réglementation – mesurée par les indicateurs d'impact de la réglementation – ne réduit pas directement la croissance, elle empêche la convergence vers la frontière technologique mondiale⁶. C'est là un aspect particulièrement préoccupant pour le Mexique dans la mesure où le processus de convergence devrait doper la croissance mexicaine par rapport aux pays de l'OCDE à revenu élevé.

Pour quantifier les répercussions de la RMP sur l'économie, on a calculé les indicateurs OCDE de l'impact de la réglementation au Mexique afin de les comparer à ceux précédemment compilés pour 21 autres pays de l'OCDE (Conway et Nicoletti, 2006)⁷. L'impact de la RMP au Mexique se situe au-dessus de la médiane OCDE dans tous les secteurs, sauf l'immobilier et les services aux entreprises. L'impact négatif le plus important concerne les industries de réseau (électricité, gaz et eau), où l'effet restrictif de la RMP au Mexique est quatre fois supérieur à la médiane OCDE.

Les simulations de frontière obtenues à partir du modèle confirment que des réglementations anticoncurrentielles peu prononcées ont un large impact négatif sur la convergence au Mexique. Une simulation de Conway et De Rosa pour 21 autres pays de l'OCDE est relancée de façon à inclure le Mexique⁸. Le modèle simule le passage d'un état stationnaire dans lequel le niveau de productivité est le même dans tous les secteurs et


pays à un état dans lequel une évolution positive exceptionnelle de la frontière de la productivité mondiale de même ampleur est imposée dans tous les secteurs. Le choc se traduit initialement par le même écart de productivité dans tous les pays et secteurs, mais la vitesse de convergence ultérieure vers la frontière dépend du caractère plus ou moins restrictif des réglementations anticoncurrentielles dans chaque secteur parmi les pays (graphique 4.12). La convergence du Mexique est la plus lente de l'échantillon.

Graphique 4.12. **Effet de la réglementation sur la diffusion d'un choc positif du côté de l'offre^{1,2}**



1. Augmentation du niveau de la productivité globale du travail 5 ans après un choc positif du côté de l'offre sur la frontière technologique mondiale d'ampleur égale dans tous les secteurs. Les données sont exprimées sous forme de pourcentage de la réaction qui se produirait dans un pays ayant la réglementation la moins restrictive.
2. La productivité est tirée de la moyenne pondérée en fonction de la valeur ajoutée des productivités au niveau sectoriel.

Source : Calculs de l'OCDE basés sur les estimations du modèle de Conway, De Rosa et al. (2006).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685027478214>

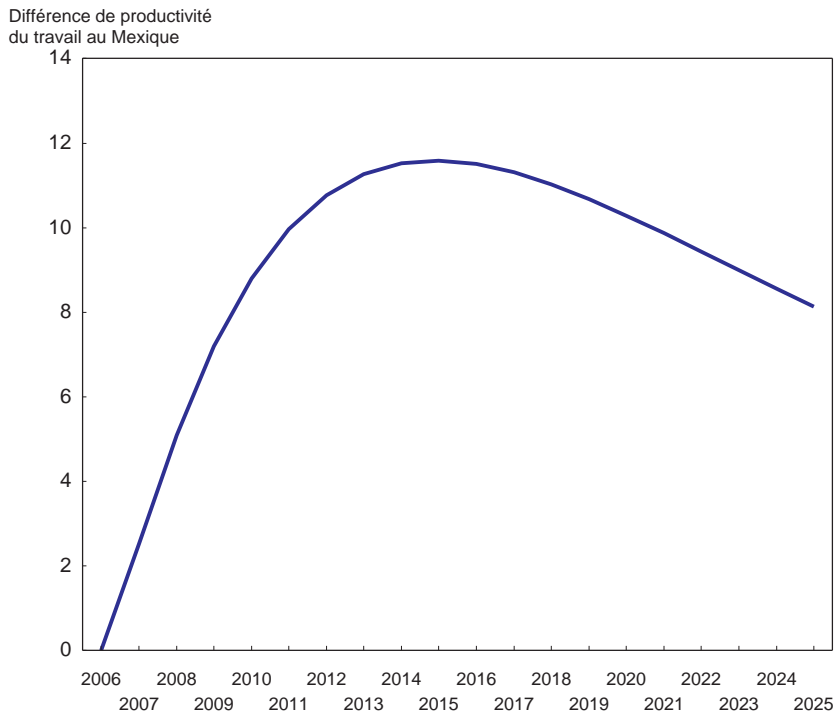
Une autre simulation comparant les États-Unis et le Mexique révèle aussi que la productivité mexicaine serait supérieure avec un niveau de RMP plus faible. Le modèle compare les écarts réels de productivité sectorielle du travail entre les États-Unis et le Mexique en 2005 en prenant pour hypothèse que la productivité du travail américaine est restée constante aux niveaux de 2005. La simulation est basée sur deux scénarios – le Mexique conserve le niveau de RMP qui prévalait en 2003, et il évolue vers les RMP les moins restrictives existantes dans l'OCDE dans tous les secteurs en 2005. Cela montre qu'au bout de dix ans, le niveau de productivité du travail du Mexique serait supérieur d'environ 12 % si le pays réformait sa réglementation. Même après 20 ans de rattrapage, il aurait toujours un niveau de productivité du travail supérieur de 8 % à ce qu'il serait s'il conservait les niveaux de RMP de 2003 (graphique 4.13).

Que faire maintenant ? Priorités pour stimuler la croissance


Pour stimuler la croissance du Mexique, faible mais en voie d'amélioration, l'analyse ci-dessus met l'accent sur les facteurs macroéconomiques et structurels. La stabilité macroéconomique du Mexique s'est renforcée ces dernières années, ce qui explique partiellement les améliorations de ses performances en termes de croissance pendant cette décennie (voir chapitre 1). Toutefois, les réformes structurelles visant à dynamiser la productivité semblent avoir été plus lentes et la liste des réformes nécessaires est longue. Les récentes réductions substantielles des droits à l'importation devraient aider l'économie à profiter plus pleinement de l'intégration des échanges et des investissements, ce qui

Graphique 4.13. Simulation de la convergence de la productivité du travail du Mexique vers celle des États-Unis

Convergence avec la RMP la moins restrictive – convergence avec la RMP du Mexique de 2003



Source : Calculs de l'OCDE basés sur les estimations du modèle de Conway, De Rosa et al. (2006).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685046636823>

pourrait constituer un atout relatif pour le Mexique compte tenu de sa situation géographique. Les réformes lancées ces deux dernières années, notamment celles qui visent à promouvoir la concurrence et la transparence dans le secteur financier et, à un degré moindre, dans les télécommunications, stimuleront également le dynamisme de l'économie. En dépit de ces progrès, de nouvelles réformes s'imposent pour favoriser la productivité globale et sectorielle. Selon diverses études, les faiblesses relatives dans l'éducation (chapitre 3), les infrastructures, le développement du marché des capitaux, l'État de droit, ainsi qu'un manque de concurrence lié à une réglementation des marchés de produits trop restrictive et à un contrôle excessif des pouvoirs publics, permettent d'expliquer pourquoi la croissance du Mexique n'a pas été aussi rapide que celle d'autres pays. Les politiques de la science, de la technologie et de l'innovation peuvent aussi se révéler importantes au fil du temps, comme l'a noté l'*Examen des politiques d'innovation* au Mexique établi par l'OCDE⁹.

Pour l'avenir, il est important d'identifier les réformes les plus susceptibles de dynamiser la croissance tout en tenant compte des efforts déjà engagés actuellement. Certaines estimations tirées des modèles couvrent des périodes pendant lesquelles de nombreuses réformes n'avaient pas encore été mises en place au Mexique et peuvent de ce fait donner une image faussée des priorités actuelles. Les conditions et les orientations changent et les problèmes qui ont freiné la croissance dans le passé ne sont pas toujours pertinents pour ce qui concerne l'expansion future de l'économie. De plus, les facteurs identifiés dans les simulations mentionnées précédemment pour entraver la croissance

mexicaine ne sont pas exhaustifs mais désignent plutôt certaines faiblesses relatives évidentes par rapport aux pays à croissance rapide. Il existe un certain nombre d'autres politiques et facteurs susceptibles d'influer sur la croissance et qui devront être abordés si l'on veut que le Mexique affiche une croissance plus soutenue. Il s'agit, par exemple, de la sécurité, de l'inégalité des revenus (encadré 4.2), des réglementations restrictives de l'emploi et des politiques d'innovation¹⁰. Cette section examine les évolutions, pendant et après les périodes d'observation des modèles, en vue d'identifier les variables qui demeurent d'actualité et de favoriser ainsi l'augmentation des revenus au Mexique. Elle recense aussi les politiques publiques actuelles qui ont contribué à renforcer la croissance mexicaine et les domaines où des mesures doivent encore être prises.

Outre leurs effets positifs sur la croissance à long terme, les réformes structurelles susceptibles d'être mises en œuvre rapidement peuvent aussi avoir des effets porteurs à court terme qui aident les pays à sortir de la crise financière. Les réformes qui contribuent à soutenir la demande ou à améliorer la productivité et la compétitivité pour mieux tirer parti de la reprise sont particulièrement importantes et peuvent être doublement bénéfiques. Les premières portent sur les dépenses affectées aux politiques du marché du travail, pour renforcer, par exemple, la formation et l'éducation, et abaisser les barrières à l'entrée pour les entreprises (voir chapitre 1). Ces réformes peuvent dynamiser la demande en transférant des revenus aux ménages plus pauvres ou améliorer les perspectives d'emploi et la croissance en renforçant la productivité future (OCDE, 2009a).

Stabilité macroéconomique

Des politiques macroéconomiques globalement judicieuses contribuent à soutenir les performances en termes de croissance et devraient continuer de le faire. La gestion macroéconomique de l'économie s'est nettement améliorée depuis la « crise de la tequila » de 1995, comme en atteste la baisse de l'inflation, le niveau réduit du déficit des paiements courants et du déficit budgétaire, la faiblesse de la dette publique et de la dette extérieure, et le niveau confortable des réserves de change (chapitre 1). L'engagement du Mexique en faveur de la stabilité macroéconomique, avec notamment une banque centrale indépendante se fixant un objectif d'inflation et une politique budgétaire prudente, constitue un ingrédient essentiel de cette amélioration des performances et doit être maintenu.

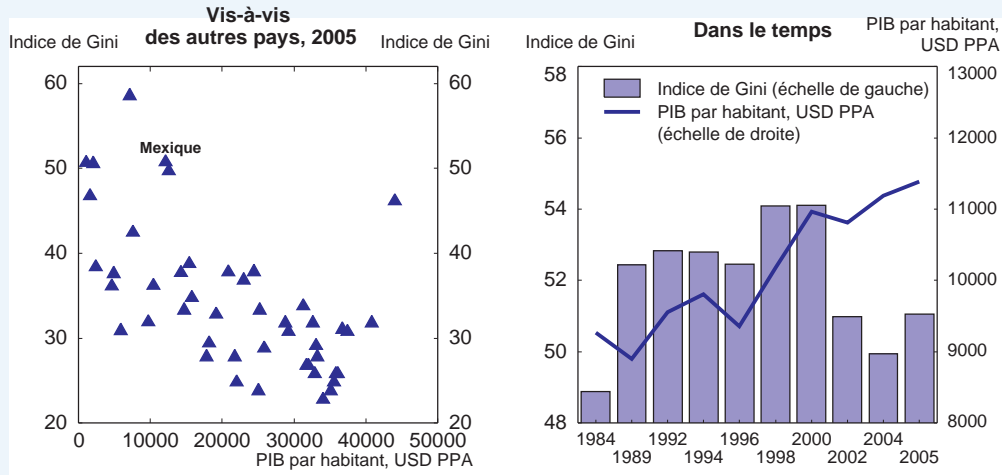
Ouverture et intégration des échanges et des investissements

Le manque d'intégration commerciale a cessé d'être un obstacle majeur à la croissance. L'intégration commerciale était un problème pour la croissance avant le début des années 90, mais les épisodes ultérieurs de libéralisation (OMC, 1986, ALENA, 1994, mesures unilatérales) ont considérablement augmenté la part des échanges commerciaux dans le PIB – laquelle est passée de 39 % en 1990 à 67 % en 2008. Les simulations du modèle de Loayza *et al.* révèlent que le manque d'intégration commerciale n'est plus une faiblesse relative par rapport aux pays retenus à titre de comparaison. De plus, l'ouverture a aidé le Mexique à enregistrer une reprise rapide après la crise de 1995 en favorisant une croissance soutenue des exportations (Cerra et Saxena, 2005 ; Tornell, Westermann et Martinez, 2004)¹¹.

La poursuite des progrès vers une libéralisation accrue pourrait faire de l'intégration des échanges et des investissements un meilleur atout pour la croissance et faciliter une sortie rapide de la crise. Très soutenue à la fin des années 90, la croissance des exportations a récemment faibli. De même, les IDE, qui s'étaient situés à un niveau proche de la

Encadré 4.2. Croissance et inégalité – leçons pour le Mexique tirées de la documentation actuelle

Graphique 4.14. L'inégalité au Mexique : vis-à-vis des autres pays et dans le temps



Source : Base de données WIDER des Nations Unies sur l'inégalité des revenus ; Base de données des Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685058425468>

Certes, l'interprétation des liens entre croissance et inégalité a évolué au fil du temps, mais il ne semble pas y avoir de rapport de causalité clair entre l'une et l'autre. Kuznets a pris pour hypothèse dans les années 50 que dans les phases initiales de développement l'inégalité des revenus s'accroît alors que l'économie passe du stade agricole à au stade industriel. Lorsque l'économie gagne en maturité et que le secteur industriel se développe, l'inégalité des revenus diminue. Des théories plus récentes suggèrent que la croissance dynamisée par des évolutions techniques valorisant les qualifications peut renforcer l'inégalité des revenus car les salaires des travailleurs les moins qualifiés diminuent alors en termes relatifs. Toutefois, l'opinion majoritaire est qu'il n'existe pas de lien causal robuste entre croissance et inégalité (Easterly, 1999 ; Dollar et Kraay, 2002).

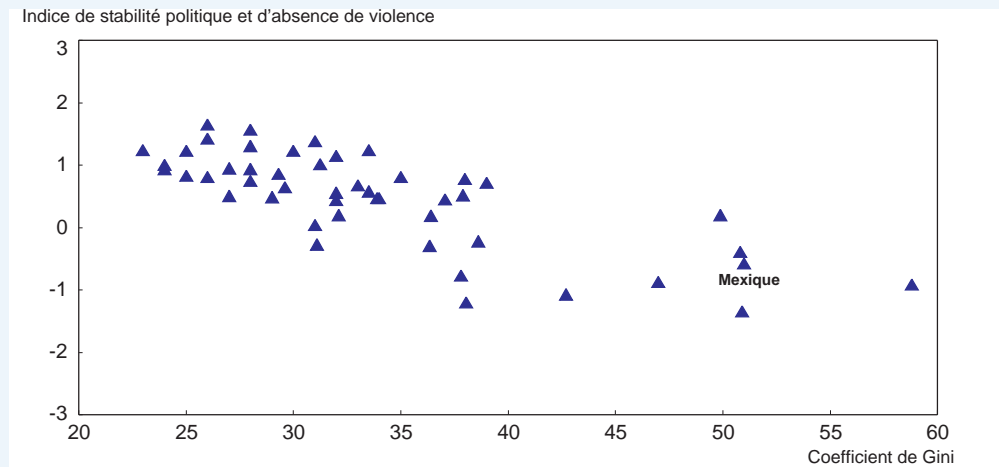
Un autre courant d'étude s'est intéressé au lien entre l'inégalité et la croissance, mais sans démontrer quoi que ce soit de concluant. L'inégalité pourrait promouvoir la croissance par le biais de l'accumulation de capital physique car les personnes riches ont des taux d'épargne plus élevés, et l'indivisibilité du facteur capital requiert des investissements privés à grande échelle et tend à améliorer les structures incitatives. À l'inverse, l'inégalité est préjudiciable pour la croissance si elle réduit l'accumulation de capital humain du fait de contraintes de crédit, et si elle accroît la demande de redistribution par le biais des impôts, ainsi que les troubles sociopolitiques. Toutefois, les éléments économétriques sur ces liens ne sont pas concluants. Certains constatent que l'inégalité initiale a un effet négatif sur la croissance ultérieure (Alesina et Rodrik, 1994 ; Perotti, 1996) dans des régressions internationales groupées, mais l'effet devient insignifiant ou positif lorsque l'on prend en compte l'hétérogénéité internationale non observée (Barro, 2000 ; Forbes, 2000).

Deux des canaux mis en évidence par les études sur la relation entre l'inégalité et la croissance sont particulièrement pertinents pour le Mexique. Les publications sur le lien manquant entre la croissance et l'inégalité impliquent que la croissance du revenu par

Encadré 4.2. Croissance et inégalité – leçons pour le Mexique tirées de la documentation actuelle (suite)

habitant peut ne pas suffire à elle seule pour réduire l'inégalité des revenus au Mexique. Alors que les données internationales suggèrent qu'il ne suffirait pas de réduire l'inégalité des revenus pour dynamiser la croissance à long terme au Mexique, l'inégalité peut affecter la croissance mexicaine en réduisant l'accumulation de capital humain par suite de résultats scolaires médiocres (Galor et Zeira, 1993) et en augmentant l'instabilité sociopolitique (Alesina et Perotti, 1996).

Graphique 4.15. Inégalité des revenus et stabilité politique



Source : Base de données WIDER des Nations Unies sur l'inégalité des revenus ; Indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685062558650>

En conséquence, la croissance mexicaine pourrait bénéficier de mesures spécifiques visant à réduire l'inégalité. Réduire l'inégalité par le biais de transferts directs de revenus peut s'avérer impossible du fait de la faiblesse de l'assiette fiscale, mais les pouvoirs publics peuvent prendre d'autres mesures ciblées. Améliorer l'accès à l'enseignement secondaire pour les familles pauvres peut faire en sorte que l'inégalité n'empêche pas les personnes à faible revenu d'accumuler du capital humain. Cela peut se faire en élargissant le *Programme Oportunidades* d'aides financières directes aux parents en contrepartie de la scolarisation de leurs enfants et en facilitant la transition de l'école au monde du travail. Ces efforts aideraient aussi à réduire l'instabilité et la violence sociopolitiques dans le long terme.

moyenne OCDE (exprimés en pourcentage du PIB), sont orientés à la baisse et s'établissent au-dessous des niveaux constatés dans d'autres pays de l'OCDE en phase de rattrapage. Ils se concentrent dans les secteurs manufacturier et financier où les obstacles à l'investissement sont moins élevés. Fin 2008, la politique commerciale du Mexique était plus restrictive (au regard des barrières tarifaires et non tarifaires combinées) que dans les pays de l'OCDE en moyenne et dans les autres économies de marché émergentes (Haugh, Rocha et Jamin, 2008). Les réductions substantielles de droits de douane annoncées en décembre 2008 sont un pas dans la bonne direction. Les obstacles à l'investissement, notamment à l'IDE, demeurent plus élevés que dans la plupart des pays de l'OCDE et d'Amérique latine (OCDE, 2009). Une ouverture accrue des secteurs à l'investissement privé et à l'IDE contribuerait à stimuler la productivité. Tel serait le cas en particulier dans les

secteurs des services et des infrastructures, y compris l'énergie, les transports et les télécommunications, qui fournissent des facteurs de production à l'ensemble de l'économie. De nouvelles réformes destinées à dynamiser l'intégration en matière de commerce et d'investissement pourraient faire de l'ouverture un plus grand atout relatif pour la croissance mexicaine, améliorer la capacité du pays à tirer profit de la reprise lorsqu'elle interviendra et même l'aider à compenser d'autres faiblesses auxquelles il est plus difficile de porter remède.

Compte tenu de ses atouts, notamment de sa situation géographique, les gains que le Mexique pourrait tirer d'une plus grande libéralisation du commerce et de l'investissement sont importants. Des estimations réalisées sur un échantillon de pays de l'OCDE révèlent qu'une augmentation de 10 points de PIB de l'intégration commerciale (indicateur combiné de l'intensité d'exportations et de la pénétration des importations) se traduirait par un accroissement de 4 % de la production par personne d'âge actif (OCDE, 2003). Selon ces mêmes estimations, ramener les restrictions imposées aux IDE au niveau de celles du pays le moins restrictif de l'OCDE augmenterait de 50 % le stock d'IDE au Mexique (Nicoletti et al., 2003), avec des conséquences positives sur la croissance par le biais d'un transfert de technologie, d'une concurrence accrue et de l'innovation.

Développement du marché des capitaux

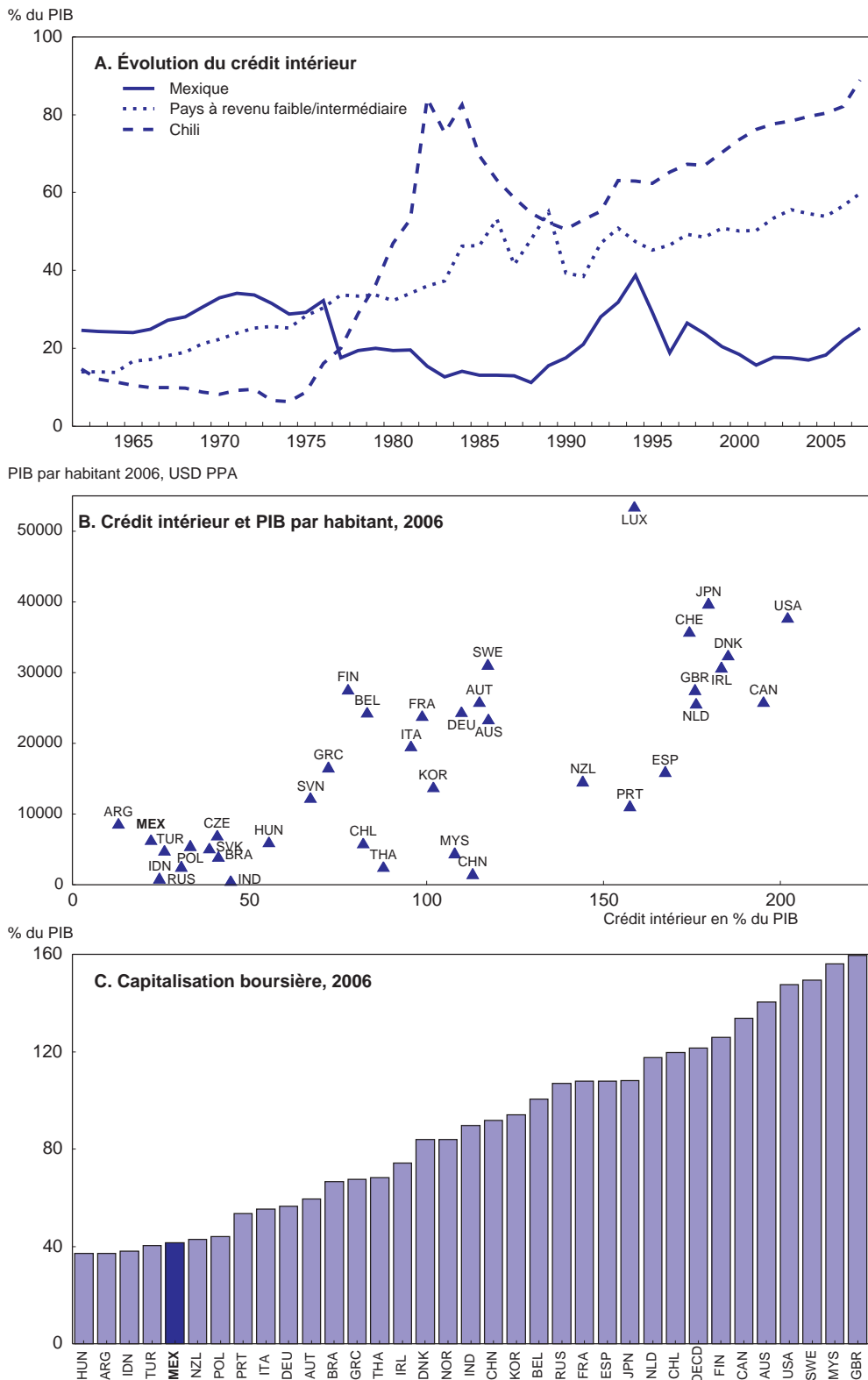
Renforcer le développement limité du secteur financier du Mexique devrait aussi soutenir la croissance. Malgré les progrès accomplis, le secteur financier mexicain demeure sous-développé par rapport à celui de ses pairs des marchés émergents. À 20 % environ du PIB, le crédit intérieur au secteur privé y est faible comparé à des pays ayant des niveaux de revenu similaires. Au Chili et en Chine, par exemple, il se situe près de 80 % (graphique 4.16b). Si l'on ajoute les crédits contractés directement à l'étranger, le ratio n'atteint que 25 % du PIB. De même, la capitalisation boursière est passée de 32 % du PIB en 1996 à 42 % en 2006, mais elle reste très inférieure au taux moyen des pays de l'OCDE (121 %) et aux niveaux constatés dans d'autres marchés émergents à forte croissance, tels que le Chili, la Chine, l'Inde et la Corée (graphique 4.16c).

En s'appuyant sur les réformes récentes, le Mexique peut promouvoir davantage le développement de son secteur financier (FMI, 2007). Le Mexique a mis en place des réformes pour améliorer la réglementation du secteur financier au début de la décennie et la croissance du crédit, notamment aux ménages, s'est accélérée jusqu'à la récente tourmente financière. Étant donné l'écart significatif de profondeur du secteur financier entre le Mexique et les pays ayant une croissance plus rapide, le Mexique devrait intensifier les réformes dans ce domaine, y compris celles liées à l'État de droit (voir ci-dessous). Parallèlement, il est important que l'accroissement éventuel de la profondeur du secteur financier soit durable et que les pouvoirs publics maintiennent une certaine rigueur budgétaire, car dans le passé l'endettement du secteur public a évincé le crédit au secteur privé.

L'État de droit et l'exécution des contrats de crédit

L'État de droit reste le plus important problème lié à la croissance non résolu au Mexique selon le modèle de Sala-i-Martin de 1997. Une comparaison entre l'État de droit au Mexique et l'État de droit moyen dans les 10 pays du modèle ayant une croissance plus rapide révèle que la situation au Mexique s'est détériorée de 1996 à 2007, en termes absolus mais aussi relatifs. La possibilité de faire exécuter des contrats, composante de l'État de

Graphique 4.16. **Crédit intérieur au secteur privé et capitalisation boursière**



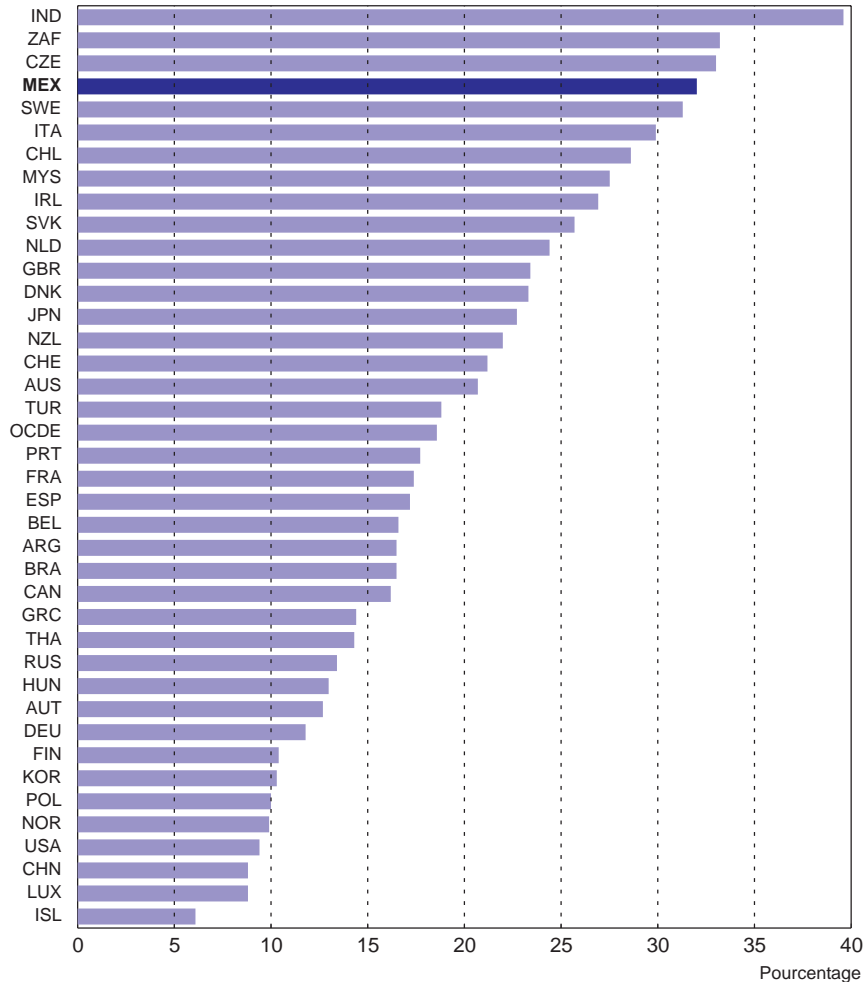
Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/685073052031>


droit qui est importante pour les entreprises et le secteur financier en particulier, est faible. En témoignent par exemple des coûts de recouvrement des créances beaucoup plus élevés que les coûts moyens dans la zone OCDE et dans de nombreux autres marchés émergents, notamment l'Argentine, le Brésil, le Chili et la Chine en 2007 (graphique 4.17). Ce facteur

Graphique 4.17. **Coûts d'exécution des contrats, 2007**

En pourcentage du montant total de la dette



Source : Banque mondiale, *Cost of Doing Business*, 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685084181026>

peut aussi avoir contribué à la faiblesse du développement du secteur financier. Des estimations récentes des pouvoirs publics montrent aussi que les problèmes de sécurité grèvent la croissance annuelle d'environ un point de pourcentage. À cet égard, on a démontré que le renforcement de la sécurité en Colombie a eu des effets substantiels sur la croissance.

Éducation et capital humain

Améliorer le capital humain grâce à de nouvelles réformes du système d'enseignement demeure une autre priorité pour la croissance, avec comme répercussions

positives un soutien de la demande pendant la crise (chapitre 3). Les simulations du modèle ont révélé que la faiblesse relative du capital humain explique pour une bonne part la lenteur de la croissance mexicaine par rapport aux pays à forte croissance. En effet, le capital humain dans la population en âge de travailler (mesuré par le nombre moyen d'années de scolarité) est le plus faible parmi les pays de l'OCDE et d'autres marchés émergents, et ce, en dépit du fait que les dépenses du Mexique pour l'éducation (en pourcentage du PIB) sont supérieures à la moyenne OCDE. De plus, le système éducatif n'a pas produit les fortes augmentations intergénérationnelles des niveaux d'instruction observées dans des économies ayant une croissance plus rapide, telles que la Grèce ou la Corée (Guichard, 2005 ; OCDE, 2007). Élargir la couverture de l'enseignement aiderait aussi à soutenir la demande et à réduire le chômage des jeunes pendant la crise. Environ deux tiers seulement du groupe d'âge concerné sont scolarisés dans le secondaire.

Les réformes récentes engagées pour accroître la qualité de l'enseignement devraient être complétées par une amélioration de l'accès aux études supérieures. Le Mexique a instauré des réformes innovantes dans le secteur de l'éducation par le biais du programme *Oportunidades* qui prévoit des interventions ciblées pour améliorer l'accès à la scolarisation de personnes à faible revenu. Il est possible que cela ait contribué à l'augmentation des taux de scolarisation dans le secondaire de 1996 à 2005, après la stagnation constatée de 1981 à 1995. Cette croissance est similaire à celle observée dans d'autres marchés émergents à forte croissance. Toutefois, en ce qui concerne la qualité de l'enseignement, le Mexique reste à la traîne des autres pays de l'OCDE et des pays émergents (selon les scores de l'indicateur PISA). Des économies de marché à croissance plus rapide, tels que le Chili, la Chine, la Pologne et la Turquie, obtiennent de meilleurs résultats par rapport à leur niveau de revenu que le Brésil et le Mexique (graphique 3.1). Améliorer les niveaux d'instruction et en particulier la qualité des résultats de l'enseignement devrait rester une priorité si le Mexique souhaite augmenter encore son taux de croissance.

Réglementation et concurrence

La convergence et la reprise seraient également dynamisées par un renforcement de la concurrence résultant d'une réduction des réglementations des marchés de produits. Outre qu'il restreint directement la concurrence, le cadre réglementaire ne facilite pas l'arrivée de nouveaux entrants. Par exemple, il n'offre pas à des tiers un accès approprié et non discriminatoire aux réseaux dans des secteurs tels que les télécommunications et les chemins de fer (OCDE, 2007). Il en résulte une économie marquée par des niveaux élevés de concentration et une concurrence inefficace dans de nombreux secteurs. Conjugué aux politiques restrictives régissant le commerce international et les investissements, ce facteur réduit la capacité et la motivation pour innover et adopter de nouvelles technologies et pratiques de l'étranger qui sont importantes pour améliorer la croissance de la productivité et favoriser une reprise rapide. C'est le cas en particulier du secteur des télécommunications. La déréglementation a compté parmi les facteurs les plus importants de l'avantage de croissance des États-Unis, d'autres pays anglophones et de petits États membres de l'UE au cours des deux décennies écoulées (Nicoletti et Scarpetta, 2005). Cela n'est cependant peut-être pas suffisant pour générer de la concurrence, en particulier dans les secteurs de réseau, tels que les télécommunications, ce qui souligne l'importance d'un cadre réglementaire qui facilite l'arrivée d'entrants et les nouvelles acquisitions.

La décision du Mexique de mettre en oeuvre un projet de renforcement de la concurrence représente une étape importante vers la réalisation de niveaux plus élevés

d'investissement, d'emploi et de croissance. Ce processus consiste à identifier et modifier les réglementations et les politiques qui restreignent inutilement la concurrence, et à évaluer les difficultés réglementaires et juridiques auxquelles se heurtent les entreprises, en utilisant le *Manuel de l'OCDE pour l'évaluation de la concurrence* (encadré 4.3). Le grand

Encadré 4.3. Atténuer les restrictions indues de la concurrence grâce au Manuel pour l'évaluation de la concurrence

En juillet 2007, le gouvernement mexicain, représenté par le ministère de l'Économie, a signé avec l'OCDE un protocole d'accord visant à accroître la compétitivité du Mexique, fondé sur deux piliers : renforcement de la concurrence et amélioration du cadre juridique. Pour chacun de ces piliers ont été mis en place des groupes d'action techniques et très expérimentés chargés de réaliser les processus. Le pilier concurrence est coordonné par la Commission fédérale de la concurrence (COFECO), et l'autre groupe par le ministère de l'Économie. Le processus de développement de la concurrence est réalisé à l'aide du *Manuel de l'OCDE pour l'évaluation de la concurrence* (OCDE, 2007b). Ce manuel contient une liste de contrôle qui permet de repérer l'existence d'un problème potentiel de concurrence qui nécessite d'être plus profondément étudié (parallèlement aux contrôles régulièrement effectués par l'Autorité de la concurrence). La liste de contrôle identifie des problèmes potentiels si la politique, la loi ou le règlement risque :

- | de limiter le nombre ou l'éventail de fournisseurs avec, par exemple, l'établissement d'un processus imposant d'obtenir une licence pour pouvoir exercer son activité, et/ou
- | de limiter la capacité des fournisseurs de se faire concurrence en augmentant de manière significative, par exemple, les coûts de production des nouveaux entrants par rapport aux acteurs traditionnels, et/ou
- | de réduire les mesures incitant les fournisseurs à se livrer une concurrence dynamique, et de réduire la mobilité des consommateurs entre les fournisseurs.

Si une étude plus approfondie révèle qu'il existe une restriction excessive de la concurrence, le *Manuel* contient des conseils sur les solutions qui peuvent compenser ou atténuer le préjudice potentiel pour la concurrence tout en atteignant l'objectif d'action de la loi/réglementation originale.

En outre, le projet s'appuie sur le modèle des coûts standard pour estimer les charges administratives, en vue de diffuser des informations et de produire des mesures de l'amélioration des réglementations et de la simplification administrative.

Le processus d'examen est conduit par un groupe d'experts économiques et juridiques, qui fournit des informations permettant de localiser les problèmes et d'identifier les solutions potentielles. Le ministère de l'Économie fait ensuite des recommandations pour réformer la réglementation à un comité interministériel de la concurrence. Le succès de ce processus qui vise à supprimer les restrictions inutiles de la concurrence et à améliorer la croissance de la productivité nécessitera à la fois des ressources permanentes et la garantie qu'un mécanisme durable de mise en œuvre est bien en place.

nombre et la complexité des lois et règlements qui entravent la concurrence supposent une volonté permanente de tirer le maximum de cette stratégie¹². L'expérience conduite en Australie, où un processus similaire a été mis en œuvre, donne à penser qu'un tel effort est largement justifié par les gains de croissance ultérieurs – lesquels sont susceptibles d'être considérables. En effet, depuis le début de l'examen des réglementations de l'Australie en

1993, ce pays a enregistré pendant plusieurs années une croissance de son PIB et de son PIB par habitant supérieure à celle de la zone OCDE. Ses résultats sont actuellement moins impressionnants et les pouvoirs publics attribuent cela, tout du moins en partie, au fait que, ces derniers temps, on a moins mis l'accent sur les réformes favorisant la concurrence. En conséquence, l'Australie prévoit de multiplier les mesures proconcurrentielles dans les prochaines années.

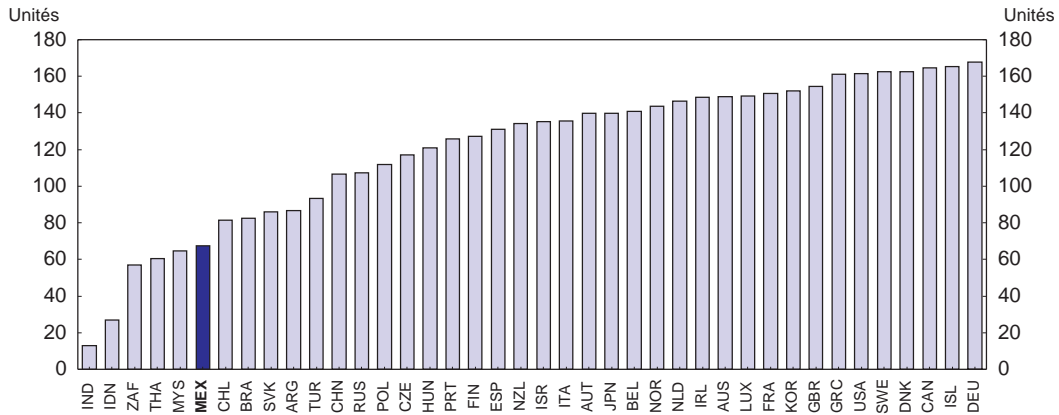
Des réformes destinées à dynamiser l'accès aux industries de réseau peuvent aider à maintenir l'avantage concurrentiel acquis grâce à la dépréciation récente du taux de change réel et soutenir une reprise rapide lorsque les échanges mondiaux redémarreront. Selon les études examinées, les gains de productivité peuvent être substantiels. Les autorités ont pris récemment d'importantes mesures pour intensifier la concurrence, surtout dans le secteur des télécommunications en instaurant la portabilité des numéros et en abaissant les redevances d'interconnexion. En outre, les programmes de ventes aux enchères de nouvelles radiofréquences et de nouveaux réseaux de fibre optique devraient aviver encore la concurrence dans ce secteur. Ces réformes viendraient compléter celles prévues par le ministère de l'Économie pour créer un guichet unique pour l'enregistrement des entreprises et aider les petites sociétés naissantes. En attirant l'investissement vers de nouvelles activités, la réforme contribuerait aussi à la reprise.

Infrastructures


Accroître les niveaux d'infrastructures peut aussi avoir des effets positifs sur la croissance économique et le soutien de l'activité pendant la phase de ralentissement. Des progrès substantiels ont été accomplis, l'investissement en infrastructures ayant bondi de 3 % du PIB en moyenne sur la période 2000-2006 à 5 % en 2009, mais il faudra du temps pour combler le déficit dans ce domaine, car le réseau d'infrastructures du Mexique est médiocre au regard des normes de l'OCDE (OCDE, 2008), et le pays est confronté à un certain nombre de difficultés dans ce domaine. Dans le secteur des télécommunications, le Mexique fait en général moins bien que ses pairs des marchés émergents, avec moins de lignes téléphoniques, d'abonnements à des lignes fixes, mobiles et haut débit par habitant et une largeur de bande internationale sur l'Internet par habitant plus faible (graphique 4.18). Le réseau routier et ferroviaire demeure assez limité, même par rapport à d'autres marchés émergents, comme le confirme la densité relativement faible des réseaux mesurée par le nombre de kilomètres de voies pour 1 000 km² (graphique 4.19a et b). En dépit d'une densité de population plus faible, l'Argentine, le Brésil et le Chili affichent une densité routière et ferroviaire plus élevée que le Mexique. Parallèlement, les investissements engagés au Mexique semblent déséquilibrés dans la mesure où il n'existe pas de routes dans de nombreuses zones et où l'essentiel du réseau est concentré près de la frontière avec les États-Unis, avec des droits de péage plus élevés. La congestion routière, mesurée par le nombre de véhicules par kilomètre de route, est aussi relativement élevée. Dans le secteur de l'énergie, tandis que les capacités totales de production d'électricité par habitant semblent appropriées voire légèrement élevées compte tenu du niveau de revenu du Mexique¹³, la marge de réserve (excédent des capacités totales sur les pics de demande) est élevée au regard des normes de l'OCDE¹⁴. Les prix de l'électricité et des télécommunications demeurent aussi relativement élevés par rapport à ceux pratiqués dans d'autres pays de l'OCDE (OCDE, 2007), ce qui incite à penser que les avantages liés à une plus grande concurrence – surcroît d'innovation et meilleure productivité, par

Graphique 4.18. **Abonnés au téléphone fixe et mobile**

Pour 100 habitants, 2005



Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.

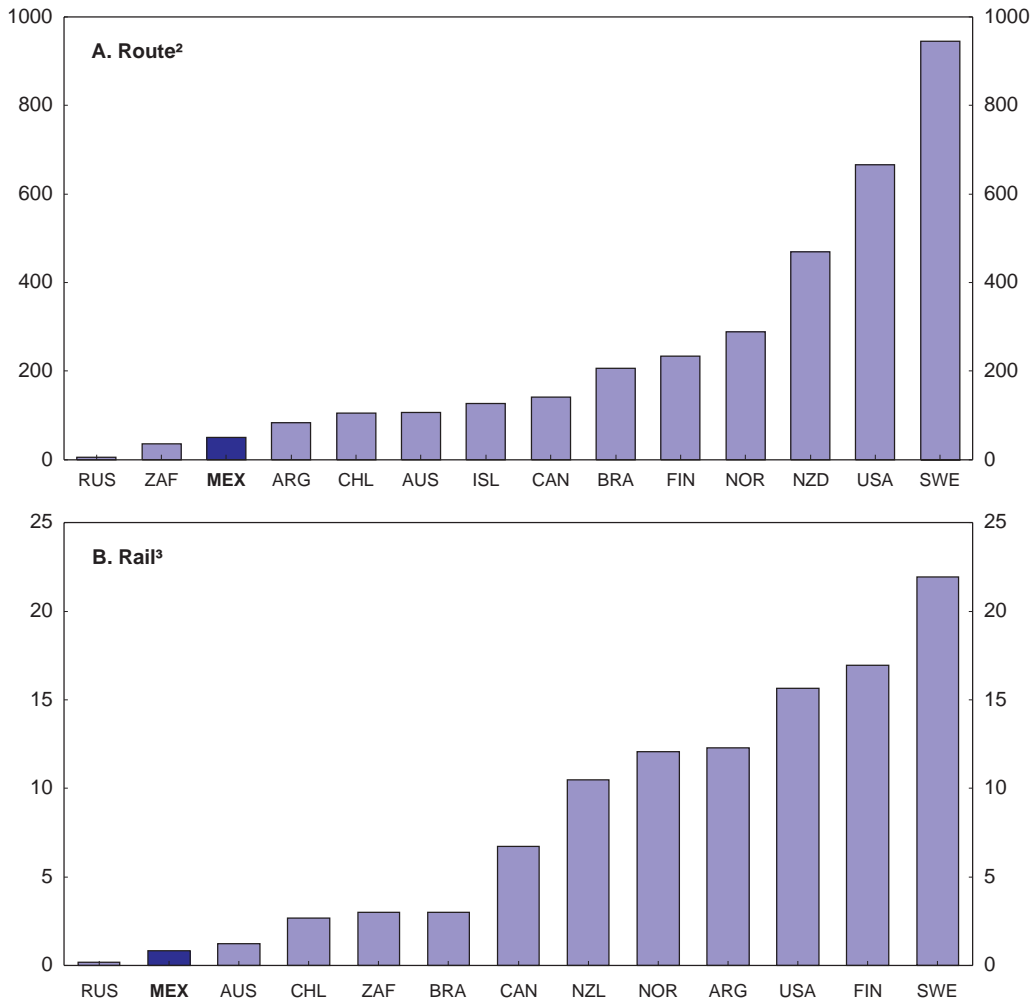
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685104570720>

exemple – sont absents dans ces secteurs. Par conséquent, outre l'augmentation des investissements publics, la stimulation de la concurrence peut aider à améliorer la quantité et la qualité des infrastructures au Mexique, comme le signalent les conclusions des études sur la RMP précédemment commentées.

Conclusion

Le Mexique a fait certains progrès pour dynamiser sa croissance mais pas suffisamment pour enregistrer un rattrapage satisfaisant. Les réformes mexicaines, en particulier celles qui ont été engagées ces dix dernières années pour renforcer la stabilité macroéconomique et ouvrir plus largement l'économie aux échanges et à l'investissement, ont porté leurs fruits. Elles ont facilité une croissance tirée par les exportations après la crise financière de 1995 et réduit les déséquilibres et les faiblesses macroéconomiques, ce qui a eu un certain impact positif sur la croissance. Le Mexique profite aujourd'hui d'une stabilité macroéconomique qui peut rivaliser avec celle de bon nombre de pays de l'OCDE à revenu plus élevé. L'économie est beaucoup plus étroitement intégrée à l'économie mondiale qu'il y a deux décennies, ce qui renforce les pressions incitant les entreprises à innover et exploiter les possibilités de transfert de technologie, en particulier dans le secteur manufacturier, qui est plus ouvert. Pris ensemble, ces facteurs ont contribué à faire passer la croissance du PIB par habitant d'un niveau proche de zéro à la fin des années 80 à 2 % environ sur la période 2002-07. Bien que comparable à la moyenne OCDE, ce chiffre est trop faible pour permettre une convergence rapide vers les niveaux de vie des pays de l'OCDE à revenu plus élevé. En tant que marché émergent ayant un écart de revenu important par rapport au reste des pays de l'OCDE et partageant une longue frontière avec le plus grand marché du monde, le Mexique devrait afficher des résultats bien supérieurs à la moyenne.

Cependant, la convergence vers des niveaux de vie plus élevés est loin d'être automatique et requiert que l'on s'attaque avec plus de rigueur aux faiblesses structurelles. Une comparaison des résultats du Mexique avec ceux de marchés émergents et de pays de l'OCDE plus performants révèle que l'infériorité de la croissance mexicaine est essentiellement imputable à une moindre croissance de la productivité du travail. Pour


Graphique 4.19. **Densité du réseau, 2005¹**Kilomètres de voies pour 1 000 km²

1. Pays ayant une densité de population inférieure à celle du Mexique.

2. 2000 pour le Chili et la Russie.

3. 1990 pour l'Argentine et 1998 pour la Nouvelle—Zélande.

Source : Banque mondiale, Base de données sur les indicateurs du développement dans le monde ; Statistiques des transports en Amérique du Nord.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685116350148>

améliorer celle-ci, d'autres réformes structurelles sont nécessaires. Les faiblesses relatives dans les domaines de la concurrence, de l'éducation, de l'État de droit, des infrastructures et du développement du secteur financier expliquent l'infériorité passée des performances du Mexique par rapport à celles des pays ayant une plus forte croissance. Il y a eu d'importantes améliorations sur plusieurs de ces fronts, mais les efforts dans ce sens doivent se poursuivre (annexe 4.A1 et OCDE, 2009). Une ouverture accrue de l'économie à l'investissement privé, intérieur et étranger, contribuerait aussi à augmenter la productivité.

Bien que des réformes soient nécessaires sur de nombreux fronts, on peut obtenir des progrès rapides avec des ressources limitées en privilégiant les réformes destinées à intensifier la concurrence. Le Mexique doit aussi suivre les réformes précédemment

Encadré 4.4. **Recommandations pour dynamiser la croissance et stimuler la reprise économique**

Dynamiser la concurrence pour améliorer la productivité, la croissance et la reprise

- | Intensifier la concurrence dans les principales industries de réseau – électricité, gaz, eau, télécommunications et transports – par le biais de mesures réglementaires.
- | Libéraliser davantage les régimes d'investissement en abaissant les barrières aux investissements intérieurs et étrangers. Améliorer les liens commerciaux avec l'Asie pour diversifier les échanges.
- | Renforcer la concurrence et abaisser encore les barrières à l'entrée dans les télécommunications sont des actions particulièrement importantes pour la diffusion des nouvelles technologies.

Soutenir la demande et accroître la compétitivité avec de meilleures infrastructures

- | Se concentrer sur les secteurs offrant des retombées rapides, par exemple l'éducation (couverture et qualité, voir le chapitre 3) et les réseaux de transport (routes, voies ferrées et ports).
- | Continuer d'accroître les dépenses en infrastructures pour autant que le permettent les contraintes de capacité.

engagées, notamment sur les marchés de capitaux, et s'assurer qu'elles atteignent les objectifs visés. Il doit aussi les compléter par de nouveaux ajustements des politiques afin de remédier à des faiblesses structurelles persistantes. Une étude récente de l'OCDE contient des recommandations détaillées pour améliorer les résultats de l'enseignement, accroître la concurrence et renforcer les infrastructures, et tirer davantage profit des investissements étrangers et des échanges internationaux, notamment dans le secteur des télécommunications.

Notes

1. Les résultats de la croissance du Mexique doivent être comparés à la fois à ceux des pays de l'OCDE et à ceux des économies émergentes si l'on souhaite obtenir une référence appropriée, cohérente avec les niveaux de revenu. Le Mexique étant membre de l'OCDE, ses résultats sont régulièrement comparés à ceux des pays membres ayant les revenus les plus élevés. Voir, par exemple, Scarpetta, Bassanini, Pilat et Schreyer (2000). Cette section élargit cette analyse en comparant le Mexique à un groupe de pairs composé de grandes économies émergentes (définies ici comme des économies qui « émergent » au niveau de l'économie mondiale en se distinguant par une participation accrue aux échanges et aux flux d'investissements internationaux) tels que l'Afrique du Sud, le Brésil, le Chili, la Chine, l'Inde, la Russie et la Turquie. Ils peuvent représenter de meilleurs éléments de comparaison que les pays de l'OCDE dans la mesure où leur niveau de PIB par habitant et les questions de développement auxquelles ils sont confrontés sont plus conformes à ceux du Mexique. Ils engagent également, tout comme le Mexique, des réformes économiques destinées à les aider à converger vers les pays de l'OCDE à revenu plus élevé.
2. La productivité totale et sectorielle du travail du Mexique est comparée à celle de 3 groupes de pays : les marchés émergents à faible croissance (Brésil et Venezuela), les marchés émergents à forte croissance (Chili, Inde, Corée, Malaisie et Thaïlande) et les pays de l'OCDE à revenu élevé et à forte croissance (Australie, États-Unis, Finlande, Irlande et Royaume-Uni)
3. Les données relatives aux pays émergents proviennent de la base de données axée sur dix secteurs disponible au Groningen Growth and Development Centre et peuvent être téléchargées à l'adresse www.ggd.net/dseries/10-sector.html. Voir Timmer et De Vires (2007). Les données relatives aux pays de l'OCDE proviennent de la *Base de données EU Klems*, publication de mars 2008, et peuvent être téléchargées à l'adresse www.euklems.net/. Voir Timmer, O'Mahony et van Ark (2007).

4. Ceux-ci ont été choisis en fonction de leur couverture (ou non) du Mexique et des marchés émergents, des variables de politique et de l'accessibilité des données. Le modèle de données de panel international de Loayza, Fajnzylber et Calderón (2005) a été utilisé pour comparer le Mexique à trois groupes affichant des performances de croissance différentes – les pays de l'OCDE à forte croissance et à revenu élevé (États-Unis, Royaume-Uni, Australie, Finlande, Irlande et Espagne) les marchés émergents à forte croissance (Chine, Inde, Malaisie, Thaïlande, Corée, Turquie, Chili et Égypte) et les marchés émergents à croissance plus faible (Équateur, Paraguay, Venezuela, Afrique du Sud, Argentine et Brésil).
5. Les estimations du modèle n'ont pas pu être étendues au-delà de 1999 à d'autres spécifications car il n'y a pas de données appropriées pour le groupe des marchés émergents.
6. Dans le modèle, la croissance de la productivité du travail est fonction des améliorations de la frontière de la productivité mondiale, de l'écart par rapport à la frontière, de la vitesse de convergence, et dans certaines versions, des indicateurs de capital humain et physique. Le modèle était estimé pour 21 pays de l'OCDE dans 39 secteurs.
7. L'indicateur mesure l'impact de la réglementation sur 11 secteurs au Mexique à travers la moyenne pondérée des RMP anticoncurrentielles dans 6 secteurs non manufacturiers – électricité, gaz et eau, postes et télécommunications, transport et entreposage, commerce de gros et de détail, autres activités de services aux entreprises. Les pondérations sont proportionnelles aux besoins en facteurs de production intermédiaires de chacun des 11 secteurs, lesquels proviennent de chacun des secteurs non manufacturiers. Par exemple, un secteur tel que la fabrication de papier – qui utilise un volume relativement important d'électricité comme facteur de production intermédiaire – pèsera plus sur les RMP du secteur de l'électricité qu'un autre secteur dans lequel on a moins besoin d'électricité par unité de produit fini. Par comparaison avec le reste de l'OCDE, l'impact des RMP dans les secteurs non manufacturiers est relativement élevé à la fois dans le secteur et dans ceux, tels que le secteur manufacturier, qui utilisent leurs services. Plus précisément, les pondérations sont les coefficients d'entrées-sorties calculés en utilisant la matrice d'entrées-sorties de 2003 (matriz insumo-producto) pour le Mexique disponible à l'adresse www.inegi.gob.mx. Les indicateurs de RMP pour les secteurs non manufacturiers sont tirés de la base de données des RMP de l'OCDE disponible à l'adresse www.ocde.org. Dans certains cas, ce sont des moyennes simples des indicateurs pour plusieurs sous-secteurs ; par exemple, l'indicateur du transport est la moyenne des indicateurs de RMP pour les secteurs aérien, routier et ferroviaire. Le graphique 5 dans Conway et Nicoletti (2006) contient davantage de détails. L'indicateur de RMP du secteur financier a été calculé par de Serres et al. (2006) et évalue les proportions dans lesquelles la réglementation encourage ou entrave la concurrence dans les services bancaires et financiers. Pour les pays de l'OCDE autres que le Mexique, l'indicateur de l'impact de la réglementation pour l'ensemble du secteur manufacturier est obtenu en calculant une moyenne pondérée de la valeur ajoutée sectorielle de l'indicateur d'impact de la réglementation dans chaque secteur manufacturier.
8. Les simulations utilisent les coefficients du modèle sectoriel de la colonne 2, tableau 1B. Les résultats pour des pays autres que le Mexique varient quelque peu par rapport aux simulations originales en raison de révisions ultérieures des indicateurs de l'impact de la réglementation.
9. Les niveaux d'investissement en machines-outils et en équipements ne semblent désormais plus inférieurs à ceux des pays enregistrant une croissance plus rapide. La part des investissements mexicains en machines-outils dans le PIB sur la période 1993-2007 est beaucoup plus élevée que sa valeur pour la période 1960-92 et plus conforme à celle constatée dans les pays enregistrant une croissance plus rapide.
10. La politique d'innovation au Mexique est commentée dans OCDE (2009b).
11. Une reprise complète est un retour au niveau tendanciel prévu du PIB existant avant la crise.
12. Dans le cas de l'Australie, l'examen de la Politique nationale de concurrence a étudié près de 1 800 lois et réglementations sur la période 1995-2005.
13. Les capacités de production d'électricité par habitant tendent à être plus élevées pour les pays plus riches car une activité économique plus dynamique implique généralement une consommation d'électricité légèrement plus importante.
14. Voir OCDE (2008).

Bibliographie

- Adrogué, R., M. Cerisola et G. Gelos (2006), « Brazil's Long-Term Growth Performance – Trying to Explain the Puzzle », Document de travail du FMI, n° 06/282.
- Alesina, A. et D. Rodrik (1994), « Distributive Politics and Economic Growth », *The Quarterly Journal of Economics*, 109, n° 2 (mai 1994).
- Barro, R. J. (2000), « Inequality and Growth in a Panel of Countries », *Journal of Economic Growth*, mars 2000.
- Bassanini, A., S. Scarpetta et P. Hemmings (2001), « Economic Growth: The Role of Policies and Institutions. Panel Data Evidence from OECD Countries », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 283.
- Cerra, V. et S.C. Saxena (2005), « Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery », Document de travail du FMI, n° 05/147.
- Conway, P., D. De Rosa, Steiner, F. et G. Nicoletti (2006), « Regulation, Competition, and Productivity Convergence », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 509.
- Conway, P. et G. Nicoletti (2006), « Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OCDE Countries: Measurement and Highlights », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 530.
- De Serres, A., S. Kobayakawa, T. Sløk et L. Vartia (2006), « Regulation of financial systems and economic growth », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 506.
- Dollar, D. et A. Kraay (2002), « Growth is good for the Poor », *Journal of Economic Growth*, vol. 7.
- Easterly, W. (1999), « Life during Growth », *Journal of Economic Growth*, vol. 4, n° 3.
- Forbes, K. J. (2000), « A reassessment of the Relationship between Inequality and Growth », *The American Economic Review*, vol. 90, n° 4.
- Galor, O. et J. Zeira (1993), « Income Distribution and Macroeconomics », *The Review of Economic Studies*, vol. 60, n° 1.
- Guichard, S. (2005), « The Education Challenge in Mexico: Delivering Good Quality Education to All », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 477.
- Haugh, D., B. Rocha et R. Jamin (2008), « Maximising Mexico's gains from integration in the world economy », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 657.
- FMI (2007), « Mexico: Financial Sector Assessment Program Update – Technical Note – Financing of the Private Sector », *IMF Country Report* n° 07/170.
- Lenain, P. et L. Rawdanowicz (2004), « Enhancing Income Convergence in Central Europe after EU Accession », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 392.
- Loayza, N., P. Fajnzylber et C. Calderón (2005), « Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations and Forecasts », Banque mondiale, Washington DC.
- Lucas, R. (1988), « On the Mechanics of Economic Development », *Journal of Monetary Economics*.
- Phillips, S., G. Mehrez et V. Moissinac (2006), « A Survey of Selected Conditions for Growth in Mexico: in International Perspective », dans *IMF Country Report* n° 06/351.
- Maddison, A. (2003), « L'économie mondiale : statistiques historiques », Études du centre de développement de l'OCDE.
- Nicoletti, G.S., S. Golub, D. Hajkova, D. Mirza et K.Y. Yoo (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.
- Nicoletti, G.S., et S. Scarpetta, (2005), « Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 460.
- OCDE (2003), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Mexique*, Paris, OCDE.
- OCDE (2007a), *PISA 2006 : Les compétences en sciences, un atout pour réussir*, vol. 1, Paris, OCDE.
- OCDE (2007b), *Manuel de l'OCDE pour l'évaluation de la concurrence*, version 1.0, Paris, OCDE.

- OCDE (2008), « Infrastructure Investment: Links to Growth and the Role of Public Policies », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, à paraître.
- OCDE (2009a), *Objectif croissance*, Paris, OCDE.
- OCDE (2009b), *Review of Mexico's Innovation Policies*, Paris (à paraître).
- Perotti, R. (1996), « Redistribution and Non-consumption Smoothing in an Open Economy », *The Review of Economic Studies*, vol. 63, n° 3.
- Romer, P. (1990), « Endogenous technological change », *Journal of Political Economy*.
- Sala-I-Martin, X. (1997), « I Just Ran Two Million Regressions », *The American Economic Review*, vol. 87, n° 2, pp. 178-183.
- Sala-I-Martin, X., G. Doppelhoffer et R. Miller (2004), « Determinants of Long-Term Growth: A Bayesian Averaging of Classical Estimates (BACE) Approach », *The American Economic Review*, vol. 94, n° 4, pp. 813-835.
- Scarpetta, S., A. Bassanini, D. Pilat et P. Schreyer (2000), « Economic growth in the OECD area: Recent trends at the aggregate and sectoral level », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 248.
- Solow, R. (1956), « A Contribution to the Theory of Economic Growth », *The Quarterly Journal of Economics*, 70, pp. 65-94.
- Solow, R. (1957), « Technical Change and the Aggregate Production Function », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 39, pp 312-320.
- Solow, R. (1961), « Note on Uzawa's two sector model of economic growth », *Review of Economic Studies*.
- Swan, T. (1956), « Economic Growth and Capital Accumulation », *Economic Record*, vol. 32, pp 334-361.
- Timmer, M.P. et G.J. de Vries (2007), « A Cross-Country Database For Sectoral Employment And Productivity In Asia And Latin America, 1950-2005 », Groningen Growth and Development Centre, Mémoire de recherche GD-98.
- Timmer, M.P., M. O'Mahony et B. van Ark, « The EU KLEMS Growth and Productivity Accounts: An Overview », Université de Groningen et Université de Birmingham, disponible à www.euklems.net/.
- Tornell, A., F. Westermann et L. Martinez (2004), « Mexico and NAFTA's less than stellar performance », NBER Working Paper, n° 10289.
- Uzawa, Hirofumi (1961), « Neutral Inventions and the Stability of Growth Equilibrium », *Review of Economic Studies*, février 1961, 28 (2).

ANNEXE 4.A1

Bilan des réformes structurelles

Cette annexe résume les recommandations formulées dans les précédentes *Études* et les mesures prises depuis la réalisation de la dernière *Étude* en juillet 2007. Dans cette *Étude*, des recommandations plus détaillées basées sur l'analyse figurent dans les chapitres concernés.

Recommandations	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> précédente (juillet 2007)
A. RENFORCEMENT DES FINANCES PUBLIQUES	
Renforcer le cadre budgétaire en veillant à ce que les règles et lignes directrices budgétaires soient appliquées. Épargner ou investir les ressources supplémentaires de nature non récurrente.	Augmentation de la limite haute des fonds de stabilisation pour 2009.
Renforcer l'efficacité des dépenses publiques :	Des mesures de réforme de la budgétisation axée sur les performances ont été inscrites dans la réforme budgétaire de 2007. Elles sont en cours d'application.
Augmenter les recettes fiscales tout en réduisant les distorsions.	La réforme fiscale 2007 (IETU) vise à élargir l'assiette fiscale tout en améliorant l'efficacité des dépenses. Toutefois, d'autres réformes de la fiscalité non pétrolière sont nécessaires pour réduire la dépendance du budget vis-à-vis des recettes pétrolières.
Revoir les compétences et les responsabilités des administrations infranationales.	La réforme fiscale de 2007 leur a donné le pouvoir de lever un impôt sur l'essence.
Limiter la croissance des transferts fédéraux, afin d'inciter les administrations infranationales à faire usage de leurs prérogatives fiscales.	Les formules pour le transfert de ressources aux administrations infranationales ont été modifiées de façon que celles-ci soient davantage incitées à accroître leurs propres recettes.
Élargir le processus de réforme du régime fédéral de retraite (ISSSTE) aux autres sous-systèmes de retraite des agents du secteur public.	Les régimes de retraite de la CFE et des salariés affiliés à l'IMSS ont été réformés en 2008.
Revoir les modalités de gestion de Pemex, en améliorant le gouvernement d'entreprise et en envisageant d'autoriser la conclusion d'accords de coentreprise, afin de garantir son accès aux capitaux et aux technologies dont elle a besoin.	La réforme de Pemex votée en octobre 2008 est progressivement mise en œuvre, ce qui a pour principal effet d'améliorer le gouvernement d'entreprise. Les contrats de résultat doivent être soigneusement conçus de manière à promouvoir l'expansion des investissements dans le secteur.
B. ÉCHANGES ET INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS	
Réduire progressivement les droits de douane du régime de la nation la plus favorisée.	Réduction substantielle des taux en vigueur depuis le 1 ^{er} janvier 2009.
Réduire les obstacles non tarifaires, notamment : rationaliser les procédures douanières, les normes techniques et les règles d'étiquetage, supprimer les ports exclusifs d'entrée, les prix de référence et les listes spéciales d'enregistrement pour les biens importés.	Au moment même où les taux ont été réduits, une série de mesures ont été prises pour améliorer les procédures du commerce extérieur.
Réduire les restrictions concernant les prises de participation étrangères.	Une nouvelle loi réduisant les restrictions aux participations étrangères dans les télécommunications a été approuvée par la Chambre basse du Congrès. L'approbation par la Chambre haute est en cours.
Continuer de faciliter l'IDE et maximiser les avantages.	Une nouvelle loi réduisant les restrictions aux participations étrangères dans les télécommunications a été approuvée par la Chambre basse du Congrès. L'approbation par la Chambre haute est en cours.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente (juillet 2007)
Renforcer l'État de droit afin d'améliorer l'environnement des entreprises.	
C. CONCURRENCE, RÉGLEMENTATION ET INFRASTRUCTURES	
Procéder à un vaste réexamen des restrictions juridiques à la concurrence applicables dans l'ensemble de l'économie, au niveau fédéral et au niveau des États.	Avec l'appui de l'OCDE, les pouvoirs publics ont lancé un large examen des lois et règlements pour identifier et éliminer les restrictions inutiles à la concurrence. La commission de la concurrence a renforcé ses capacités d'analyse économique dans les domaines de la concurrence.
Attribuer des ressources appropriées à la Commission fédérale de la concurrence et aux autres autorités de tutelle.	Aucune mesure prise.
Améliorer l'application du droit de la concurrence.	Aucune mesure prise.
A. Énergie	
Électricité : Intensifier la concurrence dans la production d'électricité, favoriser l'investissement du secteur privé.	Aucune mesure prise.
Gaz : Poursuivre la libéralisation et l'ouverture du secteur.	Vote de la réforme visant à permettre la concurrence au niveau de la distribution auprès des consommateurs.
B. Télécommunications	
Faciliter les nouvelles entrées et améliorer le cadre réglementaire pour intensifier la concurrence.	Les autorités ont établi la portabilité des numéros de téléphone. Réduction de plus de 50 % des tarifs d'interconnexion pour les compagnies de téléphonie mobile vers les compagnies de téléphonie fixe pour le trafic de réseau. Attributions d'autorisations pour commercialiser ou revendre des services de téléphonie mobile. De nouvelles adjudications ont été annoncées pour des fréquences radioélectriques et pour le réseau de fibre optique.
Développer le haut débit, notamment en dégroupant la boucle locale. Établir un cadre juridique clair pour fixer les prix des actifs. Le cadre juridique doit obligatoirement être assujéti à une approbation de la CFC.	Publication du programme de mise aux enchères des fréquences radioélectriques en mars 2008. Publication du Plan technique de base pour l'interconnexion et l'interopérabilité, permettant par exemple à l'utilisateur final d'avoir accès à tous les contenus, services ou applications fournis par un opérateur.
C. Transports	
Passage des frontières et transports par camion : améliorer l'efficacité du franchissement de la frontière entre le Mexique et les États-Unis.	Projet pilote avec les États-Unis pour les passages de camions à la frontière. Actuellement stoppé par la nouvelle administration américaine. Les autorités travaillent avec les pouvoirs publics américains pour réactiver le projet dans le cadre de l'ALENA.
Transports aériens : procéder à la privatisation d' <i>Aeroméxico</i> et de <i>Mexicana</i> sous forme d'entités séparées. Relever le plafond des participations étrangères dans les compagnies aériennes à 49 %.	Privatisation terminée à l'automne 2007 et ouverture du secteur aux transporteurs à faible coût.
Routes : encourager l'investissement du secteur privé.	Plus grand recours aux PPP. En 2009, 38 PPP mis en œuvre par le ministère de la Communication et des Transports (SCT).
Chemins de fer : mettre en place une autorité de tutelle indépendante et de nouvelles règles de tarification de l'accès afin de régler les litiges en matière d'interconnexion.	Aucune nouvelle mesure.
Ports : améliorer l'efficacité des ports, notamment les transferts navire/transport terrestre et les procédures douanières.	Promotion du développement de zones d'activités logistiques. Lancement d'un examen des processus opérationnels de transfert et de manœuvre livraison/réception. Cela a réduit le temps de stockage des biens dans les ports.
D. PROMOUVOIR UN CLIMAT PROPICE À L'ENTREPRISE	
Faciliter l'entrée et la sortie des entreprises.	Nouveaux progrès dans la mise en œuvre de la procédure rapide pour la création d'entreprises (SARE). Réduction à 3 jours des procédures au niveau de l'État et des municipalités pour ouvrir une nouvelle entreprise à faible risque.
Réduire les coûts des entreprises.	Lancement du projet de guichet unique.
Renforcer encore l'enseignement professionnel.	Des comités techniques ont été mis en place pour renforcer les liens écoles/entreprises.
E. VALORISER LE CAPITAL HUMAIN	
A. Élargir la couverture de l'enseignement postobligatoire	
Faciliter l'accès des élèves défavorisés au deuxième cycle de l'enseignement secondaire.	Lancement de deux nouveaux programmes de bourses d'étude : le « Programme national de bourses de fidélisation des étudiants » et « Programme de bourses d'aide aux étudiants ».

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente (juillet 2007)
B. Améliorer la qualité des services éducatifs	
Moderniser les programmes et mieux les intégrer entre les différents niveaux.	Aucune mesure prise.
Évaluer les établissements scolaires et publier les résultats de ces évaluations.	Les résultats de l'évaluation ENLACE sont désormais publiés au niveau des écoles.
Revoir les incitations des enseignants.	La réforme <i>Alianza</i> prévoit de relier les incitations des enseignants au développement professionnel et aux résultats des tests des étudiants ; réforme en cours du programme <i>Carrera Magisterial</i> .
C. Faciliter la transition de l'école au monde du travail	
Envisager la mise en place de contrats d'apprentissage pour les programmes de formation en alternance.	Aucune mesure prise
Renforcer encore l'enseignement professionnel.	Des comités techniques ont été mis en place pour renforcer les liens écoles/entreprises
D. Formation des adultes	
Continuer de développer l'homologation des qualifications.	L'adhésion au modèle d'homologation des qualifications a augmenté de 45 % pendant l'année scolaire 2007-08.
Renforcer les programmes publics de formation.	Des programmes de formation professionnelle ont été proposés dans le cadre d'un modèle d'homologation des qualifications pendant l'année scolaire 2007-08.
Améliorer les compétences entrepreneuriales dans les petites et moyennes entreprises.	Les banques de développement (Nacional Financiera) ont amplifié leurs programmes de soutien aux PME, en fournissant des financements supplémentaires et une assistance technique accrue.
F. MARCHÉS DU TRAVAIL ET RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ	
A. Marché du travail	
Accroître la flexibilité de la réglementation de l'emploi en assouplissant la protection de l'emploi tout en mettant en place une aide minimale au revenu en cas de perte d'emploi.	Une réforme du régime d'épargne-retraite a été approuvée, qui permet aux travailleurs d'avoir un plus large accès aux ressources de leurs comptes de retraite en cas de chômage. À titre compensatoire, la contribution de l'État a été relevée.
Introduire une période d'essai afin de faciliter la création d'emplois dans le cadre de contrats de longue durée.	Aucune mesure prise.
Élargir le champ d'application des contrats de brève durée.	Aucune mesure prise.
Élargir les possibilités de contrat à temps partiel.	Aucune mesure prise.
B. Revoir la fiscalité et les prestations sociales	
Rééquilibrer les incitations au profit de l'emploi formel en réexaminant l'ensemble fiscalité/prestations afin d'améliorer la fiabilité et l'efficacité des services de sécurité sociale. Rendre plus attrayante l'épargne retraite individuelle (SAR).	Réforme de la loi sur la sécurité sociale en faveur des travailleurs temporaires dans le secteur agricole afin de garantir leur intégration à l'IMMS et leur droit aux prestations de retraite.
Aligner le régime du secteur public sur celui du secteur privé.	Les retraites des nouveaux agents du secteur public sont alignées sur celles du secteur privé.
Éviter de recourir à une taxe sur les salaires.	Aucune nouvelle mesure prise.
C. Réduction de la pauvreté et sécurité publique	
Ajuster la couverture du programme <i>Oportunidades</i> afin d'inclure tous les segments de la population pauvre. Améliorer la qualité de l'offre de services de santé et d'enseignement du programme pour en renforcer l'efficacité.	Aucune mesure prise.
Pour aider les pauvres, remplacer les subventions par des transferts monétaires ciblés. Revoir l'efficacité de programmes tels que DICONSA et LICONSA, et en cas d'inefficacité, les recentrer ou les supprimer. De manière générale, rationaliser les nombreux programmes à objectif social pour éviter les doublons et exploiter les synergies.	Aucune mesure prise.
Revoir l'éventail des interventions visant la pauvreté rurale ; renforcer les partenariats entre les acteurs impliqués dans le développement rural.	Aucune mesure prise.
Accroître le rapport coût-efficacité des soins de santé IMSS afin de fournir des services de meilleure qualité à des coûts plus faibles.	Aucune mesure prise.
Prendre des initiatives pour intégrer les systèmes d'assurance-maladie et dissocier le financement de la prestation	Aucune mesure prise.

ANNEXE 4.A2

Données et méthodologie

Les données utilisées pour évaluer la croissance et établir des comparaisons de croissance pour les marchés émergents proviennent de l'OCDE, du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale et des Nations Unies. Lorsque les données officielles n'étaient pas disponibles, elles ont été remplacées par des estimations des bureaux des études nationales compétents de l'OCDE. Bases de données utilisées : *Perspectives économiques mondiales* (WEO) du FMI, *Indicateurs du développement dans le monde* (WDI) de la Banque mondiale et Division des statistiques des Nations Unies (UNSD) – base de données des Nations Unies.

Définition		Provenance	
		Membres de l'OCDE	Non-membres
Croissance du PIB	PIB en PPA (dollars constants de 2005)	OCDE	Banque mondiale (WDI)
		Fonds monétaire international (WEO)	
Emploi		OCDE	WEO
		OCDE	WEO
Population en âge de travailler	Segment de population compris entre 15 et 64 ans	Base de données analytiques (OCDE)	Nations Unies (UNSD)
		OCDE	UNSD
Population		OCDE	UNSD
		UNSD	

Note : Dans certains cas, il existe des données de l'OCDE disponibles pour des pays non membres. Dans ces cas, les estimations du bureau des études nationales compétent de l'OCDE sont employées à la place d'autres sources utilisées pour le reste des pays non membres. La série statistique a été étendue de 1980 à 2012 ; lorsqu'une série complète n'était pas disponible auprès de la même source, elle a été étendue en extrapolant les taux de croissance à partir d'autres bases de données.

L'objectif de la mission étant d'analyser la croissance à long terme d'une sélection de pays, on a supprimé les effets cycliques en filtrant toutes les séries chronologiques au moyen d'un filtre Hodrick-Prescott (HP) avec un $\lambda = 100$. Le filtre HP devient imprécis à la fin d'une série temporelle (Scarpetta, Bassanini, Pilat et Schreyer [2000]). Pour atténuer ce problème, les séries ont été étendues avant filtrage à l'aide des prévisions de l'OCDE ou par extrapolation à partir des taux de croissance moyens passés.

ANNEXE 4.A3

Informations complémentaires sur les modèles utilisés

Le modèle de Loayza *et al.* couvre 78 pays et est estimé pour la période 1961-1999 ; la croissance est une fonction de la convergence durant la phase de transition (écart de revenu initial), du point de retournement cyclique (ampleur de l'écart de production initial), des politiques structurelles (éducation, profondeur du secteur financier, intégration commerciale, ampleur du rôle des pouvoirs publics, infrastructures et gouvernement d'entreprise), de la stabilisation macroéconomique (inflation, volatilité cyclique, surévaluation du taux de change réel, crises financières systémiques), des conditions externes (chocs sur les termes de l'échange) et des variables indicatrices temporelles et par pays. L'avantage du modèle est qu'il distingue les effets des paramètres structurels et macroéconomiques des effets cycliques et liés à la convergence.

Une simulation a été réalisée pour comparer le Mexique à 20 autres économies sur la période 1981-1999. Le modèle original est globalement bien adapté pour le Mexique, mais ne capte pas pleinement les effets des crises financières. On a amélioré l'adéquation du modèle en modifiant les données originales relatives aux crises financières et le décalage sur l'écart de production initial pour le Mexique, ce qui affecte l'ampleur des politiques de stabilisation macroéconomique. Les estimations originales et celles qui intègrent les effets des crises financières sont données pour fournir sous forme de fourchette une idée de l'importance des politiques de stabilisation macroéconomique. Une analyse de l'adéquation du modèle pour le Mexique révèle que si celle-ci est généralement bonne, la croissance du Mexique apparaît surévaluée pendant les périodes 1986-1990 et 1991-1995 et sous-évaluée pendant la période 1996-2000. Cela semble provenir d'un décalage erroné sur l'écart de production qui sous-évalue les effets des points de retournement cyclique sur la période 1996-1999 et des données utilisées qui ne reflètent pas totalement la longueur de la crise de la dette des années 80 ou la gravité de la crise de la tequila de 1995. Cela n'est pas surprenant car les crises financières sont essentiellement singulières et il est difficile d'établir une série statistique capable de mesurer de manière appropriée toutes les crises dans tous les pays. La durée du décalage sur l'écart de production et les données des crises financières ont été calibrées pour mieux mesurer les effets de ces événements. Par exemple, le modèle aboutit à une bonne prédiction de la croissance mexicaine de 1991 à 1994, mais ce n'est pas le cas pour 1995 car l'ampleur de l'effet de la crise financière implicite dans les données originales (moteur évident de la chute de la croissance en 1995) n'est pas suffisamment grande. Les données de la crise financière sont calibrées pour tenir compte de la différence entre la croissance prédite par d'autres facteurs, de l'erreur d'équation moyenne pour 1991-1994 et de la croissance effective. Ces changements

améliorent l'adéquation du modèle et son calcul de l'écart entre le Mexique et les autres pays de l'échantillon, et les résultats sont affectés de signes correspondant mieux aux intuitions. Changer les données utilisées pour les crises financières affecte l'importance des politiques de stabilisation. À l'extrême, des effets des crises financières plus forts que ceux initialement intégrés dans le modèle peuvent expliquer le reste de l'écart entre la croissance identifiée par le modèle et la croissance effective du Mexique pendant ces périodes, et l'effet des politiques de stabilisation augmentera parallèlement.

Les données du modèle original ont été étendues à la période 2000-07 pour les variables de stabilisation macroéconomique – IPC, écart-type de l'écart de production, surévaluation du taux de change effectif réel et fréquence des crises bancaires systémiques pour le Mexique et les pays de l'OCDE à revenu élevé et à croissance rapide (États-Unis, Royaume-Uni, Irlande, Finlande et Espagne) – à l'aide de la base de données analytiques de l'OCDE. L'indice de surévaluation du taux de change a été étendu en appliquant le taux de change effectif réel moyen entre les périodes 1996-1999 et 2000-2007 au niveau de l'indice original de 1996-1999.

Sala-i-Martin (1997) utilise un panel de 134 pays pour la période 1960-1992 et teste 62 variables préalablement identifiées dans les études sur la croissance comme significatives dans au moins une analyse de régression de la croissance. Utilisant 2 millions de régressions pour tester la solidité des variables face à l'inclusion d'autres variables, l'étude en recense 21 qui semblent plus fortement reliées à la croissance, définie comme le taux de croissance moyen du PIB par habitant sur la période 1960-1992, c'est-à-dire des variables présentant une probabilité de certitude élevée (autrement dit, une proportion élevée d'estimations de coefficients se situe d'un même côté par rapport à zéro). Le document obtient une densité d'estimations des coefficients de l'effet sur la croissance pour chaque variable utilisant des régressions avec différentes variables supplémentaires incluses. L'auteur définit la solidité de la relation entre la croissance et les variables explicatives en termes de proportion de la densité des estimations de coefficients qui se situe soit à la droite soit à la gauche de zéro : en d'autres termes, si 95 % de la densité des estimations β_1 pour la variable 1 se situent à droite de zéro, et seulement 52 % de la densité des estimations β_2 pour la variable 2 se situent à la droite de zéro, alors la variable 1 est considérée comme ayant une relation plus forte avec la croissance que la variable 2. Des estimations des coefficients de l'effet de ces 21 variables, combinées à l'ensemble original de données, sont utilisées pour identifier les variables, notamment les variables des politiques qui semblent expliquer la plus grande partie de l'écart de croissance entre le Mexique et les pays à croissance plus rapide. Le Mexique est comparé à deux groupes : les 10 pays ayant affiché la croissance la plus rapide sur la période et les pays de l'OCDE ayant enregistré une croissance plus rapide sur la période.

Sala-i-Martin, Doppelhoffer et Miller (2004) utilisent une technique de calcul de la moyenne des modèles pour déterminer lesquelles des 67 variables ont la relation la plus forte avec la croissance du PIB par habitant sur la période 1960-1996. Elles sont choisies en fonction de la probabilité des régressions qui contiennent la variable, compte tenu des données. En particulier, les auteurs estiment environ 89 millions de régressions selon la méthode des moindres carrés ordinaires dans lesquelles les variables sont testées avec des combinaisons d'autres variables explicatives. Les variables sont choisies sur la base de la somme des probabilités compte tenu des données de régression qui incluent la variable considérée (probabilité d'inclusion). Ce processus recense 21 variables qui sont reliées de manière « significative » à la croissance, c'est-à-dire des variables avec les probabilités d'inclusion les plus élevées et des probabilités de certitude élevées. Puis, des estimations

de l'effet marginal linéaire de chacune de ces 21 variables sont utilisées pour découvrir celles, parmi les variables, qui semblent principalement responsables de la différence entre la croissance du Mexique et celle des 10 pays de l'échantillon affichant la croissance la plus rapide sur la période 1960-1996 et des pays de l'OCDE à croissance plus rapide. La plupart de ces variables représentent des conditions initiales, des effets régionaux fixes ou des facteurs qui ne sont pas facilement influencés par les politiques économiques, si tant est qu'ils le soient.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2009 11 2 P) ISBN 978-92-64-05487-5 – n° 56818 2010

Études économiques de l'OCDE

MEXIQUE

THÈME SPÉCIAL : AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DES DÉPENSES DE SANTÉ ET D'ÉDUCATION

Dernières parutions

Allemagne, mars 2010
Australie, octobre 2008
Autriche, juillet 2009
Belgique, juillet 2009
Canada, juin 2008
Corée, juin 2010
Danemark, novembre 2009
Espagne, novembre 2008
États-Unis, décembre 2008
Finlande, avril 2010
France, avril 2009
Grèce, juillet 2009
Hongrie, février 2010
Irlande, novembre 2009
Islande, septembre 2009
Italie, juin 2009
Japon, septembre 2009
Luxembourg, mai 2010
Mexique, juillet 2009
Norvège, mars 2010
Nouvelle-Zélande, avril 2009
Pays-Bas, juin 2010
Pologne, avril 2010
Portugal, juin 2008
République slovaque, février 2009
République tchèque, avril 2010
Royaume-Uni, juin 2009
Suède, décembre 2008
Suisse, décembre 2009
Turquie, juillet 2008
Union européenne, septembre 2009
Zone euro, janvier 2009

Pays non membres : dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010
Brésil, juillet 2009
Chili, janvier 2010
Chine, février 2010
Estonie, avril 2009
Inde, octobre 2007
Indonésie, juillet 2008
Israël, janvier 2010
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, juillet 2009
Slovénie, juillet 2009
Ukraine, septembre 2007
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

Volume 2009/11
Juillet 2009

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2009
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-05487-5
10 2009 11 2 P



9 789264 054875