

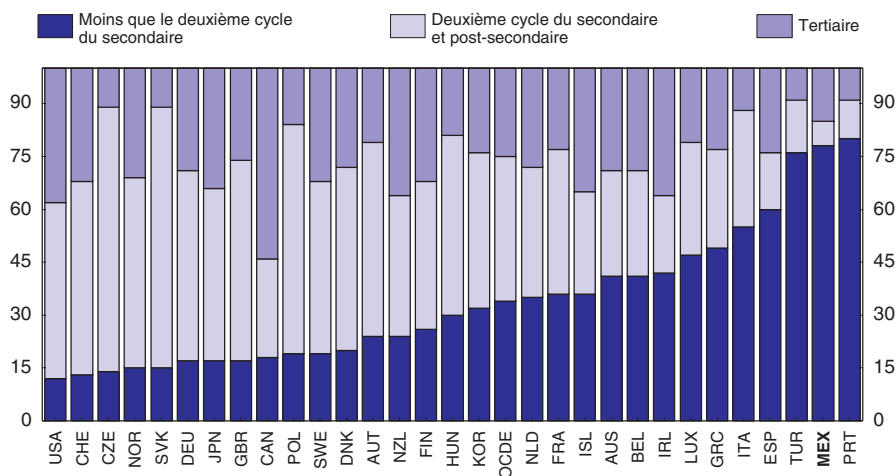
III. Les réformes structurelles nécessaires pour assurer une forte croissance

Les aspirations du Mexique au développement ont été contrariées par la faiblesse des taux de croissance tendanciels durant plusieurs décennies. Le premier chapitre a mis en évidence plusieurs obstacles majeurs à une croissance forte et durable : un capital humain et physique insuffisant ; un marché du travail formel inefficace ; des carences dans les cadres réglementaires sectoriels ; enfin, un climat défavorable à l'entreprise. Il est indispensable de mieux former la main-d'œuvre actuelle et les générations futures de travailleurs afin de renforcer la croissance potentielle et d'accroître les revenus. L'ampleur des gains à attendre d'une expansion du capital humain dépend toutefois des progrès dans d'autres domaines structurels. Le marché du travail doit être performant pour que l'amélioration du capital humain se traduise par une augmentation de la production, de la productivité et des salaires. De plus, il faut s'attaquer aux coûts que subissent les entreprises du fait des réglementations des marchés du travail et des produits, des pénuries d'infrastructure et du fonctionnement du système juridique. La formation de capital humain et l'amélioration de la réglementation pourraient favoriser l'expansion de l'investissement (intérieur et étranger) et la diffusion des nouvelles technologies. Ce chapitre passe en revue les mesures gouvernementales requises dans ces domaines. Une synthèse des principales recommandations de réforme structurelle est présentée à l'encadré 10. Une dernière section examine trois questions spécifiques relatives au développement durable : la pollution de l'air, l'utilisation de l'eau et la pollution de l'eau.

Valoriser le capital humain

Le capital humain joue un rôle crucial dans la croissance. Aussi, l'amélioration de l'accès à l'éducation pour une population en croissance rapide a été une priorité de l'action gouvernementale ces dernières décennies, et il en est résulté une hausse des taux de scolarisation, surtout dans l'enseignement de base. Cependant, en dépit d'améliorations notables, en ce qui concerne le capital humain le Mexique accuse du retard sur les autres pays de l'OCDE (voir graphiques 18 et 19).

Graphique 18. **Niveau de formation de la population dans les pays de l'OCDE**
Répartition des 25 à 64 ans par niveau de formation atteint en 2001



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2002.

Il est particulièrement important de réduire cet écart à un moment où la concurrence des pays moins développés s'exerce sur les secteurs de main-d'œuvre et où le Mexique doit amplifier la diffusion des nouvelles technologies et s'orienter vers des produits à plus grande valeur ajoutée et plus compétitifs. Il faut pour cela relever trois grands défis :

- Élargir la couverture du système éducatif, surtout dans l'enseignement secondaire.
- Améliorer la qualité du système d'éducation, très préoccupante depuis quelques années.
- Offrir à la main-d'œuvre des formations plus abondantes et de meilleure qualité, notamment des programmes d'éducation de base à l'intention des adultes.

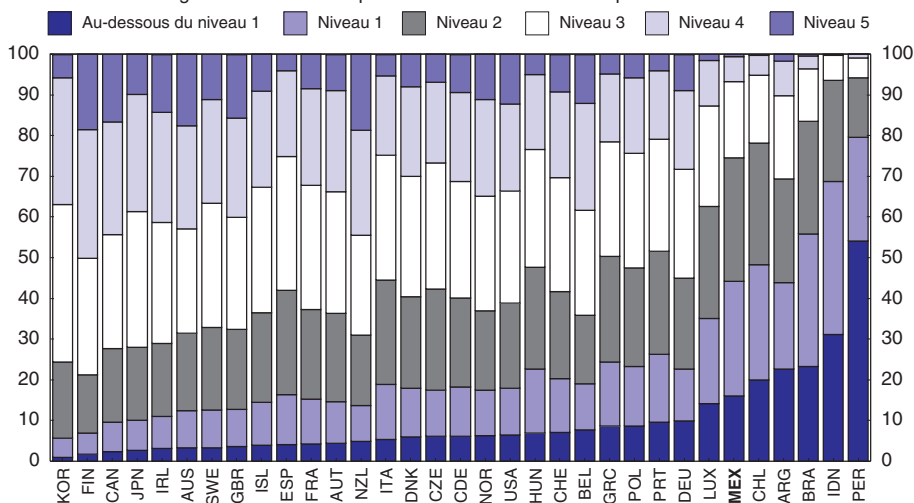
Le Programme national d'éducation 2001-2006 définit un cadre pour s'attaquer à ces problèmes, et les ministres de l'Éducation (*Secretaría de Educación Pública*, SEP) et du Travail et de la Protection sociale (*Secretaría de Trabajo y Previsión Social*, SPTS) coordonnent ces efforts.

La stratégie générale en matière d'éducation ne suffira peut-être pas à elle seule pour résoudre le problème de la pauvreté généralisée, et en particulier de la grande pauvreté. Une proportion élevée de la population n'a encore qu'un accès très limité aux services d'éducation de base et de santé ; de plus, une malnutrition et une santé médiocre nuisent aux capacités cognitives des élèves et à la

Graphique 19. Performances des élèves dans certains pays

A. Performances sur l'échelle combinée de compréhension de l'écrit (2002)

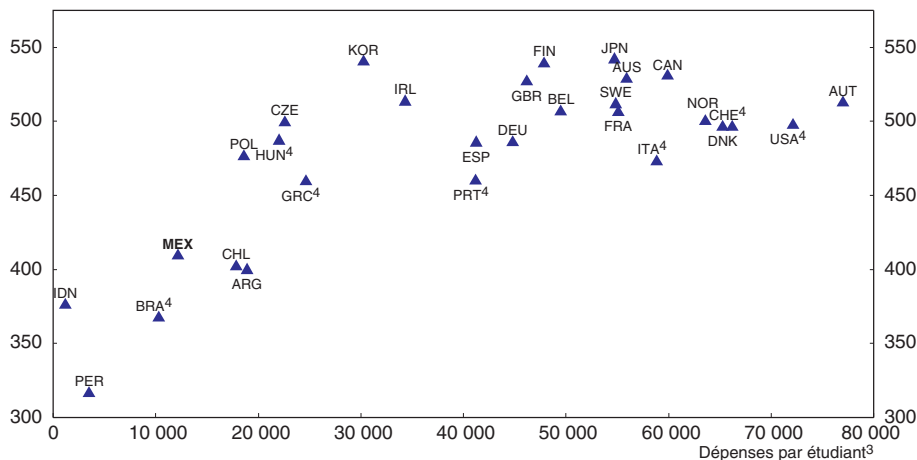
Pourcentage des 15 ans à chaque niveau de l'échelle de compétence¹



B. Performances des étudiants et dépenses par étudiant

Classement²

Classement²



1. Pour les définitions des niveaux, voir « OCDE, Compétences pour le monde de demain : résultats supplémentaires à l'enquête Pisa 2000 » (2003).
 2. Performances moyennes pour la compréhension de l'écrit et la culture mathématique et scientifique en 2000.
 3. Dépenses cumulées au titre des établissements d'enseignement par étudiant jusqu'à 15 ans. Montants en dollars des États-Unis convertis en utilisant les PPA de 1999 (1998 pour le Brésil, 2000 pour l'Indonésie).
 4. Institutions publiques seulement. Pour les États-Unis, institutions privées, publiques et indépendantes seulement.
- Source : OCDE, « Compétences pour le monde de demain : résultats supplémentaires à l'enquête PISA 2000 » (2003).

productivité des travailleurs. Par ailleurs, une cause importante de la pauvreté et du faible niveau d'instruction des jeunes générations est la pauvreté et le manque d'instruction de leurs parents eux-mêmes. Dans le moyen terme, le meilleur moyen de réduire la pauvreté est de permettre aux gens de bénéficier de possibilité d'éducation et d'emploi, mais à court terme des mesures spécifiques s'imposent pour faire en sorte que les besoins fondamentaux des groupes les plus vulnérables soient couverts et que s'inverse la dynamique négative qui maintient une partie de la population dans la pauvreté (annexe I.D).

De nouveaux défis pour le système éducatif

Des progrès spectaculaires ont été accomplis dans le domaine de l'éducation...

L'éducation est depuis longtemps au coeur des politiques publiques au Mexique, et des progrès considérables ont été réalisés dans l'extension de la scolarité, l'accent étant mis sur les régions retardataires. Des programmes tels que *telesecundaria* et *PROGRESA/Oportunidades*, ainsi que les programmes compensatoires lancés dans les années 90, ont joué un rôle décisif à cet égard (voir les annexes I.D et III.A). Les taux de scolarisation d'une population d'âge scolaire en croissance rapide ont augmenté à tous les niveaux, des programmes préscolaires à l'enseignement supérieur (tableau 6)⁶⁴. En conséquence, le nombre moyen d'années de scolarité de la population d'âge actif s'est accru⁶⁵. La qualité des services éducatifs s'est également améliorée, surtout dans les états les plus pauvres, comme en témoigne la baisse des taux d'abandon et de redoublement.

... mais la couverture et la qualité des services d'éducation sont encore insuffisantes

Néanmoins, la fréquentation demeure trop faible, même dans l'éducation de base. La scolarité obligatoire a été étendue de la 6^e à la 9^e année à partir de 1993, mais le taux d'inscription dans le premier cycle de l'enseignement secondaire est encore inférieur à 85 pour cent une décennie plus tard. Il existe aussi des disparités accusées, certains groupes ayant un accès particulièrement réduit à l'enseignement : la population indigène, les communautés rurales marginalisées, les migrants agricoles temporaires et les « enfants des rues » en milieu urbain. Par ailleurs, étant donné les tendances démographiques – les cohortes de l'enseignement primaire commençant de s'amenuiser tandis que celles du premier cycle du secondaire se stabiliseront –, le système devra absorber des cohortes plus nombreuses dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Cela exigera un redéploiement des priorités vers les 10^e à 12^e année dans l'enseignement général, mais aussi un développement de l'enseignement technique⁶⁶.

La qualité des services d'éducation ne s'est pas améliorée aussi vite que leur couverture, et elle demeure insuffisante. Les taux d'abandon et de redoublement sont encore élevés dans l'enseignement secondaire, d'où une faible

Tableau 6. Performance des programmes d'éducation en 2001-2002¹

Éducation de base	Éducation préscolaire	Primaire			Premier cycle du secondaire					
	Inscription	Abandon	Redou- blement	Taux de réussite	Absorption	Abandon	Redou- blement	Taux de réussite		
Total	67.9	1.6	5.7	87.7	93.4	7.3	19.7	77.7		
Variation par rapport à 1990/91	12.3	-3	-4.4	17.6	11.1	-1.5	-6.8	3.8		
Deux États les plus riches										
District fédéral	77.7	0.7	2.1	94.6	104.9	6.7	19	82.9		
Variation par rapport à 1990/91	5.1	-0.8	-3.8	5.8	-2.1	-2.3	-18.3	9.5		
Nuevo Leon	71.6	0.8	2.6	94.2	98.5	2.1	16.8	92.2		
Variation par rapport à 1990/91	12.3	-2.1	-2.8	10.7	6.6	-4.3	3.4	9.9		
Deux États les plus pauvres										
Oaxaca	70.5	2.7	10.9	82.0	91.9	8.1	15.1	77		
Variation par rapport à 1990/91	13.3	-3.7	-6.7	25.8	22.4	0.3	-6.8	5.1		
Chiapas	71.2	2.7	10.8	74.7	88.6	5.6	12.1	81.1		
Variation par rapport à 1990/91	29.5	-11.2	-4.3	36.7	14.1	-2.8	-10.1	6.5		
		Enseignement technique			Deuxième cycle du secondaire ²				Supé- rieur	
		Absorption	Abandon	Redou- blement	Taux de réussite	Absorption	Abandon	Redou- blement	Taux de réussite	Absorp- tion
Total		11.8	25.4	25.4	46.6	84.6	15.8	39.2	58.8	87.2
Variation par rapport à 1990/91		-2.6	0.3	-2.9	8.8	23.6	-1.6	-8.4	-1.3	17.5
Deux États les plus riches										
District fédéral		19.9	30.6	40	37.6	115.7	19.0	53.6	44.8	127.3
Variation par rapport à 1990/91		2.9	1.5	6	1.4	34.2	3.1	-5	-18.9	49.2
Nuevo Leon		30.4	30.7	18.5	42.3	74.8	21.0	48.9	56.1	106.4
Variation par rapport à 1990/91		7	9.4	2.5	3.9	11.4	-1.2	-9.6	-1	16.9
Deux États les plus pauvres										
Oaxaca		5	21.6	34.7	49	81.9	17.7	42.5	57.9	70
Variation par rapport à 1990/91		-5.2	-2.7	-1	-9.6	26.3	-4	3.2	2	5.3
Chiapas		6.9	33.4	32.1	45.2	86.1	11.3	29.1	60.9	53
Variation par rapport à 1990/91		-5.4	24.5	0.4	10.7	31.3	3.7	-6.6	5.8	3.5

1. Les données officielles pour 2002/2003 n'ont pas été utilisées ici car ce sont encore des estimations.

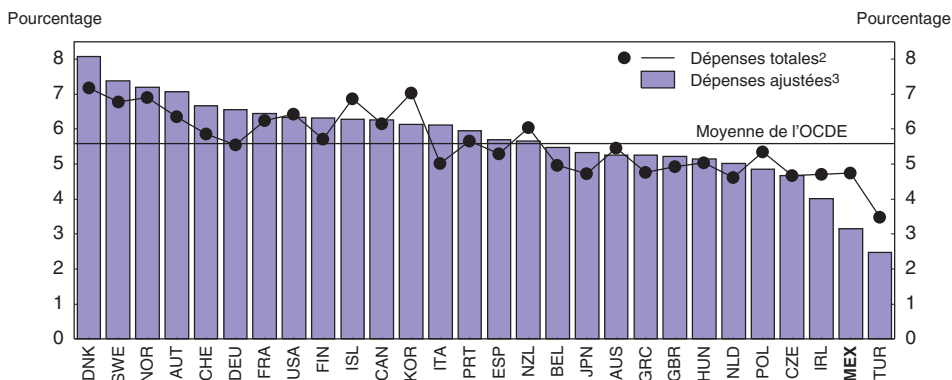
2. Y compris les programmes généraux et techniques.

Source : Ministère de l'Éducation.

efficience finale⁶⁷. Le niveau élevé des taux d'abandon s'explique en partie par des difficultés financières et par le fait que l'inscription des enfants à l'école présente des coûts d'opportunité élevés pour les familles à bas revenu ; mais selon diverses enquêtes internationales et nationales, ces mauvais résultats pourraient aussi être imputables à des programmes inappropriés et à la qualité médiocre des services éducatifs⁶⁸. D'après le Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA 2000), le Mexique se place au dernier rang des pays de l'OCDE sur l'échelle combinée en compréhension de l'écrit pour les élèves de 15 ans, et 44 pour cent des enfants de cette catégorie d'âge se situaient au niveau de référence le plus bas⁶⁹, soit plus du double du ratio moyen pour les pays de l'OCDE. Les enquêtes nationales sur les résultats en mathématiques et en espagnol dans les écoles primaires montrent que la moitié environ des élèves n'ont pas atteint les objectifs des programmes qu'ils ont suivis. Les examens d'entrée dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et dans l'enseignement tertiaire révèlent aussi des compétences mathématiques et logiques insuffisantes. En outre, les enquêtes font apparaître que la qualité des services d'éducation varie d'un État à l'autre mais aussi à l'intérieur d'un même État⁷⁰. Tandis que l'amélioration de la qualité de l'enseignement dans le 1^{er} et le 2^e cycle du secondaire est une étape cruciale pour élargir l'accès à l'enseignement tertiaire, la qualité de l'enseignement tertiaire lui-même et son adéquation aux besoins des employeurs sont également préoccupantes. Les taux d'abandon sont élevés et la durée des études relativement longue. Si l'on y ajoute la lourdeur de l'administration, cela pourrait expliquer pourquoi le rapport des dépenses par étudiant dans l'enseignement tertiaire aux dépenses par élève dans le primaire est le double de la moyenne OCDE. De plus, il semble qu'un grand nombre d'étudiants ne sont pas en mesure de trouver un emploi correspondant à leur spécialisation⁷¹.

La qualité médiocre des services éducatifs résulte d'une conjonction des facteurs suivants : i) des programmes dépassés n'ayant guère de rapport avec les besoins des futurs employeurs et mettant peu l'accent sur l'apprentissage actif ; iii) une infrastructure scolaire médiocre et un manque d'investissements en équipements neufs, surtout pour le deuxième cycle du secondaire, notamment en laboratoires, bibliothèques et autres matériels qui pourraient améliorer l'accès aux technologies de l'information (parmi les jeunes de 15 ans, 23 élèves se partagent un seul ordinateur contre 13 élèves en moyenne dans la zone de l'OCDE) ; les carences de l'administration scolaire et des carrières des enseignants qui réduisent les incitations à améliorer les performances⁷². Ces dix dernières années, plusieurs initiatives ont été lancées pour remédier à ces problèmes, en particulier le Programme de carrière des enseignants (*Carrera Magisterial*) lancé en 1992 pour l'éducation de base, et plus récemment le Programme d'incitations à la performance pour les enseignants des niveaux plus élevés⁷³. Cependant, le système ne donne pas encore aux enseignants des incitations appropriées à améliorer leurs résultats, à se former ou à travailler dans les zones difficiles.

Graphique 20. **Dépenses d'éducation dans les pays de l'OCDE¹**
Pourcentage du PIB



1. 1999 ou dernière année disponible. Les pays sont classés en fonction des dépenses ajustées de l'année en question.

2. Dépenses publiques et privées.

3. Ajustement visant à tenir compte de la différence du pourcentage des 5 à 29 ans dans la population de chaque pays par rapport à la moyenne de l'OCDE.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2001.

La forte contrainte budgétaire a aussi largement contribué à limiter les résultats éducatifs. Bien que les dépenses d'éducation représentent plus d'un cinquième des dépenses publiques totales (contre 13 pour cent en moyenne dans la zone de l'OCDE), exprimées en proportion du PIB elles sont les plus basses de la zone, et particulièrement faibles si l'on tient compte de la proportion relativement élevée des jeunes (5-29 ans) dans la population totale (graphique 20). De plus, selon des estimations de l'OCDE, les dépenses au titre de l'enseignement primaire et des 1^{er} et 2^e cycle du secondaire ont même diminué en pourcentage du PIB entre 1995 et 2000. Pour atteindre des taux de scolarisation similaires à la moyenne OCDE, le Mexique devrait accroître d'environ 2 points de PIB les ressources affectées à ce secteur, et ce sans compter l'amélioration nécessaire de la qualité et des équipements évoquée plus haut. Cependant, comme on le verra ci-après, des dépenses d'éducation plus performantes peuvent contribuer à desserrer la contrainte financière.

Réformes actuelles et nouvelles possibilités d'améliorer le capital humain

Renforcer les services d'éducation

À la suite des efforts des administrations précédentes, plusieurs actions importantes ont été entreprises depuis 2001 pour résoudre les problèmes décrits

plus haut et accroître encore le rayon d'action et la qualité des services éducatifs (voir annexe III.A). Les principales initiatives sont les suivantes :

- Les bourses en faveur des familles à faible revenu ont été augmentées par le biais du Programme PROGRESA/*Oportunidades* qui désormais couvre aussi les élèves du deuxième cycle de l'enseignement secondaire.
- Le Programme *Escuelas de calidad* accorde des subventions publiques aux écoles qui s'engagent et parviennent à améliorer la qualité (annexe III.A).
- Des programmes modernisés, mieux intégrés d'un niveau à l'autre et plus conformes aux besoins des élèves et des employeurs futurs, et des programmes de recyclage des enseignants, surtout dans le deuxième cycle du secondaire, sont en cours de préparation, l'application pilote étant prévue pour 2004-2005.
- En août 2002 a été créé un institut (*Instituto Nacional de Evaluación de la Educación*, INEE) chargé d'évaluer tous les établissements (sauf dans l'enseignement supérieur). Conformément à la récente loi sur la transparence, ces évaluations seront mises à la disposition du public.
- L'administration de l'éducation fait l'objectif d'un examen destiné à détecter les domaines appelant une amélioration et à formuler des propositions concrètes pour sa restructuration (plus particulièrement en ce qui concerne la poursuite de la décentralisation) d'ici à 2005.
- Plusieurs initiatives ont été également lancées pour promouvoir l'utilisation des TIC dans les programmes éducatifs dans le contexte de l'initiative « Mexique électronique » (voir annexe III.C).

La stratégie gouvernementale visant à résoudre les problèmes de qualité et de couverture dans les services d'éducation est bien orientée, mais certaines décisions récentes sont contestables et plusieurs autres actions devraient être envisagées pour compléter cette stratégie (ces recommandations sont résumées dans l'encadré 10).

Une loi a été adoptée qui cible les dépenses publiques d'éducation à 8 pour cent du PIB à l'horizon 2006 (contre moins de 5 pour cent ces dernières années⁷⁴), ratio qui correspond à peu près avec les objectifs du Programme national d'éducation. Toutefois, la disponibilité de ces ressources supplémentaires dépendra à l'évidence des progrès de la réforme budgétaire (chapitre II), et il est difficile de voir comment le volume des ressources pourrait être augmenté aussi rapidement et être efficacement réparti. Que ces ressources supplémentaires pour l'éducation soient ou non mobilisées, vu l'importance du secteur dans la dépense publique il est indispensable que les autorités définissent clairement des priorités de dépense et rendent les programmes d'éducation plus efficaces par rapport à leur coût. La plupart des ressources allouées à l'éducation sont

absorbées par la rémunération des personnels (dont la part est la plus élevée de la zone de l'OCDE, à plus de 90 pour cent, à égalité avec la Turquie et le Portugal), tandis que les ressources d'investissement (infrastructures et matériel pédagogique) quoique également importantes pour la qualité de l'enseignement, sont très limitées⁷⁵. Il importe donc de revoir les dépenses d'éducation et d'examiner un redéploiement possible de ressources humaines et financières vers les secteurs prioritaires.

La récente initiative du Congrès de rendre l'enseignement préscolaire obligatoire à partir de 2004-2005 apparaît peu judicieuse. Dès 2008, la scolarité de base obligatoire sera portée à douze années, période plus longue que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. On sait que le développement de programmes préscolaires a quelques effets positifs, car il se traduit généralement par de meilleurs résultats en matière de compréhension de l'écrit à un stade ultérieur de la scolarité et pourrait permettre aux mères de travailler davantage et d'accroître ainsi le revenu familial. Cependant, au Mexique, cette initiative risque de détourner une partie des ressources limitées requises par l'amélioration indispensable de la qualité de la couverture de l'actuel régime de scolarité obligatoire, qui s'étale sur neuf années.

L'amélioration de l'efficacité exige une meilleure évaluation des institutions, des programmes et des enseignants et un suivi attentif de la mise en œuvre des réformes. De nouveaux efforts devraient être déployés dans certains domaines ; en particulier, il importe d'accélérer les travaux de l'INEE et la publication des résultats des évaluations. Afin de responsabiliser les établissements scolaires, il faut aller au-delà du programme *escuelas de calidad* et, en particulier sanctionner les établissements peu performants.

Il faut remédier à la faible efficacité des programmes de formation professionnelle, due à des taux élevés d'abandon et de redoublement ; on pourrait envisager la mise en place de contrats d'apprentissage ou de programmes de formation en alternance pour faciliter l'insertion des jeunes à l'issue de leurs études, tout en offrant de meilleures incitations à rester dans les programmes. De nouvelles solutions de financement devraient être explorées pour améliorer l'accès à l'enseignement tertiaire. Au Mexique, plus encore que dans d'autres pays de l'OCDE, les enfants issus de familles pauvres et peu instruites ont un accès limité aux études supérieures. Dans ce contexte, des frais de scolarité réduits se traduiraient par une redistribution massive au profit des familles des classes moyennes et aisées. Les dépenses publiques tendent alors à avoir un caractère régressif, alors que les ressources pourraient être affectées ailleurs. Il serait raisonnable de faire payer aux étudiants une partie des frais, tout en augmentant les subventions en faveur des étudiants des milieux défavorisés et en mettant en place un système de prêts pour études, peut-être avec le soutien de l'État, à l'intention des familles à faible revenu. Pour l'heure, il n'existe pas de véritable marché des prêts

aux étudiants, même si le rendement élevé de l'enseignement tertiaire conduit à penser qu'un tel système serait rentable⁷⁶. Des réformes dans ce sens devraient être envisagées, même s'il faut pour cela modifier l'obligation constitutionnelle d'assurer un enseignement gratuit jusqu'au niveau tertiaire.

Développer la formation de la main-d'œuvre

L'amélioration du capital humain exige aussi des programmes spécifiques de formation de la main-d'œuvre. L'éducation permanente donne aux individus la possibilité de compléter l'instruction ou la formation reçue précédemment. Il s'agit d'un défi majeur pour le Mexique, où 8 pour cent des personnes en âge de travailler n'ont reçu aucune instruction, tandis que 40 pour cent ont quitté l'école au niveau de l'enseignement primaire et que les jeunes qui entrent actuellement dans la population active se caractérisent encore par un faible niveau d'instruction. Dans nombre de cas, l'éducation (y compris l'alphabétisation et l'éducation de base) et la formation pourraient contribuer à sortir la population d'âge actif des trappes à pauvreté en lui fournissant les compétences fondamentales nécessaires pour améliorer son statut sur le marché formel. La formation pourrait aussi jouer un rôle décisif dans la mobilité de la main-d'œuvre d'un secteur à l'autre et faciliter l'adoption des nouvelles technologies et la restructuration de l'économie mexicaine sous la pression de la concurrence. Cependant, un quart à peine des travailleurs ont reçu une certaine formation de leurs employeurs, et parmi ceux-ci, les travailleurs qualifiés sont les principaux bénéficiaires, tandis que les personnes non qualifiées ne reçoivent que 10 pour cent de la formation totale fournie par les entreprises⁷⁷. Dans ce contexte, une intervention publique est nécessaire pour améliorer l'accès des travailleurs peu instruits à la formation.

L'Institut national pour l'éducation des adultes (*Instituto Nacional para la Educación de los Adultos*, INEA), et le nouveau Conseil national pour l'éducation à vie et le travail (*Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo*, CONEVyT) ont pour mission d'affiner et d'améliorer le champ d'action de l'enseignement des adultes. Le ministère de l'Éducation fournit aussi une éducation de base aux adultes. En outre, plusieurs programmes publics ont été lancés au Mexique ces dix dernières années, notamment PROBECAT (rebaptisé SICAT), programme de formation pour les travailleurs qui perdent leur emploi, et CIMO (rebaptisé PAC), qui subventionne la formation en cours d'emploi dans les petites entreprises ; l'un et l'autre sont administrés par le ministère du Travail (tableau 7)⁷⁸. Ces programmes forment une composante majeure des politiques actives du marché du travail. Néanmoins, les dépenses totales en faveur de la politique active du marché du travail restent de loin les plus faibles de la zone OCDE. La formation des adultes et la validation des qualifications font partie intégrante du Programme national d'éducation, qui insiste sur la nécessité de promouvoir à la fois la formation en vue d'un emploi et la formation sur le tas, ainsi que le développement et l'hom-

logation des compétences, les équivalences et la revalidation des études et des qualifications professionnelles. Dans ce domaine également, il est impératif d'assurer un bon rapport coût-efficacité et une bonne adéquation entre la formation et les besoins des futurs employeurs. La volonté de nouer des liens entre le système éducatif, l'industrie et les individus était déjà à l'origine du Système national de normes de compétence, de tests de qualifications et d'homologation (CONOCER)⁷⁹ créé en 1995 sous l'impulsion conjointe des ministères de l'Éducation et du Travail, et ces efforts devraient être poursuivis. Le nouveau projet de loi sur le travail souligne à juste titre la nécessité de promouvoir la formation privée en entreprise. Ce texte envisage de réduire les formalités associées aux procédures de formation et de rendre la formation obligatoire à la fois pour les salariés et pour les employeurs, alors qu'elle ne l'est que pour les employeurs dans le régime actuel (voir l'encadré 9 ci-après).

Pour un marché du travail plus efficace

Un marché du travail performant est indispensable pour atteindre une croissance élevée, l'amélioration du capital humain en cours induisant une réduction effective de la pauvreté tandis que, plus généralement, les dividendes de la croissance seront plus largement partagés au sein de la population. La réactivité et la mobilité de la main-d'œuvre sont également cruciales pour réduire autant que possible les difficultés potentielles dues aux réformes structurelles, tout en assurant un redéploiement efficace des ressources de main-d'œuvre parmi les secteurs et les entreprises.

Performances du marché du travail et questions connexes

Si l'on en juge par nombre d'indicateurs, la performance du marché du travail mexicain apparaît plutôt satisfaisante en comparaison d'autres pays de l'OCDE. Le chômage déclaré est bas, les salaires réels ont été très flexibles au cours de la décennie écoulée et la main-d'œuvre a été relativement mobile⁸⁰. Dans l'ensemble, le marché a démontré son aptitude à réagir aux chocs. Toutefois, cette performance a été réalisée de fait par l'extension du marché du travail informel (voir au chapitre I). De surcroît, le besoin d'une plus grande capacité d'adaptation se fait jour. La flexibilité du salaire réel devient plus difficile à réaliser dans un contexte de faible inflation et le marché du travail doit faire face à des pressions concurrentielles croissantes émanant de l'ALENA et des pays à faible revenu.

Le marché du travail informel représente un mécanisme régulateur inévitable dans un pays où il n'existe pas d'assurance-chômage. Toutefois, le fait qu'il absorbe une part toujours élevée de la main-d'œuvre suscite plusieurs préoccupations :

Tableau 7. **Politiques actives du marché du travail**
Milliers

	1990	1995	2000	2001	2002*
Services publics de l'emploi					
Demandes d'emploi	241.2	533.5	431.7	521.8	570.7
Postes vacants	240.6	326.4	476.2	452.7	457.2
Emplois trouvés	n.d.	123.7	169.4	173.4	183.2
Dépenses totales (millions de pesos)	n.d.	16.8	84.3	91.7	114.7
Aide à la formation pour les PME (CIMO)¹					
Travailleurs aidés	11.4	104.6	733.9	333.5	233.2
Entreprises aidées	33.1	368.1	329.5	98.2	51.8
Entreprises bénéficiant d'autres services					
Dépenses totales (millions de pesos)	1.8	74.4	201.5	172.2	134.9
Bourses de formation (PROBECAT)²					
Bourses pour les chômeurs	64.1	412.3	593.2	397.0	230.2
Cours pour les stagiaires	2.1	23.0	27.1	18.8	12.2
Dépenses totales (millions de pesos)	50.6	476.6	1 249.9	1 184.8	740.9
Travailleurs agricoles temporaires au Canada					
Demandes d'emploi	n.d.	n.d.	n.d.	13.0	12.6
Emplois trouvés	5.1	4.9	9.2	10.5	10.7
Dépenses totales (millions de pesos)	0.18	0.24	1.1	1.3	1.4
Aide à l'emploi formel³ « Apoyo a buscadores de empleo »					
Demandes d'emploi	–	–	–	–	40.5
Emplois trouvés	–	–	–	–	14.1
Dépenses totales (millions de pesos)	–	–	–	–	64.0
Aide aux travailleurs agricoles³ « Apoyo a jornalero »					
Demandes d'emploi	–	–	–	–	35.1
Emplois trouvés	–	–	–	–	8.8
Dépenses totales (millions de pesos)	–	–	–	–	40.0
Projets d'investissement productif³					
Demandes d'emploi	–	–	–	–	7.1
Emplois trouvés	–	–	–	–	5.4
Dépenses totales (millions de pesos)	–	–	–	–	76.7
Programme d'emploi temporaire (PET)					
Travailleurs aidés	–	495.2	495.4	533.2	..
Dépenses totales (millions de pesos)	–	710.2	1 262.1	1 307.0	..

* Données préliminaires.

1. En 2002, le programme CIMO est devenu PAC.

2. En 2002, PROBECAT est devenu SICAT.

3. Les programmes ont débuté en 2002.

Source : Ministère du Travail et des Affaires sociales (STPS) ; OCDE, *Perspectives de l'emploi*.

- Cette situation révèle l'incapacité de l'économie mexicaine de générer suffisamment d'emplois formels pour absorber l'accroissement de la population active.
- Comme indiqué au premier chapitre, la plupart des emplois informels ont une faible productivité.

- L'existence d'un secteur informel contribue à la réduction de l'assiette fiscale, d'où des taux d'imposition plus élevés (à recettes identiques) pour les travailleurs formels ; mais surtout, cet état de choses rend les contribuables plus sensibles à l'inéquité.
- Les travailleurs informels ne cotisent pas au système de sécurité sociale – et n'en bénéficient d'ailleurs pas. Cela a deux conséquences : premièrement, une couverture limitée des travailleurs informels pour les soins de santé assurés par l'organisme de sécurité sociale IMSS ; deuxièmement, étant donné que les travailleurs font apparemment des aller-retour fréquents entre secteur formel et secteur informel, leurs droits à pension cumulés sont limités⁸¹.
- La population cantonnée au marché du travail informel n'a pas accès aux possibilités de formation sur le tas, ce qui limite les perspectives de valorisation du capital humain.

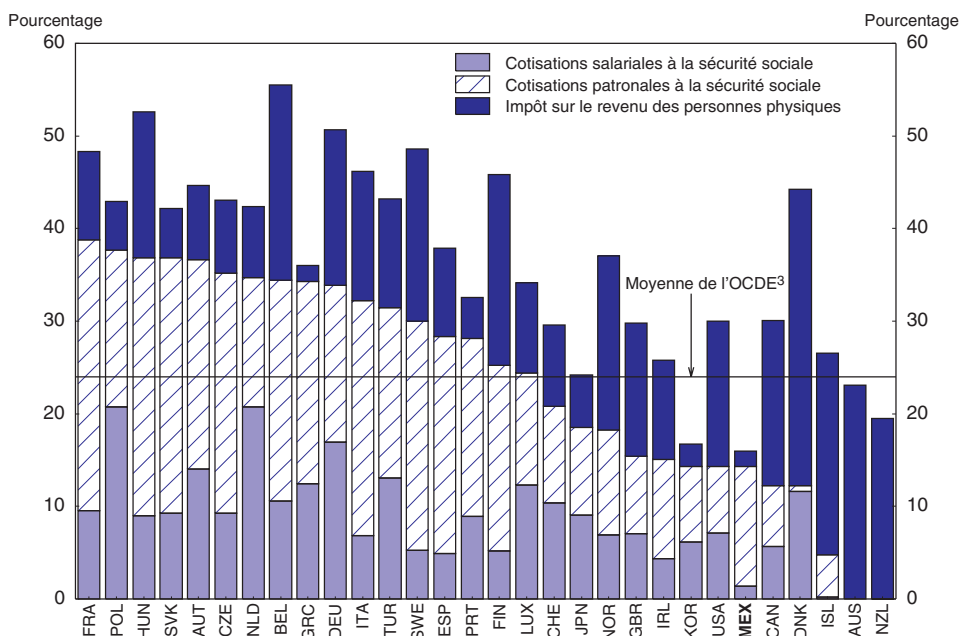
Par conséquent, le principal problème auquel doit s'attaquer la politique du marché du travail est de réduire l'ampleur relative des activités informelles. Tandis qu'une application plus stricte des obligations légales grâce à une augmentation du nombre des Inspections des impôts et du travail pourrait contribuer à réduire certaines formes d'activité informelle, il faut traiter en priorité les principaux facteurs à l'origine de l'expansion du travail informel. Il s'agit du niveau relativement élevé des coûts non salariaux des activités formelles pour les entreprises, et du sentiment des travailleurs que les avantages qu'il y a à rester dans le marché du travail formel (accès aux soins de santé, au régime de retraite et à des programmes sociaux rudimentaires) sont réellement négligeables.

Les coûts de main-d'œuvre sont trop élevés dans le secteur formel

Comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, l'une des raisons majeures de l'expansion des activités informelles a été le souci d'éviter le coin fiscal (c'est-à-dire la différence entre les coûts de main-d'œuvre acquittés par les employeurs et la rémunération nette d'impôt des salariés). Selon des données en provenance des pays de l'OCDE, des impôts sur le travail plus bas, à l'inclusion des cotisations de sécurité sociale, sont généralement associés avec une meilleure performance de l'emploi. Cet effet sur l'emploi se traduit par une augmentation (ou une diminution) de l'offre de main-d'œuvre suivant que les avantages (ou les coûts) se répercutent sur les gains nets des salariés. Si le salaire net est trop faible, les travailleurs mexicains opteront pour des emplois informels ; dans la plupart des pays de l'OCDE, ils choisiront le chômage ou la sortie de la population active, selon les caractéristiques du filet de protection sociale⁸². Si les entreprises ne peuvent pas répercuter la hausse des coûts de main-d'œuvre non salariaux sur le salaire net de leurs employés, elles réduiront leur demande de main-d'œuvre, du moins dans le secteur formel.

Bien que les cotisations sociales aient baissé au Mexique à la suite de la réforme de 1997, pour beaucoup de travailleurs elles représentent encore une forte proportion des coûts salariaux totaux⁸³. En comparaison des autres pays de l'OCDE, les cotisations sociales moyennes par salarié sont relativement faibles (graphique 21). Mais ces données sont trompeuses. Le profil régressif des cotisations à la charge des employeurs résulte de taux de cotisation beaucoup plus élevés pour les travailleurs dont la rémunération est inférieure au salaire de l'« ouvrier moyen » qui sert d'étalon pour les comparaisons internationales (graphique 22)⁸⁴. De surcroît, d'autres cotisations viennent peser sur les coûts de main-d'œuvre (tableau 8). Un prélèvement important est lié à la Caisse de crédit au logement INFONAVIT, financée par une cotisation sur les salaires obligatoire de 5 pour cent, l'objectif étant de fournir des prêts au logement bonifiés. En outre, une taxe fédérale assise sur les salaires a été instituée en 2002 ; elle a été

Graphique 21. **Coin fiscal sur le travail dans les pays de l'OCDE¹**
Pourcentage des coûts bruts de main-d'œuvre²



Note : Les pays sont classés en fonction des cotisations totales à la sécurité sociale, depuis les plus élevées jusqu'aux plus faibles. Pour le Mexique, les cotisations au titre de l'assurance invalidité et de l'assurance vieillesse, à INFONAVIT et SAR, ne sont pas prises en compte (voir graphique 22 et 8)

1. En 2001. Pour un individu célibataire ayant un revenu égal à celui de l'ouvrier moyen. Les données sont fondées sur les niveaux de salaire estimés de l'ouvrier moyen.

2. Salaire brut plus cotisations patronales.

3. Moyenne non pondérée des cotisations totales à la sécurité sociale.

Source : OCDE.

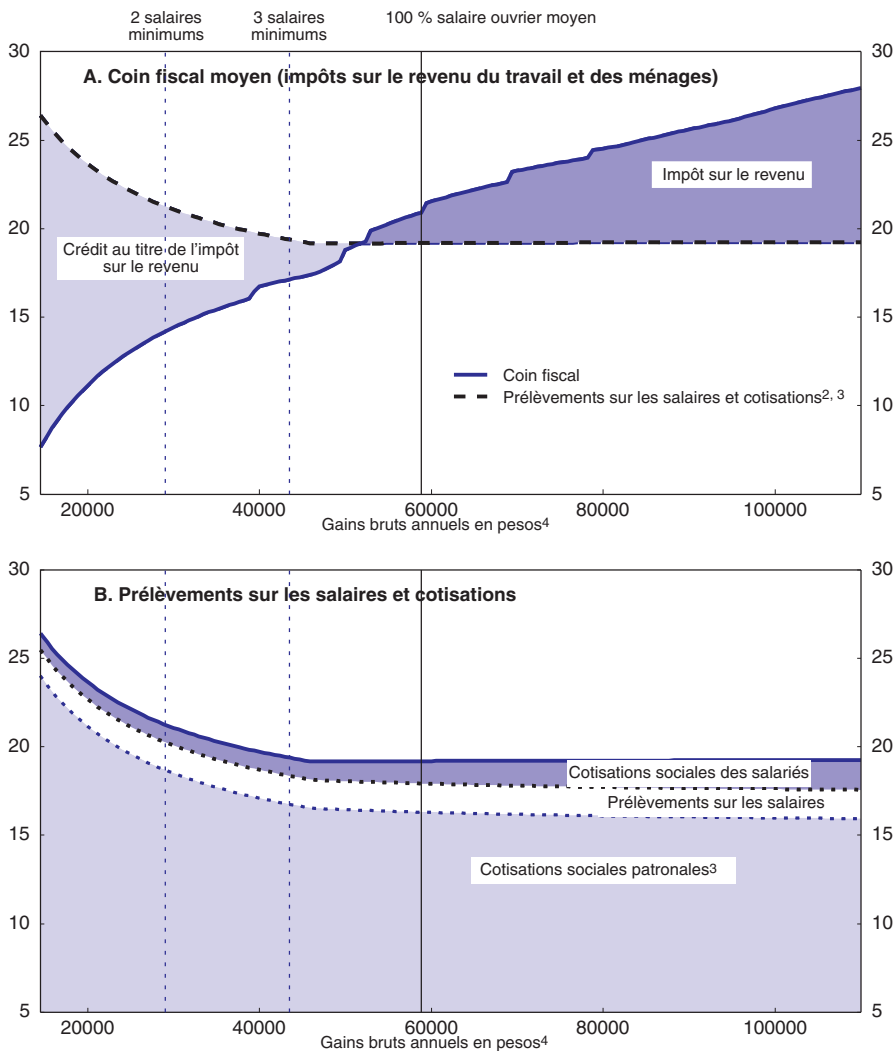
Tableau 8. Cotisations sociales et avantages annexes

	Employeur	Travailleur	État
A. Contributions liées au salaire : (en pourcentage des gains bruts)			
IMSS	Montant forfaitaire ¹ + 4.04 ²		Montant forfaitaire ¹
Santé et maternité	0.7	1.36 ²	0.05
Remplacement des salaires		0.25	
Invalidité, assurance-vie, vieillesse ³	4.9	1.75	0.35 + montant forfaitaire
Retraite (SAR)	2		
Garderies	1		
Logement (INFONAVIT)	5		
Risques professionnels	2.6 ⁴		
	Prime annuelle (journées)		Équivalent salarial (pourcentage)
B. Avantages annexes			
Jours de repos payés	52		14.3
Congés payés obligatoires	7		1.9
Primes de fin d'année (minimum)	15		4.1
Primes de vacances	1.5		0.5
Congés payés	6		1.6
Total	81.5		22.4
<p>1. Pour les employeurs, le montant forfaitaire était égal à 16.5 pour cent du salaire minimum dans le District fédéral en 2002. D'après la loi de 1997 sur la sécurité sociale, ce pourcentage est accru chaque année et doit atteindre 20.50 pour cent d'ici à 2007. Pour l'État, le montant forfaitaire était de 6.17 pesos par jour en 2002 (calculé sur la base d'un taux initial de 13.9 pour cent du salaire minimum journalier général dans le District fédéral et indexé sur l'IPC).</p> <p>2. Pourcentage (pour 2002) de la différence entre les gains bruts et 3 fois le salaire minimum dans le District fédéral. D'après la loi de 1997 sur la sécurité sociale, les deux taux sont diminués chaque année pour revenir à 1.10 pour cent pour les employeurs et 0.4 pour cent pour les travailleurs, d'ici à 2007.</p> <p>3. Avec un plafond de 20 fois le salaire minimum dans le District fédéral pour la base de contribution. Le montant forfaitaire pour l'État était de 2.44 pesos par jour en 2002.</p> <p>4. Estimation par l'IMSS du taux moyen en considérant la catégorie III comme la prime de risque moyenne.</p> <p>Source : IMSS, ministère du Travail et des Affaires sociales (STPS).</p>			

supprimée en 2003⁸⁵. L'expérience d'autres pays de l'OCDE donne à penser que les prélèvements assis sur les salaires tendent à peser sur l'emploi et affectent tout particulièrement les travailleurs à faible productivité, qui se trouvent évincés du marché du travail. Des avantages annexes alourdissent encore les coûts de main-d'œuvre pour les travailleurs sous contrat permanent ; enfin, les entreprises sont tenues de partager 10 pour cent de leurs bénéfices avec leurs salariés⁸⁶.

Une législation stricte en matière d'emploi contribue à accroître les coûts de main-d'œuvre et crée des incitations à opter pour le secteur informel, surtout dans le cas des PME. Le Mexique est l'un des rares pays de l'OCDE et d'Amérique latine où la législation du travail n'a pas subi de modifications majeures depuis des décennies. L'absence de période d'essai conjuguée au niveau relativement élevé des indemnités de départ⁸⁷ rend plus onéreux le licenciement des salariés sous

Graphique 22. **Coin fiscal moyen par niveau de revenu, 2002**
 Pourcentage des coûts bruts de main-d'œuvre¹



1. Salaire brut plus cotisations patronales, pour un travailleur célibataire.

2. Cotisations patronales et salariales plus impôts sur les salaires.

3. Y compris les cotisations versées par les employeurs au Fonds de retraite (SAR) et au Fonds du logement (INFONAVIT) ainsi que pour l'assurance invalidité et vieillesse.

4. Le premier point à gauche sur l'échelle représente le salaire minimum. La ligne 100 % représente le revenu perçu par « l'ouvrier moyen ».

Source : OCDE.

contrat permanent. En même temps, les contrats à durée déterminée et les contrats temporaires sont strictement réglementés, ce qui limite la possibilité pour les entreprises d'éviter les coûts de licenciement sur le marché formel⁸⁸. Les heures supplémentaires sont payées le double des heures normales, taux beaucoup plus élevé que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. En outre, le poids des formalités administratives incite plus encore les employeurs à recruter de la main-d'œuvre informelle. Au total, même si son application est partielle, la législation formelle du marché du travail concernant l'entrée, la sortie et les contrats autorisés apparaît plus stricte que dans bien d'autres pays de l'OCDE et d'Amérique latine.

L'activité sur le marché formel offre des avantages limités

Outre le coût des cotisations sociales, il semble que les travailleurs ont une perception plutôt négative des prestations sociales (accès aux services de santé et de logement, aux régimes de retraite et aux programmes sociaux rudimentaires) offertes sur le marché formel, ce qui conduit à s'interroger sur le rapport qualité-coût. Bien que l'emploi informel soit largement involontaire et résulte de l'absence d'offres formelles, des données partielles et plusieurs enquêtes ont montré qu'il peut aussi découler d'un choix des travailleurs⁸⁹. La réforme de l'IMSS de 1997, conjuguée au dynamisme de l'activité économique, aurait pu contribuer à stabiliser la part du travail informel jusqu'en 2000. Cependant, cette part n'a pas été sensiblement réduite. De nouveaux efforts visant à améliorer la qualité et le rapport coût-efficacité des services sociaux sont indispensables pour rendre les emplois formels plus attractifs. Certes, dans tous les pays de nombreux travailleurs versent davantage en cotisations individuelles qu'ils ne sont susceptibles de récupérer en prestations individuelles, mais le problème semble plus aigu au Mexique, où les services fournis sont jugés de mauvaise qualité, même pour les salariés recevant des prestations relativement plus importantes. Les services restent insuffisants, et cette carence touche non seulement les services sociaux d'IMSS comme les soins de santé ou les services de garde de jour, que les travailleurs qui ont les moyens de payer des

d'INFONAVIT. En ce qui concerne les pensions, l'un des problèmes tient au montant élevé des commissions des gestionnaires privés (AFORE), et plus généralement au faible taux de rendement des comptes d'épargne. En conséquence, les prestations de retraite auxquelles les travailleurs ont droit ne sont souvent pas plus élevées que la pension minimum⁹⁰. Le minimum vieillesse étant assuré après 24 années d'activité, le régime de retraite n'incite pas les travailleurs à faible revenu à accomplir plus de 24 années dans le secteur formel. Des mesures ont été prises récemment pour réduire les commissions perçues par les AFORE, et les rendements devraient croître à la suite des modifications des plafonds d'investissement exposées au chapitre II. En ce qui concerne INFONAVIT, on estime que si la majorité des travailleurs supportent le coût de son financement, une faible proportion d'entre eux a bénéficié de ses prêts. Depuis 2001, la situation s'est améliorée quelque peu du fait que tous les tra-

vailleurs ont été autorisés à utiliser leurs versements à INFONAVIT comme garantie de prêt.

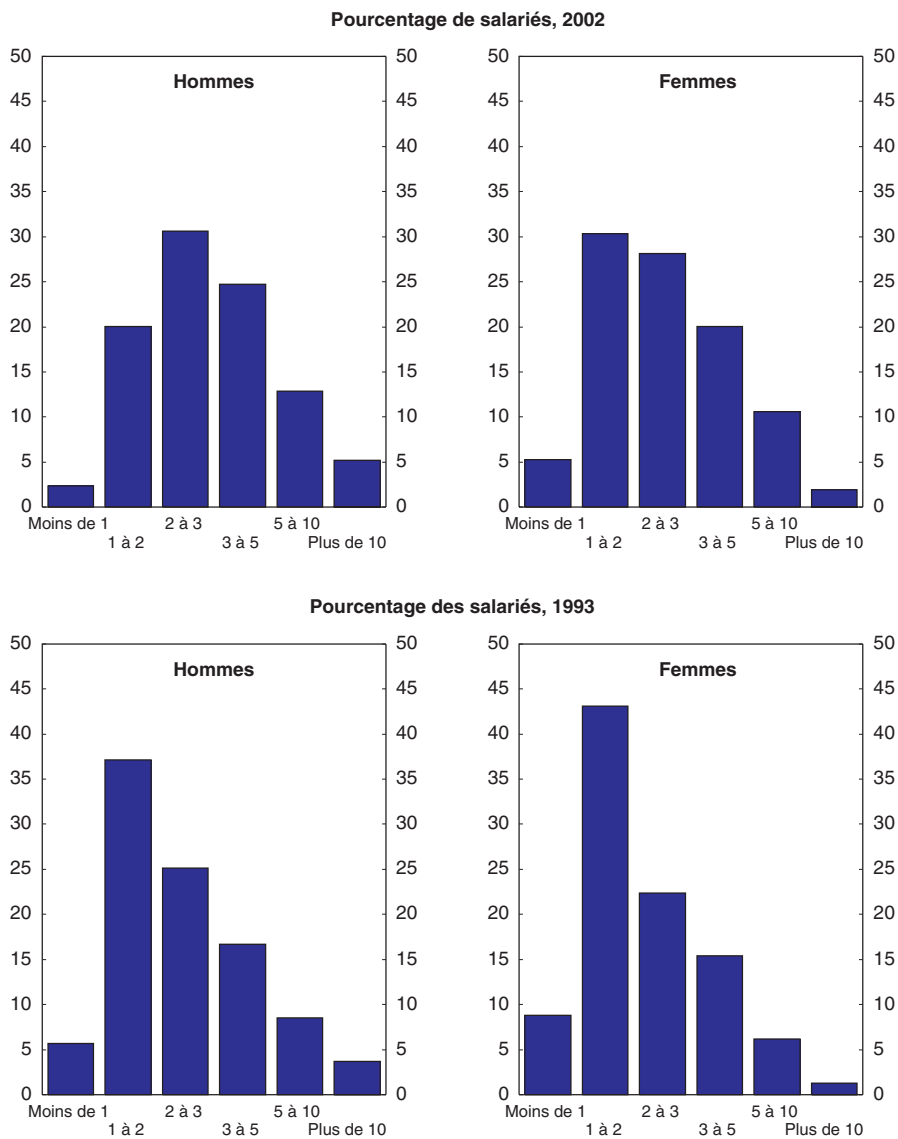
Le cadre légal actuel du marché du travail n'incite guère les travailleurs à chercher un emploi formel. Ainsi, dans les enquêtes, La souplesse du temps de travail et la possibilité de travailler à temps partiel sont citées comme des facteurs conduisant à travailler hors du marché formel ; l'emploi indépendant ou informel est quelquefois une réponse à l'absence de perspectives de carrière dans le secteur formel (où la promotion repose sur l'ancienneté)⁹¹. L'organisation des relations professionnelles, qui se caractérise notamment par une clause d'exclusion (obligation pour les nouveaux embauchés d'être membres d'un syndicat officiel), a pu aussi peser sur la décision de travailler dans le marché formel.

Rendre le marché formel plus attractif

Revoir les prélèvements et avantages sociaux

Au Mexique, une réduction du coïnc fiscal devrait se traduire par un partage plus favorable entre activités formelles et informelles. Plusieurs options peuvent être envisagées à cet effet. Premièrement, comme indiqué au chapitre II, une réforme fiscale en profondeur est indispensable. Elle devrait se focaliser sur la fiscalité indirecte, poursuivre la réduction programmée des taux de l'impôt sur le revenu et éviter les prélèvements sur les salaires pour ne pas susciter d'effets négatifs sur l'emploi. Deuxièmement, comme le préconisait l'*Étude* précédente, il faut réexaminer le financement et le fonctionnement d'INFONAVIT. Troisièmement, les taux de cotisation des employeurs à l'IMSS fixés d'après le barème des salaires devraient être révisés, car ils sont relativement élevés pour les travailleurs à bas salaires. De ce fait, au Mexique les cotisations sociales sont plus élevées que dans la plupart des autres pays d'Amérique latine pour les emplois peu rémunérés, qui représentent une proportion importante de la population active (graphique 23) et qui sont les plus susceptibles de basculer dans le secteur informel⁹². L'effet sur le coïnc fiscal est compensé par l'existence d'un « crédit d'impôt sur le salaire » progressif pour les salariés du secteur formel, à quoi s'ajoute un impôt sur le revenu progressif. Environ 70 pour cent des salariés n'ont acquitté aucun impôt ces dernières années, mais ont au contraire bénéficié de versements à la faveur de ce dispositif. Il existe plusieurs solutions pour réduire les coûts de main-d'œuvre au bas de l'échelle des salaires, notamment l'octroi de subventions salariales ou le calcul des cotisations patronales en proportion des revenus jusqu'à concurrence d'un plafond de faible montant. Cependant, dans le contexte actuel, il n'est guère possible de financer ces mesures, sinon en augmentant l'efficacité de l'IMSS, ce qui contribuerait aussi à améliorer la qualité réelle et perçue du système de santé⁹³.

Graphique 23. **Distribution des salaires au Mexique**
Multiple du salaire minimum en zones urbaines¹



1. Dans les secteurs formels et informels dans les zones de plus de 100 000 habitants.
Source : INEGI, Encuesta Nacional de Empleo, 1993 et 2002.

Moderniser la législation du marché du travail

Étant donné que la moitié de la population active travaille presque en toute impunité dans le secteur informel et que l'on constate des infractions régulières à l'application de la loi, dans sa forme actuelle le droit du travail ne remplit pas sa mission de protection des travailleurs⁹⁴. De fait, il contribue probablement au développement des activités informelles. Une réforme est donc indispensable. Selon l'enquête de conjoncture de la Banque du Mexique, la réforme du marché du travail fait partie des trois réformes jugées les plus nécessaires pour une expansion de l'investissement intérieur et étranger au Mexique. Des règles moins rigides mais effectivement appliquées seraient préférables au cadre législatif actuel. Assouplir la législation sur la protection de l'emploi, les procédures de licenciement et les restrictions des formes atypiques d'emploi et moderniser les relations professionnelles pourrait améliorer de fait la protection moyenne des travailleurs en élargissant le champ du secteur formel. Ces initiatives accroîtraient aussi la capacité des entreprises de mieux s'ajuster aux chocs dans le secteur formel et favoriseraient une allocation efficace des ressources et une expansion de la productivité. En particulier, il convient d'assouplir le régime des contrats à temps partiel, non seulement pour renforcer la capacité des entreprises de réagir aux évolutions de la demande, mais aussi pour rendre ce marché plus attractif pour les femmes⁹⁵. Il convient aussi de réduire la rémunération des heures supplémentaires. Enfin, puisque cette disposition est actuellement peu respectée, l'obligation pour les entreprises de reverser 10 pour cent de leurs bénéfices aux salariés devrait être supprimée.

Un problème difficile est celui de la réduction des coûts de licenciement, qui peuvent être considérés comme le substitut d'indemnités de chômage pratiquement inexistantes. Le Mexique est le seul pays de l'OCDE à être dépourvu de régime d'assurance-chômage. Il n'existe qu'un système rudimentaire d'aide aux chômeurs (annexe III.B). La mise en place d'un filet complet de protection sociale comparable à celui qui existe dans de nombreux pays européens n'est pas une option envisageable, car l'expérience a montré que ce dispositif peut créer des contre-incitations au travail et produire des trappes à chômage, sans parler d'un coût potentiellement élevé. Toutefois, en conjuguant une forme plus systématique d'aide en cas de perte d'emploi avec un assouplissement des contraintes en matière de licenciement on pourrait rendre le marché du travail formel du Mexique plus fluide, plus efficace et mieux à même de s'adapter aux nouvelles technologies. L'existence de prestations limitées faciliterait la recherche d'un emploi formel en rapport avec les compétences des travailleurs, sans créer d'incitations à rester en chômage. L'assouplissement des procédures de licenciement et la réduction des indemnités de départ pourraient abaisser les coûts de main-d'œuvre (dans la mesure où ces dispositions compenseraient, et au-delà, la mise en place d'un régime d'assurance-chômage) et permettraient de toute façon aux

Encadré 8. **Principales caractéristiques des comptes d'épargne assurance chômage au Chili**

Cotisations

Salariés : 0.6 pour cent des salaires affecté aux comptes individuels.

Employeurs : 1.6 pour cent des salaires aux comptes individuels et 0.8 pour cent des salaires à un fonds de solidarité.

Conditions de retrait

Les motifs de retrait sont la perte d'emploi due à un licenciement, l'expiration d'un contrat à durée déterminée ou le départ volontaire. Le travailleur doit avoir exercé son activité depuis au moins 12 mois pour pouvoir accéder à son épargne. Les travailleurs peuvent retirer entre 30 et 50 pour cent de leurs salaires antérieurs suivant le nombre d'années d'activité, jusqu'à concurrence de cinq mois.

Les soldes au moment du départ à la retraite sont incorporés aux comptes retraite des travailleurs.

Les soldes insuffisants sont couverts par le fonds de solidarité commun financé par les cotisations patronales, mais uniquement en cas de licenciement.

entreprises de mieux s'adapter aux chocs. Il en résulterait alors une augmentation de la demande d'emplois formels. Ces mesures faciliteraient aussi les changements volontaires d'emploi.

Plusieurs options sont envisageables pour accroître le soutien en cas de perte d'emploi sans assouplir le régime de protection de l'emploi. En particulier, le Mexique pourrait créer des comptes d'épargne d'assurance-chômage. Plusieurs pays d'Amérique latine, dont le Chili, ont adopté des dispositifs semblables (encadré 8)⁹⁶. Les travailleurs et employeurs du secteur formel devraient être tenus de verser un faible pourcentage des salaires sur ces comptes. Les travailleurs pourraient puiser dans le compte en cas de licenciement, notamment pour raisons économiques⁹⁷. Dans quelques pays, les travailleurs peuvent aussi retirer de l'argent de leur compte lorsqu'ils démissionnent, qu'ils doivent financer des études ou qu'ils souffrent de problèmes de santé. Mais au Mexique, où le gouvernement ne serait pas en mesure de vérifier si les bénéficiaires du dispositif démissionnent pour exercer une activité informelle, le retrait d'argent ne devrait pas être autorisé en cas de démission. Lorsque les travailleurs cessent leur activité, les comptes d'épargne-chômage devraient être incorporés aux comptes de retraite, ce qui inciterait à minimiser la longueur des périodes de chômage afin d'accroître l'épargne future. Pour éviter de créer des contre-incitations à la recherche d'un nou-

vel emploi formel, il conviendrait de définir soigneusement les caractéristiques du dispositif, en particulier les taux de cotisation des travailleurs et des employeurs, la durée de l'emploi formel précédent ouvrant droit aux retraits de fonds (durée qui doit être suffisamment longue pour limiter l'aléa moral) et le montant et le calendrier des retraits, qui devront en tout état de cause être limités⁹⁸. Quand le système sera mis en place, on devra prendre soin de relier le nouveau dispositif avec les services publics pour l'emploi et avec les programmes de formation offerts aux travailleurs en chômage. Entre-temps, le rapport coût-efficacité des programmes de formation devrait être amélioré. De plus, il faut revoir le PET (*Programa de empleo temporal*). Il semble plutôt coûteux, et même s'il a été conçu essentiellement comme un mécanisme d'aide au revenu en période d'urgence, les projets de travaux publics n'ont pas toujours été aussi productifs qu'on aurait pu le souhaiter⁹⁹.

La réforme en cours de discussion

Le débat sur la modernisation de la législation du travail amorcée en 1997 (avec la signature de l'« accord pour une Nouvelle culture du travail ») a abouti en 2002 à un projet de loi encore à l'étude au Congrès. Ce projet de réforme pourrait représenter une étape importante dans la création d'un marché formel plus attractif. Ses principaux aspects sont décrits à l'encadré 9. Plusieurs éléments traitent des questions mentionnées ci-dessus et s'accordent avec les recommandations de l'OCDE réitérées depuis 1996, visant à rendre le marché du travail plus performant. Ces éléments sont les suivants : institution de périodes d'essai ; premières mesures d'assouplissement du régime des contrats permanents (avec mise en place d'un système de temps de travail cumulé) ; efforts pour moderniser les relations professionnelles ; priorité aux promotions fondées sur le mérite ; une certaine simplification des formalités administratives pour les PME ; mesures pour promouvoir la formation de la main-d'œuvre ; mesures pour réduire la corruption et l'incertitude juridique. Toutefois, certaines des mesures proposées pourraient avoir des effets indésirables¹⁰⁰. De surcroît, la nouvelle loi ne couvre aucune des questions de protection de l'emploi évoquées ci-dessus, en particulier l'introduction d'une certaine souplesse dans les contrats de travail.

Par delà les modifications de la législation du marché du travail, dans le court et le moyen terme il faudrait prendre d'autres initiatives pour améliorer l'équilibre entre secteur formel et secteur informel. Il y a lieu d'améliorer la qualité des services fournis aux travailleurs formels et de réduire le coin fiscal, notamment les cotisations sociales des employeurs au titre des travailleurs peu qualifiés. Même si ces recommandations, résumées dans l'encadré, peuvent en principe être appliquées « à la carte », ces mesures seraient plus équilibrées si elles étaient mises en œuvre dans leur ensemble, un programme complet s'avérant probablement plus efficace que des mesures isolées.

Encadré 9. Principaux aspects du projet de réforme de la loi sur le travail

Période probatoire

- Instauration d'une période d'essai de 30 jours au maximum en règle générale et de 180 jours pour les cadres supérieurs et les dirigeants, ainsi que pour les postes techniques spécialisés de haut niveau.

Modernisation des relations professionnelles

- Plusieurs mesures visent à mettre fin aux « syndicats blancs » et aux « contrats de protection »¹. Le vote au scrutin secret est désormais de règle pour les élections destinées à obtenir des pouvoirs de négociation collective, lors des grèves et pour l'élection des dirigeants syndicaux².

Temps de travail

- Création d'un système de « banque d'heures » permettant aux travailleurs de bénéficier de périodes de vacances continues plus longues, tout en répondant aux besoins de la production par un système d'heures ouvrées cumulées, sous réserve que le travailleur ne soit jamais contraint de faire un nombre d'heures excessif.
- Possibilité de reporter un jour férié à tout autre jour de la semaine, par exemple le lundi ou le vendredi le plus proche du jour en question, sous réserve d'un accord préalable entre l'employeur et le travailleur.

Formation

- Institution de nouveaux types de contrats pour la formation initiale des travailleurs. Les travailleurs recrutés sur ces contrats perçoivent un revenu même s'ils n'ont pas d'expérience professionnelle préalable. L'utilisation de ces contrats est réglementée et la période de travail accomplie à ce titre peut être prise en compte dans l'ancienneté si la relation de travail perdure.
- Réduction des formalités administratives pour les procédures de formation.
- Modernisation de l'article 153 relatif à la formation et au développement de compétences, de manière à i) permettre aux travailleurs qui le demandent de commencer, poursuivre ou achever des études élémentaires, secondaires ou supérieures ; ii) faire en sorte que la formation et le développement des compétences puissent être assurés par le système éducatif normal et non par des formateurs agréés par le STPS.
- Aux termes du projet de loi, non seulement les employeurs sont tenus d'assurer la formation et le développement des compétences, mais les travailleurs doivent suivre une formation afin d'améliorer leurs qualifications et leurs revenus (article 153-A).

Encadré 9. Principaux aspects du projet de réforme de la loi sur le travail (suite)

Autres dispositions

- Les qualifications devraient devenir le principal critère de promotion, avant l'ancienneté.
- Mêmes droits et obligations pour les travailleurs saisonniers que pour les travailleurs réguliers.
- La loi promeut des pratiques non discriminatoires en conformité avec les Principes directeurs du BIT.
- Mesures visant à améliorer l'application du droit du travail et à raffermir le cadre juridique.

1. Les « syndicats blancs » sont des syndicats fantômes amorphes, dont la formation est traditionnellement appuyée par les employeurs. Un « contrat de protection » est un accord entre le syndicat et l'employeur pour protéger l'employeur contre des revendications des travailleurs et des syndicats indépendants.
2. Le projet de loi présente le scrutin secret comme une simple possibilité, mais les débats au Congrès donnent à penser que la loi sera amendée de manière à le rendre obligatoire.

Renforcer la politique de la concurrence et faire avancer la réforme de la réglementation

Il est indispensable d'instaurer un environnement propice à la concurrence pour accroître l'investissement et la productivité au Mexique. Les analyses transversales de l'OCDE donnent à penser que les réglementations proconcurrentielles améliorent généralement l'allocation des ressources et se traduisent par une hausse de la production et de l'investissement, des efforts d'innovation plus importants et une meilleure diffusion des innovations¹⁰¹. De plus, les réglementations des marchés intérieurs de produits qui imposent des coûts inutiles aux entreprises et créent des obstacles à l'entrée tendent à peser sur l'IDE¹⁰². Un climat concurrentiel facilite les comparaisons de performance entre les entreprises ; le risque associé de pertes de parts de marché favorise l'élimination des capacités excédentaires, et la nécessité pour les entreprises d'être performantes pour survivre les pousse à adapter les meilleures pratiques technologiques. La libéralisation des échanges et la privatisation ont déjà augmenté fortement les pressions concurrentielles sur les

producteurs mexicains, mais ces pressions ne se sont manifestées que dans certains secteurs, et le développement de l'infrastructure industrielle de base est encore entravé par des réglementations inappropriées.

Renforcer le dispositif institutionnel

Un cadre institutionnel pour la protection de la concurrence sur le marché a été mis en place avec la loi fédérale sur la concurrence économique en 1992 et la création en 1993 de la Commission fédérale de la concurrence (CFC) chargée de la faire appliquer. Bien que le droit de la concurrence soit en théorie proche des meilleurs dispositifs en vigueur dans les pays de l'OCDE, son application s'est heurtée à des résistances, et la culture de la concurrence n'est pas encore solidement implantée au Mexique. Dans ce contexte, les pouvoirs et l'indépendance de la CFC, qui a fait preuve de sa détermination à défendre la concurrence et est déjà devenue un organe exécutif crédible, doivent être renforcés. Tout d'abord, la CFC manque sérieusement de ressources compte tenu de ses responsabilités. Elle a moins d'agents aujourd'hui qu'en 2000 en dépit d'une charge de travail beaucoup plus lourde, et il lui faut d'urgence des experts juridiques plus nombreux et plus expérimentés. La CFC doit aussi disposer de pouvoirs accrus pour pratiquer des contrôles inopinés dans les registres des entreprises et suspendre les décisions anticoncurrentielles lors de la mise en œuvre des lois sur le commerce. Elle devrait aussi avoir la possibilité de commenter publiquement les décisions réglementaires (le régulateur étant lui-même tenu de répondre publiquement) et devrait s'impliquer davantage dans les débats publics sur les questions de concurrence. Il est nécessaire de proposer une nouvelle loi en vue d'accroître l'autonomie et l'indépendance de la CFC. Ce texte devrait, en particulier, faire de la CFC une agence décentralisée dotée de l'autonomie budgétaire vis-à-vis de l'exécutif.

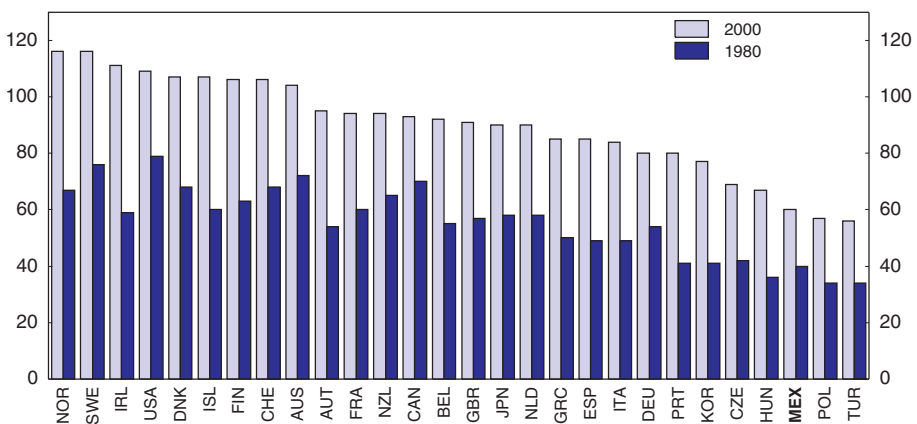
Certains problèmes rencontrés par la CFC sont liés à des questions plus générales concernant le système juridique et judiciaire (voir ci-après). Ainsi, les *amparos* prévus par la Constitution (procédure juridique de contestation des décisions gouvernementales) ont été de plus en plus utilisés pour retarder l'application des décisions administratives. Le nombre des affaires d'*amparo* dans lesquelles la CFC est mise en cause est passé de 122 en 1993-1997 à 513 en 1998-2002. Néanmoins, la Commission s'est montrée active et très efficace devant les tribunaux, défendant ses décisions et la constitutionnalité du droit de la concurrence¹⁰³. Du fait de ces précédents, il devrait être plus difficile à l'avenir de faire appel aux tribunaux pour différer la mise en œuvre de la législation de la concurrence en utilisant le système juridique de façon abusive. La procédure *amparo* doit néanmoins être simplifiée et il convient de mettre sur pied un seul tribunal d'appel d'experts pour toutes les questions de concurrence, à la place du système actuel

relativement complexe. La CFC rencontre aussi des difficultés pour collecter les amendes qu'elle impose. Au cours de la période de dix ans s'achevant en 2002, elle a collecté 9.7 pour cent des amendes imposées et en a révoqué 17.1 pour cent, de sorte que le montant restant à recouvrer représente 73.2 pour cent du total (soit l'équivalent de 23 millions de dollars des États-Unis).

Progrès des réformes sectorielles

Étant donné leurs effets secondaires sur toutes les activités, le développement des infrastructures de télécommunications, de transport et d'énergie (gaz, pétrole et électricité) est un ingrédient indispensable de la croissance et de la compétitivité. Dans tous ces secteurs, il faut accélérer les investissements pour résorber la pénurie d'infrastructures illustrée par le rang médiocre que le Mexique occupe dans les classements internationaux, en particulier pour les transports et les télécommunications (graphique 24). Une meilleure infrastructure faciliterait le processus de rattrapage dans les régions retardataires¹⁰⁴. Dans quelques-uns de ces secteurs clés, même si une libéralisation a été mise en œuvre durant les années 90, il reste à résoudre d'importantes questions de réglementation et de concurrence. À titre d'exemple, dans les télécommunications et le secteur de l'énergie, les organes réglementaires sectoriels ne sont toujours pas réellement indépendants des ministères. De

Graphique 24. Indicateurs généraux de l'infrastructure dans les pays de l'OCDE
EU 1995 = 100



Source : Nicoletti et autres (2003), « Policies and international integration: Influences on trade and foreign direct investment », Documents de travail du Département des affaires économiques et sociales de l'OCDE, n° 359.

surcroît, dans le secteur de l'énergie, la législation actuelle, y compris la Constitution, limite strictement les investissements privés.

La réforme du secteur de l'électricité doit aller de l'avant

Sans une réforme en profondeur du secteur de l'électricité, des ruptures d'alimentation risquent de se produire dans les prochaines années et d'entraver la croissance économique. Selon l'enquête de conjoncture de la Banque du Mexique, en 2003 ce domaine de réforme était jugé le plus urgent pour une expansion de l'investissement intérieur et étranger (24 pour cent des réponses du secteur privé). Dans le cadre actuel fixé par la Constitution, la production, le transport et la distribution d'électricité sont du ressort exclusif de l'État, qui est incapable de financer des investissements suffisants pour faire face à la demande attendue¹⁰⁵. Selon des estimations officielles, afin de répondre à la demande attendue ces neuf prochaines années, la capacité nette de production devrait être augmentée de plus de 50 pour cent d'ici à 2011, et les réseaux de transport et de distribution devraient être modernisés. Si l'on retient des hypothèses optimistes concernant le taux de dépréciation, cela suppose que l'investissement annuel devrait plus que doubler d'ici à 2011, 38 pour cent des investissements nouveaux étant consacrés à la production, 25 pour cent au transport, 22 pour cent à la distribution et le reste à l'entretien et à diverses opérations. Le ministère de l'Énergie estime que la CFE pourrait au mieux réaliser 47 pour cent des investissements totaux requis¹⁰⁶. Les 53 pour cent restants devraient donc être réalisés par des investisseurs privés. L'investissement privé dans les capacités de production électrique n'est autorisé que pour l'auto-consommation et les petites unités de cogénération (auxquels cas la totalité de la production excédentaire doit être vendue aux compagnies d'électricité nationales), et pour les producteurs d'électricité indépendants fournissant de l'électricité à la CFE (voir au chapitre II). Ces dispositifs ne permettront pas de fournir les capacités supplémentaires nécessaires. En particulier, la quantité d'électricité que les producteurs indépendants sont autorisés à vendre est limitée, et en 2002 la Cour Suprême a déclaré inconstitutionnel un décret présidentiel qui prévoyait de l'augmenter.

Le Congrès n'a pas approuvé la réforme proposée par l'administration précédente en 1999, qui envisageait un démantèlement en petites entités et la privatisation des deux compagnies de production d'État, la CFE et la LFC (*Luz y Fuerza del Centro*). En 2002, l'administration actuelle a soumis une nouvelle proposition au Congrès, moins ambitieuse que la précédente. Il n'envisage pas la privatisation, mais s'appuie au contraire sur une nouvelle régulation des deux compagnies pour instaurer des conditions de marché. Comme dans le projet précédent, il est prévu de séparer les activités de production, de transport et de distribution, le transport et la distribution restant des monopoles de la CFE et de la LFC sous le contrôle d'un exploitant de réseau indépendant. L'Agence de régulation (*Comisión Reguladora de Energía* (CRE)) serait renforcée de manière à

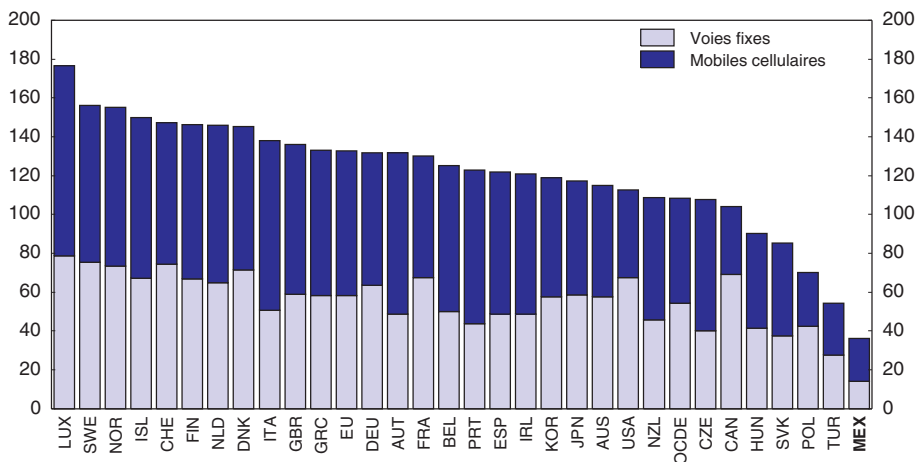
assurer une régulation appropriée de ces entités. Le marché de la production serait totalement ouvert aux producteurs privés, et les utilisateurs consommant plus de 2 500 MWH seraient autorisés à choisir leur fournisseur. Cette proposition, pourtant insuffisante au regard des réformes nécessaires et des meilleures pratiques des pays de l'OCDE, est néanmoins politiquement difficile à faire passer. C'est également une question sensible pour les marchés internationaux de capitaux, qui tendent à voir dans l'approbation de cette réforme un test de la capacité des autorités mexicaines d'aller de l'avant sur le front des réformes. Si cette réforme ne peut pas être approuvée, le ministère de l'Énergie prévoit à défaut de mettre en place un nouveau système tarifaire plus équitable pour la vente des capacités excédentaires afin de stimuler la production privée.

Que la réforme soit ou non approuvée, il est absolument indispensable de mieux aligner les prix sur les coûts. La réduction des subventions, qui s'est amorcée au début de 2002, devrait se poursuivre, et la hausse consécutive des prix de l'électricité devra être compensée par un soutien financier direct aux ménages les plus démunis. Toutefois, des groupes de pression ont recouru aux *amparos* pour bloquer le relèvement des prix de 2002, et en avril 2003 le Sénat a approuvé une augmentation des subventions pour les tarifs résidentiels dans certaines régions du Nord et du Sud-Est (« soumises à des conditions climatiques difficiles »). Cette décision constitue manifestement un pas en arrière et elle ne peut que réduire davantage l'aptitude de la CFE et de la FLC à investir dans de nouvelles capacités.

Intensifier la concurrence dans le secteur des télécommunications

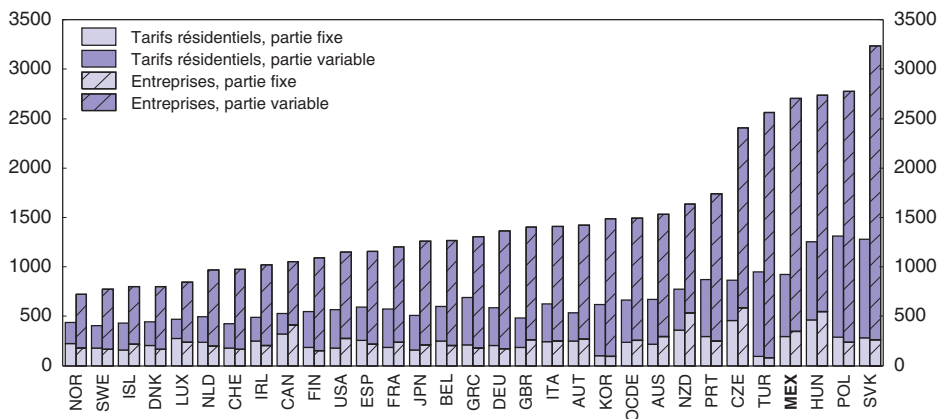
Le secteur mexicain des télécommunications a été libéralisé dans les années 90, d'abord avec la privatisation de TELMEX il y a plus de dix ans, de nouveaux opérateurs privés étant entrés sur le marché les années suivantes. Toutefois, comme dans plusieurs autres pays de l'OCDE, l'opérateur historique a conservé une position dominante. Il représente encore près de 70 pour cent du marché longue distance¹⁰⁷, 90 pour cent des lignes fixes commerciales et 96 pour cent des lignes résidentielles. Pour ce qui est de la téléphonie mobile, TELCEL, filiale d'America Movil, occupe 77 pour cent du marché. La performance du secteur accuse du retard. Le Mexique a encore la densité de télécommunications la plus basse de la zone de l'OCDE (graphique 25) et l'une des plus faibles des marchés émergents d'Amérique latine. Le rapport des lignes mobiles aux lignes fixes est parmi les plus élevés de la zone (1.6 contre 1 en moyenne dans la zone OCDE). Les réductions de tarifs ont été lentes durant les années 90. Depuis 2000, les accords successifs sur les redevances d'interconnexion entre TELMEX et d'autres acteurs du marché ont ramené les tarifs à des niveaux plus conformes à la moyenne internationale. Dans l'ensemble, cependant, les tarifs des télécommunications, s'ils s'inscrivent sur une trajectoire de baisse, sont encore éle-

Graphique 25. Réseaux de télécommunication dans les pays de l'OCDE
Modes d'accès pour 100 habitants, 2001



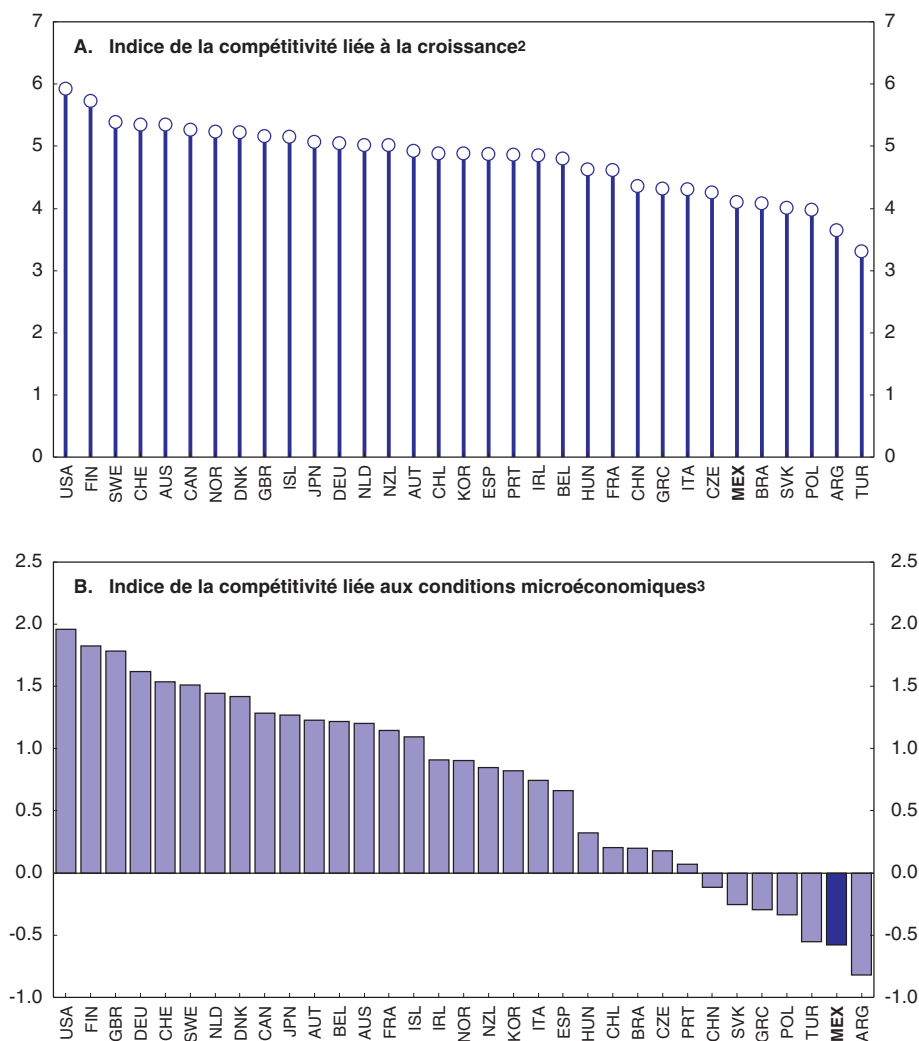
Source : OCDE, *Perspectives des communications*, 2003.

Graphique 26. Prix des télécommunications dans les pays de l'OCDE¹
\$EU PPA, février 2003



1. Panier composite des tarifs téléphoniques résidentiels et commerciaux dans les pays de l'OCDE. Les appels vers les réseaux mobiles et les appels internationaux sont inclus. La TVA est prise en compte pour le panier résidentiel mais pas pour le panier commercial.

Source : OCDE, Base de données sur les télécommunications.

Graphique 27. Indicateurs de la compétitivité mondiale dans certains pays¹

1. Sont couverts la zone de l'OCDE, certains pays d'Amérique latine et la Chine.

2. Sur la base des variables concernant la technologie, les institutions publiques et l'environnement macroéconomique à l'origine de la croissance économique à moyen et à long terme.

3. Calculé à partir d'indices mesurant la qualité de l'environnement microéconomique et la sophistication des opérations et des stratégies des entreprises.

Source : Forum économique mondial, *Rapport sur la compétitivité mondiale*, 2002-2003.

vés par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE, ce qui alourdit les coûts des entreprises (graphique 26). TELMEX, en tant qu'opérateur ayant la plus grande part de marché des appels sortants, est aussi encore dans une situation qui lui permet d'établir les conditions de la concurrence à la terminaison des appels internationaux¹⁰⁸.

L'Agence de régulation COFETEL (Commission fédérale des télécommunications), mise en place en 1996, a connu des difficultés pour réguler TELMEX. Malgré les efforts faits par la CFC pour déclarer TELMEX opérateur dominant, ses résolutions ont été contestées par la voie judiciaire. Néanmoins COFETEL continue de contrôler les tarifs, l'information et la qualité des services de TELMEX. L'Agence n'a pas été en mesure de faire appliquer intégralement certaines décisions à cet égard du fait des actions engagées devant les tribunaux¹⁰⁹. S'agissant des pouvoirs de COFETEL et de son aptitude à résister aux pressions politiques, les autorités mexicaines progressent aussi dans la bonne direction. Une proposition visant à modifier le statut juridique de l'Agence et ses rapports avec le ministère des Communications et des Transports est en cours d'examen en vue de son approbation dans les mois qui viennent. Plus précisément, les pouvoirs de COFETEL seront accrus par un renforcement des fonctions de mise en œuvre. Comme l'OCDE l'a recommandé dans ses publications précédentes, elle aura maintenant la possibilité d'imposer des amendes. Son indépendance sera aussi améliorée. Conformément aux recommandations de l'OCDE, les membres du conseil d'administration de COFETEL auront un mandat fixe et ne coïncidant pas avec la période de leur mandat politique. Ces mesures devraient accroître la stabilité de l'organisme de réglementation et favoriser l'établissement de références réglementaires pour le secteur des télécommunications. Ces changements proposés dans les pouvoirs et le statut de COFETEL devraient être approuvés et mis en œuvre sans tarder. Les modifications de la loi fédérale sur les télécommunications ont été soumises au Congrès en mai 2002 pour examen. Elles visent à réduire le contrôle exercé par TELMEX sur les réseaux de télécommunications en permettant un large développement des nouveaux prestataires de services, en assurant un traitement non discriminatoire, en encourageant une concurrence équitable et en utilisant les ressources de façon plus efficiente¹¹⁰. Le projet de loi ne modifie pas le plafond de 49 pour cent applicable à la part de l'investissement étranger dans le secteur des lignes fixes.

Pour réaliser les objectifs de service universel et d'extension de la couverture, un fonds social visant à financer l'investissement et l'infrastructure dans les régions défavorisées a été créé en 2002. Cette initiative rejoint les recommandations précédentes de l'OCDE en vue de la mise en place d'un fonds de service universel qui pourrait subventionner l'extension du réseau. Début 2003, le ministre des Télécommunications et des Transports a engagé des études en vue du déblocage d'un premier crédit de 75 millions de dollars des États-Unis pour inci-

ter les compagnies à installer environ 750 000 nouvelles lignes téléphoniques dans les régions défavorisées. L'État va sélectionner les régions à équiper et recueillir les appels d'offres. Pour le moment, le fonds est financé par les pouvoirs publics. Son financement à moyen terme n'est pas encore clairement défini. Une solution à l'étude consisterait à créer des incitations fiscales pour promouvoir la participation des prestataires privés. Une autre option serait une participation financière obligatoire de tous les opérateurs¹¹¹.

Autres secteurs d'infrastructures

Indépendamment de l'électricité, des réformes sont indispensables dans le reste du secteur de l'énergie, où les besoins d'investissement sont considérables. PEMEX conserve le monopole national du pétrole. L'investissement dans l'exploration a été insuffisant, et PEMEX en rend le contrôle budgétaire responsable. Dans les activités de raffinage, le capital privé n'est pas autorisé. Dans le secteur pétrochimique, qui a été ouvert à l'initiative privée (jusqu'à concurrence d'une participation de 49 pour cent), le secteur privé ne s'est pas montré intéressé par un partenariat avec PEMEX, peut-être parce qu'il n'a pas l'assurance que PEMEX fournira du brut à des prix favorables. Dans le secteur gazier, où PEMEX dispose toujours du monopole de l'extraction (mais non du transport et de la distribution), une réforme est d'autant plus nécessaire qu'elle pourrait contribuer à faire baisser les tarifs de l'électricité. Une première étape a été franchie en 2003, lorsque PEMEX a lancé ses premiers appels d'offres pour la prospection et la production en recourant à des contrats de services multiples, qui autoriseront les compagnies privées à investir dans un programme ambitieux visant à accroître la production de gaz naturel faiblissante du pays.

Dans le secteur du transport, la privatisation a donné des résultats mitigés. L'État a dû prendre en charge un certain nombre de compagnies aériennes privées quelques années après la privatisation et renflouer des sociétés d'exploitation de péages routiers (en renégociant leurs concessions) après la crise financière. La privatisation des compagnies aériennes mexicaines sous forme d'entités séparées a été retardée en 2002, les conditions du marché n'étant pas propices¹¹². Cette opération devrait avoir lieu dès que la situation du marché le permettra. En ce qui concerne le transport de marchandises, les ports et les chemins de fer semblent bien fonctionner, mais il faut développer les réseaux intermodaux. En particulier, certains ports ne sont pas bien desservis par la route et/ou par le rail. Les lignes ferroviaires de passagers connaissent de nombreuses difficultés. Bien qu'il soit prévu de développer le réseau, des problèmes de réglementation et de concurrence doivent encore être résolus.

Dans les services urbains de distribution d'eau et d'assainissement, gérés par les collectivités locales, il existe des besoins importants et urgents d'extension de l'infrastructure ; l'investissement est insuffisant, et il a même baissé ces

dernières années. Cela conduit à s'interroger sur le faible coût des redevances d'utilisation, la collecte insuffisante de ces redevances, l'autonomie restreinte des entreprises publiques de distribution vis-à-vis des collectivités locales et le caractère inadéquat des réglementations qui limitent l'investissement privé.

Autres questions de concurrence et de réglementation

Le Mexique est, avec l'Autriche et la Turquie, l'un des pays les plus restrictifs de la zone de l'OCDE concernant la réglementation des services professionnels, notamment ceux des avocats, comptables, ingénieurs et architectes. On estime que ces réglementations entraînent une majoration des prix de 10 à 15 pour cent, et imposent donc aux entreprises des coûts qui pourraient être éliminés par des mesures appropriées. En outre, l'IDE est toujours soumis à des restrictions¹¹³. Dans ce domaine, le Mexique occupe un rang médiocre par rapport aux autres pays de l'OCDE, du fait en partie des restrictions dans le secteur de l'électricité, mais aussi dans les activités commerciales, la distribution et le tourisme.

Favoriser l'esprit d'entreprise, l'investissement et la diffusion des nouvelles technologies

Les stratégies visant à stimuler les gains de productivité par le développement du capital humain et physique doivent être complétées par des mesures qui facilitent la création et la sortie des entreprises et réduisent le coût de leurs activités. Cela suppose la levée des restrictions qui entravent apparemment l'entrée de jeunes entreprises innovantes et potentiellement très productives ou qui freinent la sortie des entreprises à faible productivité et limitent ainsi les gains de productivité. Il faut aussi améliorer le climat de l'entreprise, car un certain nombre de dysfonctionnements continuent de peser sur les entreprises mexicaines, surtout les PME, et de réduire l'attrait du Mexique aux yeux des investisseurs étrangers, comme le montrent clairement les enquêtes internationales. Les infrastructures institutionnelles (en particulier les procédures de faillite et le système judiciaire) doivent être étoffées, et les formalités administratives simplifiées.

Faciliter la sortie et l'entrée des entreprises

Un régime des faillites bien conçu contribue à accroître la productivité totale en aidant les entreprises peu performantes à sortir du marché. Ce n'est qu'en 2000 qu'une nouvelle loi sur les faillites conforme aux meilleures pratiques internationales est entrée en vigueur, en même temps qu'une loi sur les garanties. Toutefois, le nouveau dispositif n'a guère été appliqué par la suite, ce qui donne à penser que des carences subsistent et que de nouvelles réformes sont nécessaires. La loi sur les garanties a déjà été réformée en 2003 (voir chapitre II). En

mars 2002, un nouveau dispositif permettant de démarrer une entreprise en une journée (SARE – *Sistema de Apertura Rápida de Empresas*) a été mis en place pour la plupart des activités¹¹⁴. La Commission fédérale d'amélioration de la réglementation (*Comisión Federal de Mejora Regulatoria*, COFEMER) a signé des accords SARE avec plusieurs États fédérés et municipalités, de manière à obtenir une coopération et une participation pleine et entière de ces échelons locaux, où se concentre une grande partie des formalités liées au démarrage d'une entreprise. En particulier, la COFEMER convient d'aider les collectivités locales à mettre en œuvre le SARE, tandis que ces dernières s'engagent en contrepartie à faire rapport tous les mois sur les résultats obtenus. En facilitant la création d'entreprises, le nouveau dispositif devrait rendre les activités formelles plus attrayantes.

Améliorer le climat de l'entreprise

Des données transversales montrent que la bonne gouvernance et un climat propice à l'entreprise contribuent à la croissance, mais il ressort des enquêtes internationales que les milieux d'affaires situent le Mexique à un rang médiocre en comparaison des autres pays de l'OCDE ou d'Amérique latine. Ainsi, d'après le Rapport 2002-03 sur la compétitivité mondiale, il se classe 60^e sur 75 pays, loin derrière les autres pays de l'OCDE et le Brésil, en ce qui concerne la qualité de l'environnement de l'entreprise (graphique 27).

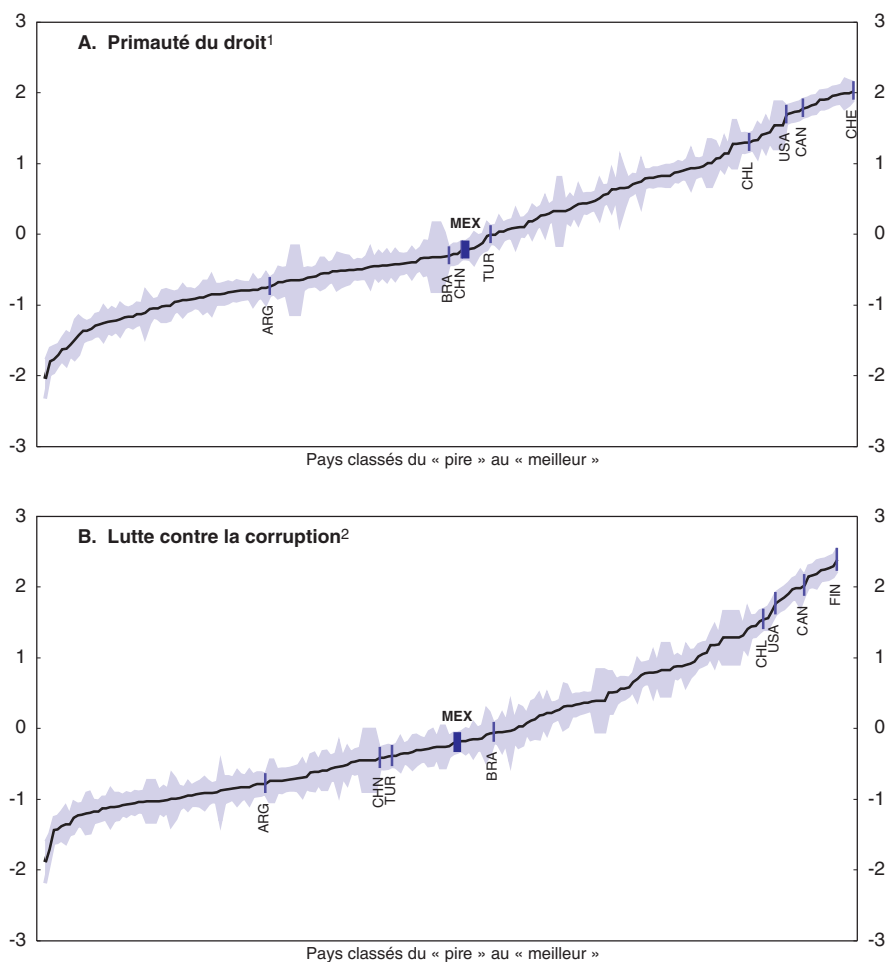
Cette médiocre performance reflète le poids persistant des formalités administratives sur les entreprises, en dépit des réels progrès accomplis ces dix dernières années en vue de réduire la « paperasse » et d'améliorer la qualité du cadre institutionnel. Dans la seconde moitié des années 90, un réexamen systématique de toutes les licences d'exploitation a été entrepris, ce qui a permis d'éliminer ou de simplifier près de 80 pour cent des formalités antérieures et de réduire considérablement les pouvoirs d'appréciation excessifs exercés par les niveaux inférieurs d'administration, et de limiter ainsi les possibilités de corruption¹¹⁵. En mars 2000, la loi fédérale sur les procédures administratives a été modifiée de façon à améliorer la qualité des réglementations par un processus d'analyse et de réexamen. Il s'agissait d'améliorer la participation du public et la transparence pour l'élaboration des réglementations fédérales et de renforcer la certitude juridique des formalités et obligations existantes. Un registre fédéral des formalités (disponible sur l'Internet en 2003) a été également créé pour identifier toutes les formalités fédérales en vue de les supprimer ou de les simplifier. Plus récemment, une nouvelle approche de la simplification administrative s'est dessinée dans le cadre de l'« Initiative pour un bon gouvernement » 2001-2006, qui intègre la simplification administrative dans un programme de gestion axée sur la qualité¹¹⁶. Le système électronique Compranet d'achats gouvernementaux mis en place il y a plusieurs années a largement contribué à améliorer la transparence et l'efficacité. Le nouveau réseau élargi e-Mexico devrait contribuer notablement à ces améliorations (annexe III.C).

La faiblesse de l'État de droit est un autre problème majeur qui pèse sur le climat de l'entreprise au Mexique. En dépit de quelques améliorations à la fin des années 90, en 2002 le Mexique se trouvait toujours parmi les plus mal classés des pays de l'OCDE ou d'Amérique latine pour ce qui concerne l'application de la loi et le sentiment perçu de corruption (graphique 28)¹¹⁷. Les résultats de ces enquêtes internationales reflètent les sentiments des investisseurs au niveau national tels qu'ils ressortent de l'enquête 2003 de la Banque du Mexique : à leurs yeux, les améliorations du cadre judiciaire, de la certitude et de l'État de droit (*Estado de Derecho*) figurent parmi les premières conditions préalables à une expansion de l'investissement. Les principales sources de préoccupation sont les suivantes :

- La durée excessive des procédures judiciaires, souvent retardées par l'absence de moyens financiers mais aussi par l'abus du droit d'intenter des *amparos*.
- Le faible degré d'application des décisions judiciaires, surtout au niveau local, comme en témoignent les difficultés éprouvées par la CFC pour collecter les amendes ou par les banques pour recouvrer des sûretés attachées à des créances irrécouvrables. Ce facteur contribue aussi à une perception négative des droits de propriété au Mexique.
- Des carences dans la protection des droits de propriété intellectuelle, d'où le faible nombre des dépôts de brevets au Mexique en comparaison des autres pays de l'OCDE, bien que la loi en la matière ait été modernisée en 1995 (voir OCDE, 2002, *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*).
- Une corruption généralisée. Ainsi, selon l'enquête du *Consejo Coordinador Empresarial*, 15,3 pour cent des entreprises étaient contraintes de verser des dessous-de-table (11 348 pesos en moyenne) pour démarrer leur activité (dans certains états, ce pourcentage pouvait atteindre 30 pour cent et la somme exigée 40 000 pesos, environ 4 000 dollars des États-Unis).

Il importe donc d'accroître encore la transparence, de mieux protéger les droits de propriété intellectuelle, d'améliorer le fonctionnement du système judiciaire et de garantir la crédibilité et l'applicabilité des lois. À l'échelon fédéral, on devrait envisager des modifications de la loi sur la procédure *amparo* de façon à limiter le nombre d'*amparos* par affaire et de regrouper les plaintes dans un seul dossier. Le gouvernement fédéral pourrait accorder un soutien financier afin d'encourager les progrès de la modernisation et de la réforme judiciaires au niveau local¹¹⁸. Par ailleurs, la notation en cours des États fédérés par des agences internationales ainsi que les enquêtes visant à classer les États en fonction de

Graphique 28. Indicateurs de la gouvernance
2002



Note : Dans ce graphique, la zone grisée indique la fourchette probable de l'indicateur définie statistiquement. Le point médian sur la ligne correspond à la meilleure estimation. Outre les pays de l'ALENA et certains pays d'Amérique latine, le graphique prend en compte le dernier et le premier pays de l'OCDE en plus du Mexique dans le classement ainsi que la Chine.

1. La primauté du droit représente la mesure dans laquelle les agents ont confiance dans les règles de la société et les respectent. Dans cet indicateur sont pris en compte les perceptions de l'incidence des crimes violents comme non violents, de l'efficacité et de la prévisibilité du judiciaire et de l'applicabilité des contrats.
2. La lutte contre la corruption mesure les perceptions de la corruption définie de façon conventionnelle comme l'exercice d'un pouvoir public pour un gain privé.

Source : Banque mondiale, 2003 Indicateurs de la gouvernance.

leur respect de l'état de droit peuvent exercer des pressions efficaces en vue d'améliorer l'environnement de l'entreprise à l'échelon local.

Appuyer la diffusion des nouvelles technologies

Le Mexique est très en retard sur les autres pays de l'OCDE en ce qui concerne l'utilisation des nouvelles technologies, et notamment des TIC, qui jouent un rôle avéré dans la stimulation de la croissance¹¹⁹. En particulier, les PME n'ont encore qu'un accès limité à l'information sur les technologies et les marchés, en dépit des mesures actives prises par les autorités mexicaines ces dix dernières années afin de mieux les informer et d'élargir leur accès, notamment par des actions de formation et un soutien financier dans le cadre de prêts de la banque de développement NAFIN¹²⁰. De nouvelles mesures ont été mises en place en 2002. Le programme e-Mexico déjà mentionné constitue une initiative importante susceptible d'améliorer la diffusion des TIC grâce à divers sous-programmes destinés à développer l'industrie et le marché des TIC au Mexique, à élargir l'accès de la population à l'Internet et à appuyer le développement de l'économie numérique dans le secteur des entreprises (en particulier parmi les PME).

En résumé, afin d'améliorer son potentiel de croissance et de réduire l'écart par rapport aux autres pays de l'OCDE, le Mexique doit mettre en œuvre une stratégie globale visant à renforcer son capital humain, améliorer le fonctionnement de son marché du travail, assouplir les réglementations qui limitent aujourd'hui l'investissement dans les secteurs clés d'infrastructure, réduire les coûts pour les entreprises découlant des réglementations et des formalités administratives, appliquer activement les règles de concurrence dans le secteur privé et promouvoir l'utilisation des nouvelles technologies. Des recommandations détaillées sont présentées à l'encadré 10. Dans l'ensemble, les autorités ont bien identifié les réformes requises, mais l'application s'est avérée lente, sauf dans le secteur financier (chapitre II), et le processus s'est même enlisé dans certains domaines. Il est donc nécessaire d'accélérer le rythme de la réforme. L'amélioration du capital humain est le principal défi à relever pour assurer la croissance à long terme du Mexique, mais la résorption de l'écart dans ce domaine sera un processus de longue haleine. Il faut donc avancer sur tous les fronts. Les réformes clés, notamment celles concernant le marché du travail et le secteur de l'énergie, pourraient avoir un effet immédiat sur le potentiel de croissance, en supprimant d'importants goulets d'étranglement. Cette stratégie globale appelle aussi des avancées dans le domaine de la réforme budgétaire en conformité avec les recommandations présentées au chapitre II.

Le développement durable au Mexique

On craint de plus en plus que le développement durable ne soit compromis à long terme, à moins que des mesures ne soient prises pour trouver un

Encadré 10. **Résumé de l'évaluation et recommandations¹**

Propositions ²	Actions actuelles	Évaluation et recommandations
I. Améliorer le capital humain		
A. Accroître la portée de l'enseignement postobligatoire		
Faciliter l'accès des élèves défavorisés au deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Extension du programme PROGRESA/ <i>Oportunidades</i> au deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Suivre et évaluer les résultats
Augmenter les frais de scolarité dans l'enseignement tertiaire et développer un marché des prêts pour études non subventionné	Pas d'action	Action à envisager
Développer le programme de bourses à l'intention des élèves à faible revenu	Création de bourses PRONABES (2001) pour les élèves à faible revenu	Poursuivre le programme
B. Améliorer la qualité des services éducatifs		
Moderniser les programmes et améliorer leur intégration entre niveaux	En cours	Poursuivre le programme
Mieux former les enseignants et le personnel administratif	En cours	Poursuivre
Responsabiliser davantage les écoles ; en particulier, subordonner les transferts publics aux caractéristiques des élèves et aux résultats	<i>Escuelas de calidad</i>	Aller plus loin et envisager un mécanisme élargi, comprenant des sanctions à l'encontre des établissements peu performants
Réviser les incitations en faveur des enseignants	Pas d'action récente	Action à envisager
Évaluer les écoles et publier les résultats	En cours	Accélérer la mise en œuvre
C. Faciliter la transition de l'école au monde du travail		
Envisager l'instauration de contrats d'apprentissage ou de programmes de formation en alternance	Pas d'action	Action à envisager
Renforcer encore la formation professionnelle	En cours	Poursuivre
D. Formation des adultes		
Continuer de développer la standardisation et l'homologation des qualifications	En cours	Poursuivre
Renforcer les programmes publics de formation	En cours	Poursuivre l'action et surveiller le ratio coût-efficacité des programmes
Favoriser la formation sur le tas	Mesures inscrites dans le projet de réforme de la loi sur le travail	Poursuivre

Encadré 10. **Résumé de l'évaluation et recommandations**¹ (suite)

Propositions ²	Actions actuelles	Évaluation et recommandations
2. Problèmes du marché du travail		
A. Accroître la flexibilité des réglementations sur l'emploi		
Assouplir le régime des contrats permanents	Question en partie traitée par le projet de réforme de la loi sur le travail	Si la loi est approuvée, mettre en œuvre et aller plus loin
Autoriser les périodes probatoires de manière à faciliter la création d'emplois dans le cadre de contrats de longue durée	Mesure inscrite dans le projet de réforme de la loi sur le travail	Mener à bien la réforme
Élargir le champ d'application des contrats de courte durée	Pas d'action	Aller de l'avant
Élargir les possibilités de recourir à des contrats à temps partiel	Pas d'action	Aller de l'avant
Réviser la rémunération des heures supplémentaires	Pas d'action	Aller de l'avant
Assouplir les dispositions de protection de l'emploi et mettre en place une garantie minimum de ressources en cas de perte d'emploi	Pas d'action	Envisager les solutions possibles
B. Réformer le système d'impôts et de transferts		
Accroître l'efficacité de l'IMSS	En cours	Poursuivre
Réformer les fonds public pour le logement (INFONAVIT)	Les fonds versés peuvent désormais être utilisés comme sûreté	Réexaminer le financement et le fonctionnement du fonds
Éviter le recours au prélèvement sur les salaires	Un prélèvement sur les salaires est institué puis supprimé	Envisager d'autres solutions pour accroître les recettes fiscales
Revoir les taux de cotisation sociale, plutôt élevés à la partie inférieure de l'éventail des salaires	Pas d'action	Action à envisager
C. Moderniser le cadre des négociations collectives		
	Problème en partie traité dans le projet de loi sur le travail	Mettre en œuvre la réforme et aller plus loin
3. Énergie		
Électricité : réformer le secteur de manière à l'ouvrir aux investisseurs privés et instaurer un cadre réglementaire transparent, efficace, non discriminatoire et propice à la concurrence	Proposition de réforme à l'étude au Congrès	Si le projet de loi est approuvé, procéder à la mise en œuvre
Poursuivre la libéralisation et l'ouverture du secteur gazier	Appels d'offres pour les services multiples en juillet 2003	Poursuivre
Développer la libéralisation dans le secteur pétrochimique : Accélérer les efforts en vue de restructurer l'activité pétrochimique de PEMEX ; veiller à ce que le processus aboutisse à un environnement plus concurrentiel, tout en préservant d'importantes économies d'échelle	Pas d'action	Aller de l'avant

Encadré 10. **Résumé de l'évaluation et recommandations¹** (suite)

Propositions ²	Actions actuelles	Évaluation et recommandations
4. Télécommunications		
Recourir au mécanisme de marché pour assurer un service universel	En cours	Poursuivre la mise en œuvre
Améliorer le cadre réglementaire pour renforcer la concurrence	Proposition de réforme soumise au Congrès	Si le projet de loi est approuvé, procéder à la mise en œuvre
5. Transports		
Procéder à la privatisation des compagnies aériennes sous forme d'entités séparées	Opération retardée en raison de conditions économiques défavorables	Mettre en route la privatisation dès que possible
6. Promouvoir un climat propice à l'entreprise		
Faciliter l'entrée et la sortie des entreprises	En cours	Poursuivre la mise en œuvre
Réduire les coûts des entreprises	En cours	Poursuivre la mise en œuvre
Améliorer le fonctionnement du système judiciaire et veiller à l'applicabilité des lois	Mesures à l'étude	Redoubler d'efforts au niveau de l'État fédéral, des États fédérés et des collectivités locales
7. Promouvoir la diffusion des nouvelles technologies		
Privilégier l'importation et la diffusion des technologies, pour l'heure concentrées dans les grandes compagnies exportatrices	En cours	Poursuivre la mise en œuvre

1. L'évaluation des mesures fiscales 2002-2003 et les propositions pour une réforme fiscale complémentaire sont présentées au chapitre précédent.

2. Les propositions se fondent sur l'analyse développée dans la présente *Étude* et dans les précédentes.
Source : OCDE.

compromis entre les résultats économiques, environnementaux et sociaux. Cette section examine trois aspects spécifiques du développement durable qui sont particulièrement importants pour le Mexique : la pollution de l'air, l'utilisation viable des ressources naturelles et plus particulièrement de l'eau, ainsi que la pollution de l'eau. Dans chacun de ces cas, des indicateurs sont présentés pour mesurer les progrès et l'évolution des problèmes potentiels, le tout étant assorti d'une évaluation de l'action des pouvoirs publics affectant le domaine concerné. Cette section vérifie en outre si les structures institutionnelles sont en place pour intégrer les différents éléments du développement durable dans la formulation de l'action des pouvoirs publics (voir encadré 11).

Encadré 11. **L'intégration des différents éléments du développement durable dans l'action des pouvoirs publics¹**

Au Mexique, le principal instrument administratif pour assurer l'intégration de la politique économique, sociale et environnementale est le Plan national de développement que la Constitution impose au gouvernement de produire tous les six ans, à l'occasion de l'entrée en fonction du nouveau gouvernement. Ce plan prend en compte le caractère de priorité nationale que la Constitution attribue en outre aux problèmes liés à l'environnement et à l'exploitation des ressources minérales. Dans ce contexte, le plan 1995-2000 a promu l'intégration des différents domaines du développement durable dans l'action des pouvoirs publics. Le plan le plus récent (2001 à 2006) affiche explicitement l'ambition de parvenir sur la voie du développement durable. Ce plan a trois grands objectifs : améliorer le développement social et humain ; parvenir à la croissance économique et améliorer l'État de droit. La machinerie gouvernementale a été modifiée pour atteindre ces trois objectifs. Trois commissions interministérielles ont été mises en place pour traiter de chacun de ces objectifs. Le ministère de l'Environnement est représenté dans l'ensemble de ces commissions pour veiller à ce que l'on prête suffisamment attention à l'intégration des préoccupations environnementales dans l'ensemble des champs d'intervention des pouvoirs publics. En outre, chaque ministère doit établir des plans de développement durable. C'est le ministère de l'Environnement qui suit l'élaboration de ces plans.

Cette nouvelle structure doit améliorer l'intégration de l'action des pouvoirs publics qui était défailante par le passé. Par exemple, des mesures dans le domaine de l'agriculture, du bétail et de la réforme agraire ont favorisé la déforestation, l'utilisation excessive de l'eau et la dégradation de la qualité des sols. Pour l'évaluation des futures mesures, le gouvernement entend que l'on accorde toute l'attention nécessaire à l'épuisement des ressources naturelles. L'utilisation d'une analyse des coûts et des avantages dans le domaine environnementale devra s'appuyer sur l'expérience de la Commission fédérale d'amélioration de la réglementation (COFEMER). Cet organisme doit examiner les règlements et vérifier que les nouvelles propositions apportent un avantage global pour la société (Macias, 2001).

D'après l'expérience passée, on ne peut qu'éprouver quelques doutes sur la mise en œuvre concrète de ces plans. L'analyse des réformes antérieures dans le domaine environnemental montre en effet que, trop souvent, les lois ne sont pas appliquées (comme la facturation de la pollution), que les factures ne sont pas recouvrées pour l'utilisation de ressources naturelles comme l'eau, ou encore que des mesures annoncées dans les plans sont reportées d'un plan au suivant. Il convient de changer profondément l'efficacité avec laquelle les mesures sont mises en application.

Une intégration supplémentaire des mesures est aussi nécessaire entre les différents niveaux de l'administration publique. Au niveau fédéral, le transfert des activités liées à la production du ministère de l'Environnement (pêcheries, sylviculture et eau) à des organismes publics peut aider le ministère à se recentrer sur son rôle en matière de réglementation en accordant plus de poids à des

Encadré 11. **L'intégration des différents éléments du développement durable dans l'action des pouvoirs publics** (suite)

objectifs plus généraux. Le contrôle environnemental est délégué aux États par la Constitution, sauf disposition le réservant spécifiquement au gouvernement fédéral. Les autorités municipales se voient en outre attribuer des responsabilités dans tous les domaines de l'hygiène publique. Or, la politique environnementale locale n'a pas eu tendance à prendre en compte les interrelations, car elle se caractérise par une approche sectorielle et elle est administrée par du personnel sans formation convenable dans le domaine concerné. On a assisté à l'apparition d'une disparité des normes, notamment lorsqu'il n'y a pas de mécanisme convenable de surveillance de la mise en œuvre des lois locales ni de sanctions en cas de non-respect des normes fédérales.

1. Les sections de ce rapport traitant de la pollution de l'air, de l'utilisation viable des ressources naturelles et de la pollution de l'eau sont des contributions au suivi par l'OCDE du rapport sur le développement durable qui avait été demandé par la décision du Conseil réuni au niveau des ministres en mai 2001.

Pollution de l'air

Principaux problèmes

La pollution de l'air peut nuire à la santé, à la qualité de la vie, aux écosystèmes et aux structures. Les coûts économiques, qui sont souvent indirects et peuvent se manifester avec un long délai, sont substantiels dans des environnements très pollués. La qualité de l'air mexicain s'est améliorée par rapport à la situation très grave de la fin des années 80, mais ce n'est pas vrai pour toutes les régions, ni pour tous les polluants. Les autorités entendant accroître encore la qualité de l'air ambiant, notamment en s'attaquant aux graves problèmes que continuent de poser les matières particulaires et l'ozone, la question qui se pose est celle de l'utilisation d'instruments efficaces qui fassent peser le moindre coût sur le pilier économique du développement durable.

Résultats

La pollution atmosphérique a été sensiblement réduite au Mexique depuis 1990. En 2001, les normes nationales de qualité de l'air pour le dioxyde de soufre et le dioxyde d'azote étaient presque toujours respectées dans les grandes zones métropolitaines du Mexique (tableau 9). Cependant, par rapport aux autres pays, les niveaux de pollution sont encore élevés. Au milieu des années 90, les concentrations moyennes de dioxyde de soufre et le volume total des particules en suspension à Mexico étaient de 160 et 77 pour cent au-dessus des moyennes enregistrées pour les

Tableau 9. **Pourcentage de journées en 2001 où la pollution a dépassé les normes nationales dans certaines villes mexicaines**

Ville	O ₃	SO ₂	NO ₂	Particules
Mexico	81	5	0.3	13
Guadalajara	10	1	1	22
Monterrey	4	0	0	25

Source : Institut national d'écologie.

zones métropolitaines de l'OCDE (tableau 10). Depuis lors, les concentrations de dioxyde de soufre au Mexique ont diminué de 7 pour cent, grâce au passage à des carburants à faible teneur en soufre, alors que les concentrations de particules ont reculé de 11 pour cent, les concentrations des deux polluants à Mexico restant malgré tout supérieures à la moyenne de l'OCDE. En outre, les concentrations de particules dans les régions en expansion, comme Guadalajara et Monterrey, étaient, en 2002, plus fortes que celles de Mexico. Les concentrations de dioxyde d'azote étaient inférieures à la moyenne de l'OCDE, en raison de la relativement petite taille du parc automobile. Néanmoins, la pollution par l'ozone reste un problème à Mexico et le devient dans les autres zones métropolitaines (graphique 29). Pour ce qui est des autres polluants, les concentrations de plomb et de monoxyde de carbone ont sensiblement baissé à mesure que l'essence sans plomb a gagné du terrain et que les voitures ont été équipées de pots catalytiques trois voies.

On pourra dresser un tableau complet des sources de cette pollution lorsque l'Inventaire des émissions nationales sera achevé en 2004. La première phase de ces travaux a été finalisée en juillet 2003 lorsqu'un inventaire a été dressé pour la zone frontalière. Auparavant, les émissions de la zone métropolitaine de Mexico avait déjà fait l'objet d'un inventaire en 1998. Cette étude a montré que pour les particules (autres que celles liées au sol), les deux tiers des émissions provenaient des camions, autobus et voitures particulières fonctionnant au diesel. Les activités industrielles n'étaient qu'une source mineure. Pour les émissions de NO_x, les voitures particulières et les taxis étaient une source importante, mais, là encore, les poids lourds alimentés au diesel étaient les plus polluants. Pour les hydrocarbures non brûlés, les voitures particulières arrivaient en tête, mais la distribution de gaz de pétrole liquéfié (GPL), utilisé dans la plupart des ménages pour le chauffage et la cuisine, était aussi une source importante. On estime que la production d'électricité génère trois fois plus de dioxyde de soufre par kilowatt heure qu'aux États-Unis (Miller, 2003), principalement en raison de la forte présence de ce polluant dans le fioul utilisé par certaines centrales électriques. Cependant, entre 2000 et 2003, les intensités des émissions de dioxyde de soufre dans le secteur de l'électricité ont été réduites de 37 pour cent du fait de l'augmentation de l'utilisation de gaz naturel, se traduisant par une baisse globale de

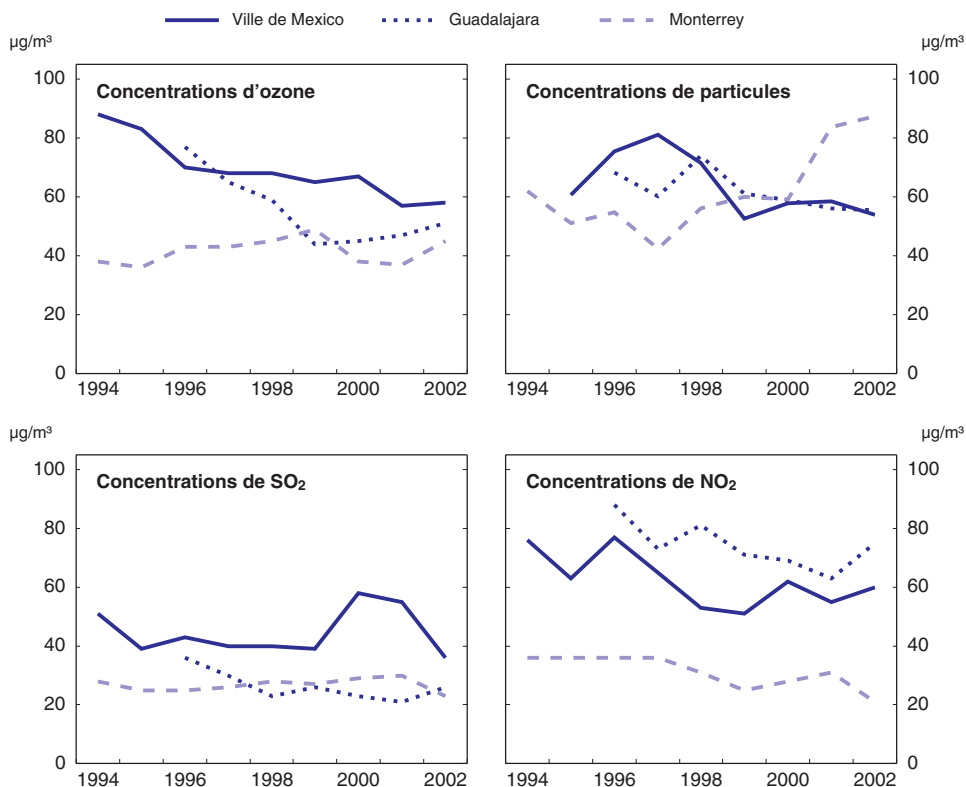
Tableau 10. **Comparaison internationale sur la qualité de l'air ambiant**
Pays de l'OCDE et dix pays non membres parmi les moins pollués, vers 1995

	Particules	Dioxyde de soufre	Dioxyde d'azote
	Microgrammes par mètre cube		
Australie	45	13	51
Autriche	47	14	42
Belgique	78	20	48
Bulgarie	195	39	122
Canada	34	14	41
Chine	325	106	73
Colombie	120	n.d.	n.d.
République tchèque	59	14	33
Danemark	61	7	54
Équateur	148	18	n.d.
Finlande	40	4	35
France	14	14	57
Allemagne	43	13	40
Ghana	137	n.d.	n.d.
Grèce	178	34	64
Hongrie	63	39	51
Islande	24	5	42
Inde	280	25	27
Indonésie	271	n.d.	n.d.
Iran	248	209	n.d.
Irlande	0	20	0
Italie	87	31	248
Japon	44	34	54
Corée	84	50	59
Mexique	279	74	130
Pays-Bas	40	10	58
Nouvelle-Zélande	26	3	20
Norvège	15	8	43
Philippines	200	33	n.d.
Pologne	61	18	35
Portugal	61	8	52
République slovaque	62	21	27
Espagne	57	14	42
Suède	9	3	20
Suisse	31	11	39
Thaïlande	223	11	23
Turquie	57	55	46
Royaume-Uni	n.d.	22	66
États-Unis	n.d.	18	73

Note : Les données sont les moyennes annuelles (mesurées en microgrammes par mètre cube) dans certaines zones métropolitaines. Voir 2003 *Indicateurs du développement dans le monde*, tableau 3.13, page 168, paragraphes 4 et 5). Les données pour Mexico correspondent aux moyennes annuelles pondérées enregistrées par le Réseau de surveillance de la qualité de l'air en 2000.

Source : Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde* ; gouvernement fédéral du Mexique.

Graphique 29. **Qualité de l'air ambiant dans trois zones métropolitaines**
Moyenne annuelle des concentrations horaires



Source : Institut national d'écologie (INE).

15 pour cent des émissions du secteur de l'électricité. Les raffineries de pétrole sont une autre source importante de dioxyde de soufre. En 1997, la récupération du dioxyde de soufre par baril de pétrole brut au Mexique ne représentait qu'un tiers de celle des États-Unis, car la plus forte teneur en soufre du brut augmentait le coût de la purification (Gilbreath, 2002). Les différences ne sont pas aussi marquées ailleurs dans l'économie, car, si les émissions de soufre par unité de PIB sont à peu près de trois quarts plus fortes au Mexique qu'aux États-Unis, le niveau de revenu aux États-Unis est beaucoup plus élevé et les émissions par habitant y sont deux fois supérieures à celles du Mexique.

Action des pouvoirs publics

Le fait d'abaisser la pollution de l'air peut apporter des gains de prospérité sensibles. Par exemple, si l'on réduisait la pollution simplement de plus de la moitié dans la zone métropolitaine de Mexico d'ici à 2010, les gains annuels de prospérité sont estimés à l'équivalent de 1.5 pour cent du PIB dans la zone (Vergara, 2002). Le principal avantage de la réduction de la pollution de l'air devrait venir d'une réduction des concentrations de particules (85 pour cent du total) plutôt que d'une réduction des concentrations d'ozone. Il existe quatre grands facteurs susceptibles de favoriser la maîtrise de la pollution des véhicules routiers : la qualité du carburant, l'amélioration de la technologie automobile, les programmes d'inspection et le renouvellement du parc de véhicules. D'importants investissements ont été réalisés pour améliorer la qualité de l'essence, car la qualité du carburant est essentielle pour assurer un bon fonctionnement de la technologie de maîtrise de la pollution. Actuellement, le contenu moyen en soufre de l'essence et du diesel est considérablement plus élevé que dans plusieurs autres pays (Favela, 2001). Pour l'essence ordinaire (essence « Magna »), la teneur moyenne en soufre était de 408 ppm en 1999, contre une moyenne de 160 ppm dans les zones métropolitaines des États-Unis. Ailleurs, la moyenne était de 714 ppm contre 280 ppm dans le reste des États-Unis (sauf la Californie, où la moyenne était inférieure à 50 ppm). PEMEX prévoit de ramener la teneur en soufre moyenne de l'essence Magna à 300 ppm en 2005 et à 30 ppm d'ici à 2008 pour un coût de 6 cents environ le gallon. De l'essence de qualité supérieure, avec une teneur en soufre de 30 ppm semblable à celle visée en Europe et aux États-Unis sera disponible en 2006. Les coûts supplémentaires de la production de carburant de qualité sont limités, ce qui permet de penser qu'un dispositif fiscal pourrait accélérer l'introduction prévue d'essence et de diesel à faible teneur en soufre, dont le niveau maximum doit être ramené à 300 ppm d'ici à 2006 et à 15 ppm d'ici à 2008. Une nouvelle norme légale pour le diesel et l'essence sera publiée en 2003.

Le Mexique a introduit des normes d'émission de plus en plus strictes pour les nouveaux véhicules au cours de la dernière décennie. Des normes équivalentes aux limites de niveau 1 des États-Unis ont été instaurées en 1999, cinq années après les États-Unis. Mais les normes de niveau 2 ne seront adoptées que graduellement à compter de 2006, juste deux années après les États-Unis, de façon à laisser aux constructeurs nationaux (40 pour cent du marché) du temps pour s'adapter à ces limites. Tout aussi important, la norme de niveau 2 envisagée par le Mexique pour les véhicules, qui doit être publiée en 2004 et qui a déjà été convenue avec l'industrie, prévoit que les normes d'émission doivent être respectées par les véhicules dont le kilométrage se situe entre 80 000 et 194 000, en fonction de la disponibilité d'essence à faible teneur en soufre (actuellement, les limites ne s'appliquent qu'aux véhicules neufs). En conséquence, il sera particulièrement important d'accélérer l'introduction d'essence à faible teneur en soufre.

Si ce n'est pas le cas, les consommateurs s'apercevront que les gains en matière de pollution liés à l'introduction des limites d'émission de la norme de niveau 2 dans la période 2006 à 2009 seront restreints. Mais surtout, la limite de teneur en soufre du diesel doit être réduite afin d'assurer que se matérialisent les avantages pour la santé attendus des technologies de réduction des particules devant être incorporées dans les nouveaux poids lourds importés. Une telle politique semblerait de nature à améliorer la prospérité, si l'on en croit les études portant sur les États-Unis (Environmental Protection Agency, 2000).

Le programme d'inspection des véhicules est important pour limiter la pollution des véhicules anciens, qui sont plus prévalents au Mexique que dans d'autres pays de l'OCDE. Le programme d'inspection et d'entretien dans la zone de la ville de Mexico a été sensiblement amélioré depuis son introduction, avec un meilleur suivi des sites combinés d'essais et de réparation ainsi qu'une surveillance d'une gamme plus large de polluants qui permet de mieux détecter les résultats frauduleux. Bien que ce soient les poids lourds et les bus qui produisent le plus de particules liées aux transports, il n'existe pas de procédure efficace de test pour les véhicules roulant au diesel. C'est particulièrement grave, parce que l'âge moyen des camions au Mexique est beaucoup plus élevé que dans les autres pays de l'OCDE et que ces véhicules représentent vraisemblablement un volume disproportionné d'émissions (Howitt et autres, 2000).

Les instruments fiscaux ont été utilisés pour essayer de réduire l'âge moyen du parc de véhicules et d'abaisser son intensité de pollution. Des subventions ont été proposées aux propriétaires de vieux taxis et des mécanismes analogues ont été mis en place pour remplacer les bus, mais il faudrait 30 ans pour que ce dernier programme permette de remplacer les microbus existants. À un moment, les autorités de la ville de Mexico ont encouragé l'utilisation du gaz naturel comprimé (GNC) pour les bus, mais il s'agissait d'un programme d'une ampleur limitée. Quoi qu'il en soit, l'expérience de la Californie tend à montrer que le fait d'équiper les bus au diesel avec des filtres à particules est une meilleure solution que de subventionner l'utilisation du GNC. Dans le système actuel, les taxes annuelles d'immatriculation diminuent avec l'âge du véhicule, à l'inverse du profil d'émission par véhicule. Les taxes d'immatriculation vont donc à l'encontre d'un renouvellement rapide du parc de véhicules.

La limitation physique de l'utilisation des véhicules et des installations industrielles a été aussi employée en vue de réduire la pollution. La réglementation qui limite l'utilisation de voitures à Mexico à 4 jours du lundi au vendredi est en vigueur depuis 1989. Le dispositif a été modifié au fil des ans. À un moment, il n'était appliqué que durant les mois d'hiver lorsque la pollution à l'ozone était forte. Actuellement, il s'applique toute l'année, mais les voitures de millésimes plus récents peuvent circuler tous les jours. Certaines études indiquent que ce programme n'est pas parvenu à réduire la pollution dans la mesure où il a incité

les consommateurs à acheter des voitures supplémentaires et à les utiliser plus durant les week-ends (Eskeland et autres, 1995). Des réglementations qui restreignent directement l'activité économique les jours de pollution extrêmement forte sont également en vigueur, mais la nécessité d'y recourir a diminué par suite de la baisse du nombre de jours de pollution extrême.

Les normes de pollution admises pour des sources fixes sont moins rigoureuses que les normes internationales. Pour les centrales électriques, les émissions admises pour les nouvelles centrales sont trois à cinq fois plus élevées qu'aux États-Unis. En outre, les anciennes installations sont autorisées à utiliser des combustibles à forte teneur en soufre sans mettre en place du matériel anti-pollution. Les normes sont plus rigoureuses dans les zones exposées à une forte pollution, mais la différence est bien inférieure à ce que l'on observe aux États-Unis. En conséquence, la différence des normes entre la Californie aux États-Unis et la Basse Californie au Mexique est de un à dix. De tels écarts ont suscité des projets d'investissement transnationaux à l'occasion desquels l'autorité de tutelle américaine permet aux sociétés nationales de faire valoir des crédits pour les réductions de pollution qui interviennent au Mexique. Cependant, les échanges internationaux de droits d'émission exigent l'établissement d'un cadre opérationnel fondé sur une législation appropriée dans les deux pays. Le Mexique et les États-Unis travaillent à la définition d'un tel cadre dans la zone frontalière. Il n'y a guère eu d'investissements destinés à moderniser les centrales de production, même dans les zones connaissant la plus forte pollution. Les pouvoirs publics se sont plutôt attachés à encourager le producteur public d'électricité à recourir au gaz naturel. Le gouvernement a envisagé un système d'échange de droits pour la réduction du dioxyde de soufre, mais avec deux grands intervenants seulement sur le marché (publics l'un comme l'autre), il paraît difficile d'établir un marché compétitif. On met dès lors plutôt l'accent sur l'introduction d'un marché interne entre les différentes installations des deux sociétés publiques.

Conclusion

La réduction de la pollution de l'air a marqué le pas ces dernières années, mais les autorités mettent de nouveau l'accent sur cet objectif travers les programmes environnementaux nationaux et le programme PROAIRE dans la zone métropolitaine de Mexico, qui vise à réduire les émissions de 40 à 50 pour cent de 2000 à 2006¹²¹. Des plans analogues avaient déjà été introduits auparavant, mais nombre de leurs composantes n'avaient pas été mises en œuvre et la baisse de la pollution s'était interrompue vers 1995. La réduction de la pollution par les particules doit être prioritaire et nécessite une accélération des initiatives prévues dans un certain nombre de domaines dans le cadre des plans nationaux et locaux de réduction de la pollution. La teneur en soufre de l'essence et du diesel

doit être réduite à un rythme plus rapide. Pour ce faire, il faudrait alourdir les taxes sur les carburants de moindre qualité, mais aussi que la compagnie pétrolière publique investisse, ce qui nécessite l'accord du gouvernement. Les programmes d'inspection et d'entretien devraient être durcis pour les véhicules fonctionnant au diesel, avec des limites strictes sur les émissions acceptables, assorties de contrôles routiers. Compte tenu du faible renouvellement du parc de véhicules roulant au diesel, les taxes d'immatriculation doivent devenir dépendantes des caractéristiques du véhicule en matière d'émission. Par ailleurs, il est possible de réduire les émissions des grandes installations fixes. Compte tenu du faible nombre d'intervenants, un système de négociation risque d'être difficile à mettre en place, mais on peut envisager un dispositif d'ordre fiscal. Enfin, il est essentiel de renforcer la coopération transfrontalière, compte tenu du développement économique rapide dans les zones qui constituent des bassins atmosphériques communs avec les États-Unis.

Gestion durable des ressources naturelles : l'eau

Principaux problèmes

L'épuisement des ressources en eau peut finir par rendre certains endroits du Mexique impropres au développement économique. Le défi lancé aux autorités chargées de la politique de l'eau consiste à veiller à ce que le prélèvement de l'eau soit organisé de façon viable tout en s'appuyant plus fortement sur le mécanisme des prix pour assurer l'utilisation efficiente de cette ressource rare.

Résultats

À l'échelle nationale, la consommation d'eau ne représente que 15 pour cent de l'approvisionnement en eau renouvelable et cet approvisionnement serait largement adéquat au Mexique s'il était également réparti dans le pays. Mais dans les zones très peuplées et à forte activité économique, à savoir dans les zones septentrionales et centrales du pays, l'utilisation de l'eau, en particulier par le secteur agricole dépasse l'offre renouvelable et les stocks d'eau souterraine sont en voie d'épuisement (tableau 11). Les conséquences de cette surexploitation sont surtout sensibles vers la frontière avec les États-Unis et dans la vallée de Mexico, où se situe la capitale. Dans la première de ces zones, le prélèvement des eaux de surface (principalement à des fins agricoles) a asséché la rivière qui marque la frontière (appelée Rio Bravo au Mexique et Rio Grande aux États-Unis). De plus, alors que les données officielles montrent qu'il n'y a pas d'épuisement global des aquifères dans cette zone, on assiste à un grave épuisement des eaux souterraines dans un certain nombre de réserves souterraines qui se situent sur la frontière¹²². Dans l'autre zone, la surexploitation des aquifères se traduit par un enfouissement annuel des sols de plus de 5 cm, ce qui provoque des dommages

Tableau 11. Utilisation des eaux souterraines par région

	Eaux souterraines				Population	PIB
	Usage			Reconstitution en pourcentage de l'usage		
	Industrie	Approvisionnement public	Agriculture		Pourcentage du total	Pourcentage
Centre-Nord	3.1	9.8	87.1	61.7	3.8	3.4
Basse Californie	9.3	10.1	80.6	61.9	3.1	4.3
Vallée de Mexico	10.6	68.2	21.2	79.7	20.1	31.8
Nord-Est	1.3	14.5	84.1	103.4	2.4	2.6
Rio Bravo	4.4	9.9	85.6	103.6	9.7	15.0
Total des régions ci-dessus	5.3	19.3	75.4	84.5	39.1	57.1
Santiago Pacifique	4.3	23.4	72.3	121.0	3.8	16.0
Golfe septentrional	4.9	16.3	78.8	132.6	4.8	3.4
Pacifique Nord	2.2	34.4	63.4	266.1	3.9	2.8
Balsas	11.5	37.9	50.6	321.5	10.3	6.7
Golfe central	14.7	41.9	43.4	589.7	9.3	5.1
Pacifique Sud	3.8	62.4	33.8	782.6	4.0	2.1
Péninsule du Yucatan	8.4	25.1	66.5	1 391.7	3.4	4.0
Frontière Sud	15.2	27.6	57.2	3 796.9	6.0	2.8
Total des régions ci-dessus	6.5	27.2	66.3	512.8	45.5	42.9

Source : Présentation du gouvernement mexicain à l'OCDE.

considérables aux biens et au réseau de conduites et de canalisations destiné au traitement des eaux usées. En outre, cet enfoncement des sols fait courir des risques d'inondation majeurs sur la zone de la capitale.

On peut penser que l'utilisation de l'eau va s'accroître dans l'avenir, notamment parce que des secteurs importants de la population mexicaine n'ont toujours pas accès à l'eau potable. Dans les zones urbaines, pratiquement toutes les familles (95 pour cent) avaient accès à des sources d'approvisionnement en 2000. Toutefois, dans la zone métropolitaine de Mexico, d'après le recensement de 1990, un tiers des ménages n'avaient accès qu'à l'eau courante chez eux et dans treize zones administratives au sein de la zone métropolitaine, qui représentait un quart de la population nationale, 18 pour cent des ménages n'avaient pas accès à l'eau chez eux, contre 3 pour cent ailleurs dans la région. Ces familles devaient donc recourir à des camions-citernes ou à des puits forés en toute illégalité. Dans les zones rurales, l'accès à l'eau potable est pire que dans les zones urbaines, 30 pour cent des habitants n'étant pas raccordés au réseau d'adduction. Cette proportion n'a que légèrement diminué ces dix dernières années, bien que la population rurale ait été stable.

Action des pouvoirs publics

Le gouvernement a la possibilité de facturer des redevances pour l'obtention de droits de prélèvement des eaux de surface comme des eaux souterraines, mais les gros utilisateurs ne paient pas des sommes élevées pour ces droits. La constitution stipule que l'eau est propriété de l'État, ce qui donne à la Commission nationale de l'eau (Comisión Nacional del Agua – CNA), organisme dépendant du ministère de l'Environnement, le pouvoir de facturer le prélèvement de l'eau. La structure tarifaire adoptée par la CNA varie en fonction de l'ampleur de la pénurie de l'eau et du secteur de l'utilisateur. Les utilisateurs agricoles sont exonérés des frais de consommation, tandis que l'industrie paie entre 30 et 40 fois le prix facturé aux sociétés de distribution d'eau potable. En 2001, l'industrie était à l'origine de plus de 80 pour cent des recettes du prélèvement de l'eau, ce qui correspond à 550 millions de dollars des États-Unis prélevés par la CNA. En 2003, une tentative a été faite pour introduire la facturation de l'eau pour l'agriculture, mais, bien que le principe ait été accepté, le tarif applicable aux agriculteurs ne représente que 0.1 cent de dollar par mètre cube.

Même si le gouvernement ne facture pas les droits d'accès à des ressources rares en eau, il a mis en place la négociation des droits de prélèvement. Ces droits sont attribués à des districts d'irrigation pour une période qui peut varier entre cinq et cinquante ans. En 1998, la durée de concession la plus courante était de 10 ans pour les utilisateurs finals, mais les utilisateurs qui remplacent l'eau extraite, comme les centrales électriques dans lesquelles l'eau est utilisée à des fins de refroidissement, se sont vu accorder des concessions pouvant atteindre 50 ans. Les droits enregistrés ne sont pas encore complètement garantis, puisque la loi de 1992 mentionne la possibilité de confiscation pour des raisons d'intérêt général si l'eau n'a pas été utilisée de façon « efficiente » ou si elle n'a pas été exploitée depuis trois ans. Bien que els droits soient exprimés en termes volumétriques, dans la pratique, ils sont proportionnels puisque les associations d'utilisateurs d'eau doivent répartir les déficits ou les excédents de façon proportionnelle entre l'ensemble des droits existants en période de sécheresse (Holden et Thobani, 1996). Néanmoins, on a pu observer quelques transactions, surtout au sein du même secteur (Moreno, 1998). Il existe aussi une incertitude sur la valeur des droits parce que leur volume total est sans doute supérieur aux taux optimaux de prélèvement. Pour l'heure, les autorités de bassin n'ont pas établi de bilans hydrologiques permettant de déterminer les taux de prélèvement viables, de même qu'aucune décision n'a encore été prise sur la façon de réduire de façon permanente les droits en cas de prélèvement excessif.

Au sein d'un district d'irrigation quelconque, les consommateurs d'eau n'ont pas encore d'incitations convenables à tenir compte de la rareté de l'eau. En 1992, le gouvernement a introduit une vaste réforme des systèmes d'irrigation. La

plupart d'entre eux avaient été créés et financés par le gouvernement fédéral, souvent en conjonction avec la réimplantation des paysans et la réforme foncière. En 2001, ces systèmes avaient été presque entièrement transférés aux associations d'utilisateurs qui couvraient 80 pour cent des charges d'exploitation, contre 20 pour cent au début des années 90. Toutefois, le gouvernement continue d'investir massivement dans le secteur afin de remettre en état et de moderniser les systèmes existants, d'étendre la surface des terres irriguées et de couvrir les coûts de fonctionnement restants des associations. Les dépenses totales s'établissent à quelque 400-500 millions de dollars des États-Unis par an. Outre ces dépenses, les agriculteurs utilisant les eaux souterraines peuvent acheter leur électricité auprès de la société publique de distribution à un taux préférentiel. À la fin des années 90, cette aide s'est élevée à 250 millions de dollars des États-Unis par an, avant de revenir à 10 millions de dollars des États-Unis cinq ans plus tard. Toutefois, aux termes du programme en faveur du secteur agricole, cette aide pourrait atteindre 150 millions de dollars des États-Unis par an à partir de 2003.

Les inefficiences du secteur de la distribution d'eau en zone urbaine se caractérisent par les problèmes de la zone de la vallée de Mexico, où l'équilibre global de l'offre et de la demande est le moins bien assuré. Le gouvernement fédéral a admis que le problème de la surexploitation de l'eau dans la zone de Mexico nécessitait une approche s'appuyant plus sur les mécanismes de marché et il a pris certaines initiatives dans ce sens. En 1993, il a décidé de transférer l'autorité sur l'eau dans le District fédéral à une commission de l'eau. Cette commission a ensuite sous-traité la prestation des services de l'eau à quatre sociétés, afin de surmonter la difficulté de réformer l'organisme public de distribution de l'eau¹²³. Ces sociétés étaient responsables des services de relevé de la consommation, de facturation et de distribution, sans collecter les recettes. Cette politique a été en partie couronnée de succès. La proportion de ménages ayant un compteur d'eau a augmenté et les émissions de factures ont augmenté de 83 pour cent. Toutefois, le recouvrement des factures a été confié au Trésor public, qui est dans l'incapacité juridique de couper l'approvisionnement d'eau en cas de non-paiement et la valeur réelle des sommes collectées a à peine augmenté de 1994 à 1998 (Haggarty et autres 2001), les recouvrements auprès des gros utilisateurs augmentant, tandis qu'ils diminuaient en termes réels auprès des petits utilisateurs. Il faudrait accroître les recettes de 50 pour cent pour équilibrer les charges d'exploitation. Comme les recettes sont faibles, il n'y a que peu d'incitations à réduire les fuites du réseau de distribution de l'eau qui, étant de 37 pour cent, sont beaucoup plus élevées que dans nombre d'autres pays d'Amérique latine.

Cette réforme est parvenue dans une certaine mesure à réduire la surexploitation des aquifères. Les taux de pompage ont diminué de près de 20 pour cent de 1988 à 1998, principalement sous l'effet d'une réduction de la consommation des gros utilisateurs qui ont subi une forte hausse des prix au

cours de cette période. Cela étant, l'utilisation à des fins de consommation privée a continué d'augmenter dans les années 90, la catégorie de consommateurs correspondante connaissant une baisse des prix en termes réels. Même avant que les prix réels n'aient diminué, la consommation apparente par personne et par an dans le District fédéral (379 litres par personne et par jour) était supérieure d'un tiers à celle d'un certain nombre de grandes villes latino-américaines. Le rapprochement des prix avec les coûts, aussi bien privés que sociaux, devrait contribuer à réduire la demande. Des investissements d'infrastructure sont aussi prévus pour apporter plus d'eau dans la zone de la vallée de Mexico, mais il semble peu probable, compte tenu des politiques antérieures de tarification, que la Commission nationale de l'eau facture l'approvisionnement en eau des sociétés de distribution de la vallée de Mexico à son prix économique intégral.

Du fait de la décentralisation de la distribution d'eau, il a été difficile de coordonner l'action des pouvoirs publics dans le District fédéral et dans les zones environnantes de l'État de Mexico. Les sources d'eau du District fédéral et de l'État sont interconnectées et il faut donc assurer une coordination ; or, elle a été inefficace par le passé en raison de la délégation de pouvoir aux autorités locales en matière de politique de l'eau dans les zones entourant la capitale. Une institution capable d'améliorer cette situation dans ces zones entourant la capitale, à savoir une commission unifiée de gestion de l'eau, a été mise en place en 1999. Toutefois, cette institution a été lente à agir. Ce n'est qu'en 2002 qu'ont été lancées des analyses sur la possibilité de créer une autorité de tutelle et de faire intervenir le secteur privé dans la distribution d'eau (Espinosa, 2002).

Les pouvoirs publics n'ont pas conçu leurs tarifs de façon efficiente. Les prix de l'eau potable diffèrent entre utilisateurs industriels et domestiques, les premiers acquittant près de vingt fois le prix payé par l'utilisateur domestique modal. Pour les utilisateurs domestiques, les prix augmentent fortement avec le volume consommé et il triple pratiquement si la consommation annuelle passe du volume normal de 120 m³ par an à 360 m³ par an (National Research Council, 1995). Un tel barème de prix a été justifié pour des motifs sociaux, à titre de mesure de redistribution. Toutefois, les plus pauvres qui n'ont pas accès à l'eau courante, paient un prix plus élevé que presque tous les autres consommateurs d'eau à usage domestique, car ils l'achètent auprès de camions-citernes. Dans l'ensemble du pays, les recettes ne représentent que 35 pour cent du total des coûts, ce qui suppose une subvention globale implicite de près de 4 milliards de dollars des États-Unis par an (OCDE, 2003).

Conclusion

L'utilisation de l'eau au Mexique suit une évolution qui n'est pas viable. Un grand nombre d'aquifères souterrains sont en voie d'épuisement. Dans la plu-

part des cas, c'est le résultat d'un prélèvement excessif par le secteur de l'agriculture à des fins d'irrigation. Les agriculteurs paient actuellement une large part des charges d'exploitation du système d'irrigation, mais il convient de mettre un terme aux subventions directes qui subsistent et le secteur devrait être obligé de payer le prix du marché pour l'électricité utilisée afin de pomper l'eau. De même, le secteur de l'irrigation devrait payer les droits de prélèvement, au lieu d'en être exonérés. Dans les zones urbaines, un des enjeux consiste à organiser la distribution d'eau sur des bases économiquement viables, mais il est peu probable qu'on y parvienne dans la mesure où les sociétés de services aux collectivités sont contrôlées par les autorités locales. Les conseils de bassins fluviaux récemment créés pourraient servir d'autorités en matière de distribution, tout en établissant des projets de prélèvement viable de l'eau.

Pollution de l'eau

Principaux problèmes

La pollution de l'eau peut faire peser une menace sur la santé publique comme sur l'environnement. Dans le cas du Mexique, le problème pour les pouvoirs publics est différent de celui de la plupart des pays de l'OCDE, au sens où il y a encore une marge considérable d'amélioration de l'infrastructure de base du traitement des eaux usées. Les pouvoirs publics vont devoir trouver des moyens efficaces de libérer des ressources pour engager un vaste programme d'investissement.

Résultats

L'ampleur de la pollution des eaux souterraines et des eaux de surface est considérable dans les zones où se situe l'activité économique. En effet, dans les bassins de la zone située au nord de Tuxoan (sur la côte du Golfe du Mexique) et de Papagayo (sur la côte du Pacifique), presque toutes les rivières sont polluées d'après les définitions nationales (tableau 12). Cette zone reçoit 80 pour cent de l'ensemble des rejets de polluants. Seules 5 pour cent des nappes d'eau sont classées comme étant en excellente condition et pourraient être utilisées pour l'eau potable sans autre traitement. Aucune information n'est disponible sur les tendances de la pollution des eaux au niveau national. Toutefois, dans le bassin de la Lerma (source d'eau potable pour les villes de Mexico et de Guadalajara), la pollution a sensiblement augmenté dans les années 90 (Saade Hazin, 2002). Il y a des éléments montrant une pollution de l'eau par les nitrates, mais l'essentiel de la pollution provoquant une eutrophisation provient de la teneur excessive en phosphate de l'eau, qui est généralement associée à la pollution urbaine.

La principale cause de pollution des eaux réside dans les rejets des égouts, sans traitement, dans les rivières. Au niveau national, plus des trois quarts de la

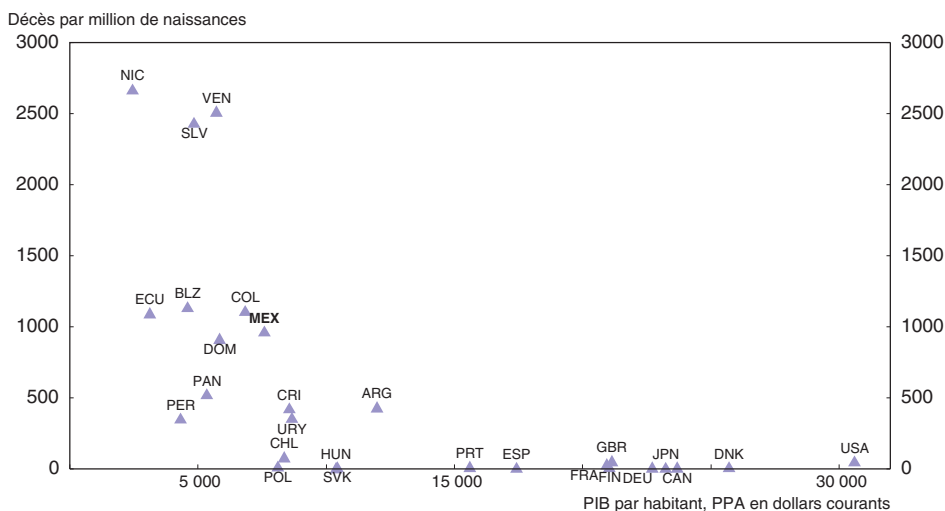
Tableau 12. État de la pollution des bassins fluviaux

	Pourcentage du débit total d'eau dans la zone	Pourcentage du débit national d'eau
Bassins fluviaux pollués		
Côte du Golfe septentrional	100	8.8
Côte du Pacifique nord	80	15.5
Fléuves intérieurs	63	0.1
Régions du Sud	0	0
Ensemble des fleuves pollués		24.4
Bassins non pollués		
Pacifique nord	20	3.9
Régions du Sud	100	71.7
Ensemble des bassins fluviaux non pollués		75.6

Source : Ministère de l'Environnement.

population est raccordée à un réseau d'égouts, le taux de raccordement étant nettement inférieur dans les zones rurales. Certaines parties du réseau ont besoin d'être améliorées, car les eaux usées peuvent fuir en raison du manque d'étanchéité des canalisations ou de conduites endommagées, ce qui ouvre la possibilité d'infiltrations vers des aquifères et le réseau d'acheminement de l'eau potable. En outre, on

Graphique 30. Mortalité infantile due à des maladies intestinales infectieuses liées à l'eau



Source : Organisation mondiale de la santé, ONU, Indicateurs du développement dans le monde.

n'a seulement la capacité de traiter un quart du flux des eaux usées provenant du système d'égouts et un tiers de cette capacité n'est pas en état de fonctionnement correct. En conséquence, plus des quatre cinquièmes des eaux usées sont directement rejetés dans les rivières. Comme il n'y a pas de rivière dans la zone de Mexico, une partie de ces rejets sert à l'irrigation agricole sans autre forme de traitement. Le traitement des eaux usées industrielles est limité à 13 pour cent du total des rejets, l'industrie du sucre étant le principal pollueur. Pratiquement toute l'eau potable est désormais désinfectée avant distribution, bien que seules les eaux de sources en surface fassent l'objet d'un traitement supplémentaire. Toutefois, vers 1995, des études ont indiqué que dans les zones autour de Mexico, le niveau de chlore résiduel dans l'eau distribuée aux ménages était faible. Si l'on y ajoute l'absence de traitement des eaux usées et l'entretien inadéquat du réseau de distribution d'eau, cette faiblesse des niveaux de chlore constitue une menace pour la santé dans certaines parties du pays. En 1991, les maladies intestinales infectieuses ont été la deuxième cause de mortalité infantile. Le taux de mortalité infantile lié à cette cause a été supérieur à celui de pratiquement tous les autres pays de l'OCDE et il est même supérieur à celui de nombreux autres pays latino-américains (graphique 30).

Action des pouvoirs publics

Il y a plus de dix ans, le gouvernement a mis en place un dispositif destiné à donner aux pollueurs une incitation économique à réduire leurs rejets et y a associé un mécanisme réglementaire. Les pollueurs sont tenus de payer une taxe fondée sur l'ampleur des rejets et le degré de pollution de la rivière dans laquelle le rejet a été effectué. Les sociétés de distribution d'eau et les industriels sont redevables de cette taxe. En outre, le gouvernement a introduit une série simplifiée de normes relatives aux rejets polluants en 1996. Ces normes doivent entrer progressivement en vigueur durant la période 2000 à 2010.

Ces règlements n'ont pas fait la preuve de leur efficacité quant à la réduction de la pollution émanant des services de distribution d'eau, qui sont presque entièrement gérés par les municipalités ou les États. Dans le cas de la taxe sur les rejets polluants, les autorités locales ne l'ont pas payée, accumulant ainsi une dette dont le montant atteignait 6 milliards de dollars des États-Unis à fin 2001. À cette date, leur dette a été effacée par le gouvernement fédéral à condition que les autorités entreprennent d'améliorer le traitement des eaux usées. À l'avenir, les recettes de la taxe seront versées à la CNA et serviront au financement des investissements d'infrastructures. Les normes industrielles ont également été peu respectées. L'industrie du sucre ne respecte pas les normes (Saade, 2002) et la CNA estime que 35 pour cent seulement des usines de traitement des eaux usées d'origine industrielle respectent les normes réglementaires. Face à cette situation, le gouvernement a renforcé les prérogatives de l'Office du procureur pour les

affaires environnementales, tandis que la Commission nationale de l'eau a créé une nouvelle direction de l'Inspection et du Contrôle, dotée de 160 inspecteurs pour un total de 20 000 salariés.

Le gouvernement a réagi au mauvais état des ressources en eau en introduisant un plan sur cinq ans visant à en améliorer tous les aspects. Il a défini le bassin fluvial comme l'unité de référence pour la prise de décisions. Une augmentation sensible est prévue pour l'approvisionnement en eau potable des zones rurales et en eau de qualité pour les zones urbaines, tandis que la couverture du traitement des eaux usées sera étendue à l'échelle nationale. Le gouvernement a estimé qu'il faudrait investir 2 milliards de dollars des États-Unis d'ici 2006 pour atteindre ces objectifs, soit sept fois le niveau actuel des dépenses. L'extension du traitement des eaux usées devrait entraîner un certain recyclage de l'eau dans des zones comme Mexico, où les ressources en eau sont surexploitées. La participation du secteur privé à la distribution et au traitement de l'eau a été limitée. La plupart des sociétés n'ont pas renouvelé leur contrat de traitement des eaux usées et seuls 40 pour cent de l'ensemble des contrats de distribution d'eau signés dans les années 90 étaient encore en cours de validité à la fin de la décennie.

Conclusion

Le Mexique est aux prises avec la nécessité d'engager un vaste programme d'investissement à la fois pour améliorer le traitement des eaux usées, pour développer l'approvisionnement en eau potable dans les zones rurales et en améliorer la qualité dans les zones tant rurales qu'urbaines. L'ampleur des dépenses requises est considérable et il faudra élaborer un plan de financement adéquat. Des ressources publiques pourraient être libérées pour ces investissements si la tarification de l'eau potable était organisée de façon économiquement viable, car la subvention actuelle pour l'approvisionnement en eau représente 4 milliards de dollars des États-Unis par an. Toutefois, une telle politique risque d'être difficile à mettre en œuvre dans la mesure où le contrôle de l'eau est confié aux municipalités sachant que les élus n'ont qu'un mandat de trois ans non renouvelable. Les 25 conseils de bassins fluviaux désormais en place pourraient servir de base pour un système de distribution d'eau, mais il faudrait renforcer leurs pouvoirs. Parallèlement, il convient de réorienter progressivement l'action de la Commission nationale de l'eau, en la désengageant des projets d'irrigation et des grands projets hydrologiques au profit de l'élargissement de l'approvisionnement en eau des petites collectivités, principalement rurales.

Notes

1. Le fait que cet écart ne se réduise pas s'explique par un taux d'accroissement démographique plus élevé (entre 1½ et 2 pour cent par an) que dans le reste de la zone OCDE et un taux de croissance du PIB proche de la moyenne.
2. Les causes de la crise du peso étaient multiples et il serait vain de tenter de les classer par ordre d'importance. Avec le recul, toutefois, il a été possible de comprendre comment cette crise avait éclaté et comment elle avait été amplifiée. Des universitaires et des experts ont consacré de nombreuses études à cet épisode, tant au Mexique qu'à l'étranger. L'étude économique du Mexique publiée en septembre 1995 par l'OCDE contient une analyse approfondie de cette crise et du processus d'ajustement qui a suivi.
3. Le PNB est légèrement inférieur au PIB, car il ne comprend pas les bénéfices engrangés par les grandes entreprises manufacturières à capitaux étrangers et le secteur des services exportables, auxquels n'ont pas accès les résidents nationaux. En revanche, le PNB inclut les transferts courants nets reçus du reste du monde, qui correspondent pour l'essentiel aux envois de fonds des travailleurs migrants.
4. Voir les données utilisées pour le chapitre I, dans l'annexe I.A.
5. Cf. annexe I.A, tableaux et graphiques sur la croissance du PIB, l'emploi et la productivité.
6. La faiblesse des gains de productivité ne peut être établie avec certitude, faute de statistiques complètes et fiables sur le marché du travail. L'Enquête nationale sur l'emploi contient un agrégat de définition large, qui comprend tous les travailleurs indépendants, les travailleurs dépendants non rémunérés et les salariés non assurés (c'est-à-dire le secteur formel de l'économie et le secteur informel). Elle surestime probablement le niveau de l'emploi, dans la mesure où elle inclut le « sous-emploi », pour reprendre la terminologie mexicaine. Défini ainsi de manière très large comme le nombre de personnes ayant une activité professionnelle, le niveau de l'emploi s'est hissé d'environ 30 millions de personnes en 1991 à 40 millions en 2002 (tableau I.A.2 de l'annexe I.A). Par contre, les données qui figurent dans les comptes nationaux incluent les salariés mais ne prennent pas en compte les travailleurs non rémunérés ni les travailleurs sans contrat. La statistique de l'emploi salarié telle qu'elle figure dans les comptes nationaux correspond donc probablement à une sous-estimation du niveau de l'emploi. Dans le même temps, il se pourrait que le niveau et la croissance du PIB aient été sous-estimés ces dernières années. Sans perdre de vue ces réserves, on présente dans cette partie quelques observations particulièrement révélatrices, fondées sur plusieurs indicateurs.
7. Voir annexe I.B sur l'ajustement du secteur agricole.
8. Les éléments d'appréciation restent très fragmentaires, faute de données disponibles. Se fondant sur ses estimations du stock de capital, B. Bosworth (1998) parvient à

la conclusion que le capital physique par travailleur a diminué à la suite de la crise d'endettement de 1982, et qu'il était plus faible en 1994 qu'en 1981. Tandis que le coût du travail baissait, celui du capital augmentait au cours des années 80 et pendant la plus grande partie des années 90 : dans le cas des équipements importés, cette évolution faisait écho à la dépréciation de la monnaie mexicaine, mais de manière plus générale, elle résultait de la pénurie de crédit. En conséquence, le coefficient d'intensité capitalistique a diminué.

9. Les données sur l'emploi des comptes nationaux excluent les travailleurs indépendants et les travailleurs non rémunérés. Elles sont parfois utilisées comme variables indicatives de l'emploi dans le secteur formel. Il s'agit de données « estimées » et non de données observées, qui portent sur le nombre d'emplois (or, une même personne peut occuper plusieurs emplois rémunérés). Les comptes nationaux disponibles depuis 1995 contiennent à la fois des séries statistiques sur les emplois rémunérés et sur les actifs occupés. Ce sont les données sur les emplois qui sont utilisées dans cette analyse, car elles sont disponibles sur une plus longue période. L'annexe I.A présente les données sur l'emploi établies sur la base de différentes définitions.
10. Norma Samaniego (OIT, 2000), sur la base des données de l'enquête sur l'emploi.
11. Les informations recueillies au niveau des entreprises disponibles pour 10 pays de l'OCDE apportent un utile éclairage sur ces effets. Dans les pays étudiés, parmi lesquels figurent les États-Unis, la France, l'Italie, le Royaume-Uni ainsi que la Finlande, les Pays-Bas et le Portugal, l'augmentation de la productivité du travail dans le secteur manufacturier semble largement résulter de l'évolution de la situation au sein de chaque entreprise, et la sortie d'entreprises à faible productivité y contribue également de manière substantielle (dans le cadre d'un processus de « destruction créatrice »). Le Mexique n'est pas inclus dans l'étude de l'OCDE, faute de données suffisantes. Voir Scarpetta et autres. (2002), ainsi que *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE* (OCDE 2003), en particulier les chapitre III et V.
12. Les lacunes du système bancaire et des procédures de faillite sont considérées comme des obstacles fondamentaux à la croissance de la productivité dans l'ensemble de l'économie mexicaine, d'après une étude de la banque centrale du Chili. Selon ce document, l'écart de performance entre le Chili et le Mexique peut s'expliquer par le fait que le Chili a entrepris des réformes dans ces secteurs avec environ 10 années d'avance, ce qui s'est traduit par une augmentation plus rapide de la productivité [voir Bergoing et autres (2001)]. Les PME, en particulier, sont quasiment privées de crédit depuis 10 ans. Avant la privatisation des banques, les crédits étaient accordés aux secteurs privilégiés qui bénéficiaient de subventions [voir le chapitre II ci-après et l'examen plus détaillé du secteur bancaire mexicain qui figure dans Bonturi (2002)].
13. Dans son document de référence de 1998 (*op. cit.*), Bosworth parvient à la conclusion que le « capital est de loin la contrainte la plus forte » qui puisse empêcher une croissance rapide de la production à moyen terme. Ce problème du manque de capital est également évoqué dans un article plus récent de Shiao et autres (2002). S'agissant des TIC, l'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que des gains de productivité faibles peuvent refléter la petite taille du secteur des TIC ainsi qu'une utilisation limitée de ces technologies (graphique I.A.2 de l'annexe I.A).
14. Un tiers des recettes budgétaires sont toujours liées aux revenus pétroliers, donc sensibles aux variations des cours du pétrole.
15. Les besoins du seul secteur de l'eau et de l'assainissement sont estimés à 2.2 milliards de dollars par an, ce qui représente le double du budget annuel de la *Comisión Nacional del Agua* (CNA, Commission nationale de l'eau), qui conserve tout pou-

- voir en matière de fourniture et de réglementation dans le domaine de la gestion de l'eau (cf. *Examens environnementaux de l'OCDE – Mexique*, 2003).
16. Le volume net des investissements directs étrangers (IDE), représentant en moyenne 2½ pour cent du PIB par an entre 1994 et 2002, a permis à l'économie de s'accroître sans contracter d'importants emprunts à l'extérieur. Environ un tiers du total est allé au secteur manufacturier, le secteur exportateur des *maquiladores* recevant moins de la moitié de ce montant. Les autres principales destinations des IDE depuis 1994 ont été le commerce (distribution de détail), qui en a absorbé près de 10 pour cent, et les services financiers, surtout en fin de période.
 17. Voir le tableau I.A.1 et les *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 71, chapitre VI « Échanges intra-branche et intra-groupe et internationalisation de la production » (2002).
 18. Le coût de la main-d'œuvre et la productivité du secteur manufacturier du Mexique par rapport à ceux du secteur manufacturier des États-Unis sont examinés dans Montout (2002), à travers l'exemple de l'industrie automobile dans le cadre de l'ALENA.
 19. L'annexe I.C présente certaines données détaillées sur les évolutions économiques récentes, notamment des tableaux et graphiques de référence.
 20. En juin 2003, l'OCDE tablait sur une croissance moyenne du PIB dans l'ensemble de la zone de l'OCDE de 3 pour cent (et un peu plus pour les États-Unis) en 2005-08. Il était alors prévu que la croissance du Mexique se situerait aux alentours de 4 pour cent sur cette période. Voir OCDE, « Scénario de référence à moyen terme » dans le numéro 73 des *Perspectives économiques*, juin 2003. Ces prévisions seront révisées en tenant compte des nouvelles prévisions à court terme pour la zone de l'OCDE.
 21. Bassanini, Scarpetta et Hemmings (2001).
 22. L'importance des TIC est examinée dans OCDE (2003) *ICT and Economic growth: evidence from OECD countries, industries and firms*. On a aussi constaté que l'intensité de la R-D joue un rôle dans l'innovation et la croissance de la productivité, sur la base notamment de données agrégées (Guellec et autres, 2001) et de données sectorielles (Scarpetta et autres, 2002). Lederman et Maloney (*op. cit.*) soulignent la nécessité pour le Mexique d'effectuer un rattrapage dans le domaine de l'innovation et du progrès technologique. Ils avancent que la libération du commerce et l'ALENA, qui peuvent contribuer positivement à cet effort, ne suffiront sans doute pas et que des améliorations substantielles devront intervenir dans le système mexicain d'innovation de façon à le rendre plus efficient.
 23. Il est généralement reconnu que l'augmentation des taux d'investissement, y compris de l'IDE, génère des externalités positives du fait de l'adoption des meilleures pratiques en matière d'organisation et de technologie. Nicoletti et autres (2003).
 24. Cf. Lederman et Maloney (2003).
 25. Nicoletti et Scarpetta (2003) mettent en évidence le rôle joué dans la croissance par les réglementations favorables à la concurrence. Le Mexique n'est pas couvert par cette étude car les données manquent pour procéder à des mesures fiables de la PMF. Bien que les estimations réalisées sur les 21 pays couverts par l'étude soient sujettes aux réserves habituelles liées aux analyses économétriques, elles servent de référence intéressante pour le Mexique.
 26. Il existe une corrélation négative entre le taux d'inflation et l'accumulation de capital physique dans le secteur privé, alors que des déficits publics élevés risquent de compromettre la croissance. Cf. Bassanini, Scarpetta et Hemmings (2001).

27. Le concept de « déficit budgétaire » du secteur public est plus étroit que celui de « besoin de financement du secteur public » (voir plus bas). Il prend toutefois en considération le coût de la réforme de la sécurité sociale pour le secteur privé depuis 1997, qui fait peser sur le budget une charge annuelle équivalant à environ 1½ pour cent du PIB, dont la moitié correspond aux coûts du passage à un système fondé sur la capitalisation, ce qui signifie que le gouvernement est en train de procéder dans les faits à une réduction des engagements publics implicites. Il tient également compte des sommes versées au fonds de stabilisation des recettes pétrolières depuis sa création en 2000, ainsi que de la composante réelle du service de la dette liée aux programmes d'appui au secteur bancaire.
28. Les dépenses liées aux projets d'investissements publics ayant une incidence différée sur le budget (PIDIREGAS) ne sont pas comptabilisées dans le solde financier à la date de réalisation de l'investissement, mais une fois le projet achevé, au moment où les obligations financières sont honorées (voir encadré II.1). Cependant, le besoin de financement du secteur public tient compte de ces projets dès le départ, c'est-à-dire lorsque la décision d'investissement est prise. Le coût des programmes de sauvetage financier qui est inclus dans le besoin de financement du secteur public correspond aux engagements totaux découlant : i) des opérations de restructuration des banques, qui en représentent la plus grande part, étant donné que seule la composante réelle du service de la dette est comptabilisée dans le budget ; ii) des programmes d'aide aux débiteurs ; iii) du programme de renflouement des sociétés concessionnaires de routes à péage.
29. La liquidation de *Banrural* réduit l'endettement net du secteur des banques de développement, tout en accroissant la dette de l'État fédéral. La fermeture de *Banrural* et la création d'une nouvelle entité, *Financiera Rural*, visent à résoudre les problèmes budgétaires structurels engendrés par les opérations de *Banrural*, tout en renforçant le système financier rural grâce à la mise en place d'une institution financière plus transparente et plus efficiente. Les ressources destinées à éponger les dettes de *Banrural* ont eu pour effet d'alourdir de 37.9 milliards de pesos la dette de l'État fédéral. Un apport de capitaux en faveur de *Financiera Rural* a par ailleurs été effectué.
30. Grâce aux nouvelles mesures fiscales ainsi qu'à un meilleur recouvrement de l'impôt, le produit de l'impôt sur le revenu a augmenté de 6.5 pour cent en termes réels, mais ce chiffre est sensiblement inférieur aux prévisions. Le produit des taxes spéciales sur les télécommunications et les boissons non alcoolisées qui ont été instaurées en 2002 a également été inférieur aux estimations.
31. Le versement du capital initial de *Financiera Rural* a été autorisé par le Congrès et effectué par le gouvernement fédéral au moyen de 10.9 milliards de pesos provenant de ressources non récurrentes liées à la réforme des retraites de l'IMSS. Ces ressources étaient constituées de l'épargne retraite non réclamée (SAR/IMSS 92).
32. Les principaux facteurs à l'origine de la forte augmentation des dépenses ont été d'une part les dépenses de personnel (+7.6 pour cent en termes réels), à la suite des négociations sur les salaires contractuels dans les secteurs de l'éducation et de la santé, ainsi que dans les entreprises publiques (PEMEX et CFE) et d'autre part les dotations destinées à renforcer le secteur judiciaire. Les dépenses de sécurité sociale, qui apparaissent dans la classification par fonction, ont connu une nette progression du fait de fortes augmentations des pensions de retraite et de la constitution de réserves de retraite, alors que l'augmentation des investissements dans les autoroutes et le développement du projet « e-México » ont été les principaux facteurs à l'origine de l'explosion du poste « communications et transports ».

33. Des ressources sont transférées aux États au travers du partage des recettes (*participaciones*) ainsi que de subventions (*aportaciones*) affectées à des fins spécifiques. Les transferts de ressources au titre du Programme de développement des infrastructures et d'amélioration de la situation financière des États (PAFEF) ont été revus à la baisse au premier semestre, mais rétablis à leur niveau initial au second semestre lorsque les recettes pétrolières ont augmenté.
34. Le projet de budget initialement déposé par le gouvernement reposait sur une hypothèse plus prudente de 17 dollars le baril. Mais le Congrès a approuvé un budget révisé dans lequel le prix moyen du pétrole est plus élevé. L'écart entre le prix moyen du mélange mexicain destiné à l'exportation et la référence constituée par l'indice des cours mondiaux, qui met en évidence la part encore relativement élevée du brut lourd (« Maya ») par rapport aux huiles plus légères (« Istmo » et « Olmeca ») dans les exportations mexicaines, fluctue aux alentours de 5 à 6 dollars par baril, mais il lui est parfois arrivé d'atteindre jusqu'à 8 dollars ou de ne pas dépasser 4 dollars. Cet écart tend par exemple à se réduire lorsque les principaux exportateurs de brut lourd à destination des États-Unis réduisent leur production.
35. Il convient de noter que, dans le même temps, les projets d'investissement arrêtés par le secteur public et financés par le secteur privé sont devenus de plus en plus nombreux au fil des années.
36. Dans le budget 2003, le Congrès autorise une augmentation de l'endettement public en vue de la mise en œuvre du « programme de départs volontaires » qui demeurera en vigueur jusqu'à la fin août 2003. En juillet 2003, un peu plus de 15 500 salariés avaient participé à ce programme. L'augmentation des dépenses qui s'en est suivie en 2003 devrait être compensée par les économies réalisées dans les années à venir du fait de ces suppressions de postes. Les organismes publics fédéraux qui bénéficient du programme en 2003 ont 4 ans pour rembourser les fonds reçus par eux.
37. Ces dispositifs sont connus sous le nom de « stabilisateurs automatiques » dans la terminologie mexicaine ; ils visent à imposer l'adoption de mesures budgétaires pour assurer le respect des objectifs budgétaires si des événements imprévus en menacent la réalisation.
38. Le gouvernement peut réduire les dépenses « programmables » sans l'approbation du Congrès (selon une liste de priorités préétablie) si l'écart entre les recettes fiscales effectives et les prévisions budgétaires est inférieur ou égal à 5 pour cent. Les postes de dépenses « programmables » sont ceux pour lesquels le gouvernement fédéral dispose d'une certaine marge d'appréciation, ce qui exclut les paiements d'intérêts sur la dette publique et le partage des recettes fiscales avec les États. Mais si l'écart est plus important, le Congrès doit approuver les postes de dépenses spécifiques devant faire l'objet de l'ajustement.
39. À la fin du premier semestre 2003, en particulier, les États ont bénéficié d'une dotation de 7 milliards de pesos à titre d'avance sur les recettes exceptionnelles nettes probables. Si des recettes exceptionnelles représentant le double de cette somme ne sont pas effectivement enregistrées, les fonds devront être restitués à l'État fédéral l'année suivante.
40. Selon les estimations officielles effectuées à l'époque, la série de mesures fiscales approuvée pour 2002 devrait rapporter des ressources supplémentaires d'un montant de 61 milliards de pesos cette même année. La plus grande partie de cette augmentation (24 milliards) devait provenir de la suppression du taux d'imposition spécial applicable aux bénéfices non distribués dans le cadre de l'impôt sur les sociétés et 23 autres milliards de la taxe sur les salaires (impôt de substitution). Les

taxes spéciales créées en 2002 devaient rapporter 14 milliards de pesos (dont 8.8 milliards au titre de la taxe sur les produits de luxe) ; par ailleurs les modifications apportées aux régimes spéciaux d'imposition sur le revenu devaient accroître les recettes de 10.5 milliards de pesos. Un certain nombre d'autres modifications impliquaient des pertes de recettes. Les nouvelles mesures budgétaires approuvées par le Congrès en 2003 devraient rapporter des recettes fiscales additionnelles de 0.3 milliard de pesos.

41. Ces questions et d'autres qui leur sont liées sont examinées in Davila et Levy (2000).
42. La composition du Conseil d'administration de la SAT a été modifiée, et il est désormais formé de représentants du ministère des Finances, ainsi que de trois membres indépendants, dont un est nommé par le président et deux par les gouvernements des États pour un mandat de deux ans. Des efforts sont actuellement déployés en vue d'accroître l'ampleur des contrôles fiscaux et d'assurer une application plus efficace des sanctions en cas de non respect des obligations fiscales.
43. Un problème particulier qui s'est posé par le passé tient au fait que les données budgétaires sont établies sur la base des encaissements/décaissements, alors que le besoin de financement du secteur public est calculé sur la base des engagements, et que les principes comptables appliqués n'ont pas toujours été clairs. Depuis 2002, cependant, de nouveaux principes comptables sont en cours d'élaboration en vue d'assurer une plus grande transparence.
44. Toutefois, une fois le budget approuvé, les budgets détaillés des entreprises publiques sont publiés, et fournissent notamment des informations sur leurs programmes, leurs objectifs et les indicateurs relatifs à leurs activités. Les transferts aux organismes publics qui mènent à bien des activités non commerciales sont comptabilisés dans les dépenses de l'État fédéral. Par ailleurs, l'impact sur les finances publiques de l'intermédiation financière des banques de développement est pris en compte dans le besoin de financement du secteur public.
45. Cette obligation a été introduite à l'occasion du budget 2002. Le *Presupuesto de gastos fiscales* de 2002 publié cette même année fournit des estimations des pertes de recettes dues aux exonérations accordées cette même année. Les exonérations fiscales prévues en 2003 doivent être publiées avant septembre, conformément à la loi. Les prévisions pour 2002 mettent en évidence la très forte part des exonérations fiscales en pourcentage des prélèvements fiscaux.
46. La Commission a ainsi demandé au ministère des Finances une ventilation des dépenses courantes de l'IMSS permettant de distinguer les pensions des autres dépenses, des informations sur le coût budgétaire du « Programme de départs volontaires » lancé en 2002 et des estimations pour 2003 et 2004, ainsi que le résultat chiffré du « Programme d'économies et d'austérité de l'administration publique fédérale ». Une plus grande participation du Congrès à un stade précoce figurait parmi les recommandations formulées dans le dernier numéro des *Études économiques de l'OCDE* sur le Mexique. Les points forts et les faiblesses de la procédure budgétaire mexicaine sont examinés in Larre et Bonturi (2000).
47. L'introduction d'une telle disposition pourrait même avoir un effet pervers d'après certains experts. Dans la situation actuelle, en cas de non approbation, une dotation provisoire permettrait de financer les dépenses. Une disposition explicite pourrait cependant être nécessaire pour ce qui est de la loi sur les recettes, en raison du risque que le gouvernement ne puisse procéder au recouvrement de l'impôt).

48. Il n'existe aucune estimation officielle du coût budgétaire qu'imposerait une réforme de l'ISSTE, mais il ne devrait représenter qu'une fraction du coût actuel de la réforme de l'IMSS.
49. Il est généralement admis que le développement insuffisant des infrastructures est un facteur qui limite le potentiel de croissance du Mexique et aggrave les déséquilibres régionaux, en particulier depuis la mise en place de l'ALENA ; cf. Davila, Kessel, et Levy (2000).
50. Le taux brut d'inflation des prix à la consommation était de 5.7 pour cent en décembre 2002, dépassant de plus de 1 point de pourcentage l'objectif de 4.5 pour cent fixé par la banque centrale. D'après les estimations de la banque centrale, si les prix administrés et réglementés avaient augmenté de 4.5 pour cent, le taux brut d'inflation aurait été presque conforme à l'objectif. Une faible répercussion de la hausse des prix à l'importation et le durcissement de la politique monétaire ont contribué à contenir le noyau dur de l'inflation, dont le niveau était inférieur à 4 pour cent.
51. D'après les acteurs opérant sur le marché, l'appréciation du peso au deuxième trimestre de 2003 était dans une certaine mesure une conséquence de l'évolution de la politique de gestion des réserves extérieures du Mexique. À la suite de l'augmentation des coûts parafiscaux du maintien de réserves internationales cumulées de plus en plus importantes, un système destiné à ralentir leur rythme d'accumulation a été mis en place à partir du 2 mai 2003. Une partie des flux de devises susceptibles d'accroître le niveau des réserves de change du pays seront orientés vers le marché. Plus précisément, la moitié des réserves en devises accumulées au cours du trimestre précédent, diminuée des quantités déjà vendues, doit être quotidiennement mise aux enchères selon des quantités préétablies fixées au début du trimestre.
52. D'après les projections à moyen terme de l'OCDE, l'inflation annuelle devrait se situer aux alentours de 1.5 pour cent d'ici 2005 dans la zone euro, au Royaume-Uni et aux États-Unis et être proche de 2 pour cent au Canada.
53. Un secteur financier bien développé i) mobilise l'épargne, en dirigeant la petite épargne des particuliers vers des investissements rentables de grande ampleur tout en offrant aux épargnants un haut degré de liquidité ; ii) offre à chacun des épargnants une garantie contre le risque idiosyncrasique grâce à la diversification des placements ; iii) réduit les coûts d'obtention et d'évaluation d'informations sur les projets futurs, par exemple au travers de services d'investissement spécialisés ; et iv) participe au suivi des investissements en vue de réduire les risques de mauvaise gestion des ressources (voir OCDE, 2003, *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*).
54. Jusqu'alors l'orientation du crédit était principalement déterminée par le gouvernement (voir Bonturi, 2002). Bergoing, 2001 met en évidence que les insuffisances du secteur financier mexicain, dont la réforme n'est intervenue que bien plus tard qu'au Chili, constituent un facteur clé à l'origine des faibles performances en matière de croissance enregistrées par l'économie mexicaine par rapport au Chili.
55. En mars 2003, l'agence de notation Moody's qualifiait de positifs les dépôts et les dettes des principales banques mexicaines du fait d'une meilleure gestion des banques ainsi que d'une amélioration de la structure de la dette (en devises et en monnaie locale).
56. Les crédits ont donné des signes de reprise en 2000 avant le ralentissement de l'activité, mais cela n'a pas duré.

57. En outre, les banques accordent principalement des prêts à court terme et les crédits bancaires servent donc en général à d'autres usages que le financement des dépenses d'investissement (voir l'enquête de la Banque du Mexique « *Encuestas de Evaluación Coyuntural del Mercado Crediticio* »).
58. Pour les entreprises notées AAA, la part du financement par des banques commerciales dans le financement total était de 78.3 pour cent au deuxième trimestre 2003 ; pour les petites entreprises, elle était de 24 pour cent. Voir également Martinez Trigueros (2000).
59. *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Código de Comercio, Ley de Instituciones de Crédito, Ley del Mercado de Valores, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley Federal de Instituciones de Finanzas and Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.*
60. La reprise de 1995-2000 s'est inscrite dans un contexte de contraction du crédit, et en particulier des crédits immobiliers et des prêts aux entreprises. Le crédit n'a commencé à connaître une reprise qu'en 2000, mais elle a été faible et temporaire. Il est également nécessaire d'élargir la base d'épargne. Seulement 20 pour cent de la population mexicaine détient un compte bancaire.
61. La Bansefi, anciennement PAHNAL, a été créée en 2001 pour promouvoir l'épargne et les services financiers dans les zones reculées et auprès des ménages à bas revenu.
62. Compte tenu du cadre juridique en vigueur pour les institutions d'épargne et de crédit et les organismes de financement populaires, la CNBV a mis au point de nouvelles règles, qui peuvent être réparties en six groupes : organisation et fonctionnement, opérations, comptabilité, réglementation prudentielle, épargne de précaution et surveillance.
63. Depuis mai 2003, les fonds de pension privés (SIEFORES) peuvent investir jusqu'à 100 pour cent du montant total de leurs actifs dans des émetteurs AAA, dans la limite de 5 pour cent par émetteur ; pour les émetteurs AA ces plafonds sont respectivement de 35 et 3 pour cent, et pour les émetteurs A de 1 et 5 pour cent. Auparavant, l'investissement dans des titres du secteur privé était plafonné à 35 pour cent des actifs des SIEFORES, dans la limite de 10 pour cent par émetteur. Les SIEFORES devraient également pouvoir investir dans des valeurs mobilières étrangères une part croissante de leurs actifs dont le plafond sera progressivement porté à 20 pour cent en trois ans (une loi a déjà été approuvée par la chambre basse et soumise au Sénat).
64. La progression a été toutefois inégale, les taux d'inscription diminuant après les coupes budgétaires qui ont suivi la crise de la dette et la crise financière du milieu des années 90.
65. D'après Duryea et Pages (2002), l'amélioration du niveau de formation de la population au Mexique a été la plus forte de toute l'Amérique latine entre 1980 et 2000.
66. Au Mexique, le deuxième cycle de l'enseignement secondaire comprend i) les programmes du *bachillerato* qui ont un caractère soit général, soit mixte (général et technique) et dont le but est de préparer aux études supérieures) et ii) l'enseignement technique proprement dit qui a une visée professionnelle.
67. Le taux de redoublement est défini comme le pourcentage d'élèves d'une cohorte scolarisés à un niveau donné au cours d'une année scolaire déterminée que l'on retrouve au même niveau l'année scolaire suivante. L'efficacité finale est définie comme le pourcentage d'élèves atteignant un niveau d'éducation donné par rapport au nombre des élèves qui avaient entrepris ces études dans la même cohorte.

68. Selon le recensement réalisé en 2000, parmi les personnes de 7 à 29 ans ayant quitté l'école, 27.5 pour cent l'avaient fait parce qu'elles n'aimaient pas les études ou ne voulaient pas en faire et 38.5 pour cent pour des raisons économiques ou familiales. Le second motif est plus important pour les personnes âgées de 20 à 29 ans.
69. Au niveau I, les élèves ne sont capables d'effectuer que les tâches de lecture les moins complexes élaborées pour le PISA, par exemple localiser un seul élément d'information, identifier le thème principal d'un texte ou établir un rapport simple avec les connaissances de tous les jours. Au-dessous du niveau I, si les élèves sont en général techniquement aptes à lire, ils éprouvent de sérieuses difficultés à utiliser leur faculté de compréhension de l'écrit comme un outil efficace pour progresser et développer leurs connaissances et compétences dans d'autres domaines. Ils risquent donc non seulement de rencontrer des difficultés dans leur transition initiale de l'école au monde du travail mais aussi de s'avérer incapables de tirer parti d'autres possibilités d'éducation et d'apprentissage tout au long de la vie.
70. Ces résultats sont sans doute en partie liés à une répartition inégale des ressources entre États et à l'intérieur des États (voir Banque mondiale, 2000 et 2001).
71. Voir le Programme national d'éducation 2001-2006 et l'enquête CENEVAL sur la situation professionnelle des diplômés récents (Zubiran, 2003).
72. Le Programme national d'éducation reconnaît une utilisation inefficace du temps d'enseignement, une formation insuffisante/inappropriée des enseignants et une responsabilité limitée de ces derniers. On estime que l'absentéisme réduit le temps d'enseignement de 50 à 75 pour cent dans les zones rurales (Banque mondiale, 2001). Lopez-Acevedo (2001a) présente une vue d'ensemble de ces questions pour l'enseignement primaire. Elle note en particulier que l'absence d'interaction entre les professionnels de l'enseignement, même au niveau de l'établissement, explique pour une large part la faible motivation des enseignants.
73. Le Programme de carrière des enseignants *Carrera Magisterial* a été créé en 1992 pour améliorer la qualité de l'éducation de base en encourageant les maîtres à poursuivre leur développement professionnel. L'impact de *Carrera Magisterial* sur les niveaux d'instruction des élèves a été limité. De fait, ce programme ne garantit pas une bonne performance continue, puisque la rétrogradation d'échelon est impossible et que le nombre de promotions par établissement n'est pas limité, ce qui encourage une certaine « inflation des échelons » chez de nombreux gestionnaires. Introduit en 1997, le Programme d'incitations à la performance pour les enseignants du 2^e cycle du secondaire et de l'enseignement tertiaire (*Programa de Estímulos al Desempeño del Personal docente de educación media superior y superior*) fonctionne suivant un système de points qui sert à calculer les primes accordées au titre des bonnes performances. Le montant des primes est compris entre 1 et 14 salaires minimums et la qualité de la performance pédagogique représente généralement 60 à 70 pour cent du nombre total de points. Comme le signale l'*Étude économique du Mexique* publiée par l'OCDE en 2000, ce programme est mieux conçu que la *Carrera Magisterial*.
74. Selon des estimations de l'OCDE fondées sur des données fournies par les autorités nationales, ce ratio s'est établi à 4.4 et 4.7 pour cent du PIB en 1999 et 2000 respectivement (voir OCDE, 2003, *Regards sur l'éducation*).
75. Comme dans beaucoup d'autres pays à faible revenu, les salaires des enseignants sont relativement élevés par rapport au PIB par habitant (voir OCDE, *Regards sur l'éducation*, divers numéros).

76. Les montants dépensés sous forme de subventions et de prêts pour études ne représentent jusqu'ici que 5 pour cent environ des dépenses publiques totales dans l'enseignement tertiaire, contre près de 20 pour cent en moyenne dans les autres pays de l'OCDE. Un exemple récent de système de bourses pour les élèves de milieux défavorisés au Mexique est le Programme national de bourses et de financement pour les études supérieures (*Programa Nacional de Becas y Financiamiento para Estudios de Tipo Superior*, PRONABES) créé en 2001 (voir <http://sesic.sep.gob.mx/pe/pronabes/inicio.htm>). En ce qui concerne le rendement de l'éducation au Mexique, voir López-Acevedo (2001b) et Psacharopoulos et Patrinos (2002).
77. Voir Márquez (2001). D'après l'auteur, cette situation reflète le fait que, lorsqu'elles opèrent dans un contexte de faible qualification, les entreprises ne créent pas d'emplois qualifiés étant donné qu'ils sont difficiles à pourvoir (même si cela leur permettrait d'accroître leurs bénéfices). Pour leur part, les travailleurs ne sont pas incités à acquérir une formation du fait de l'absence de postes qualifiés (même si en se formant ils augmenteraient leur productivité et leur salaire). Un résultat comparable a été observé pour le secteur manufacturier par Tan et Lopez-Acevedo (2003).
78. Ces programmes ont été rebaptisés en 2002 par la nouvelle administration. Les évaluations, réalisées principalement par la Banque mondiale, font apparaître un bilan mitigé, dû en partie à l'utilisation de ces dispositifs comme mécanismes d'aide au revenu dans les périodes de fort chômage (1995-96).
79. CONOCER a pour mission de définir les normes et de favoriser le développement d'un système standardisé d'homologation des compétences professionnelles au Mexique. Les enquêtes réalisées auprès d'entreprises et d'étudiants qui ont utilisé des programmes certifiés par CONOCER montrent que cet organisme a eu un effet positif sur la productivité.
80. Les anciennetés moyenne et médiane dans l'emploi au Mexique sont parmi les plus basses de la zone OCDE. De plus, la mobilité des travailleurs dans le secteur informel est deux fois plus grande que dans le secteur formel : d'après Calderon Madrid (2000), en 1995 la moitié des salariés informels travaillaient dans la même entreprise depuis plus de deux ans, contre les trois quarts des salariés formels.
81. Soixante pour cent de la population d'âge actif n'a pas accumulé de droits à pension, mais il existe une pension minimum équivalente à une fois le salaire minimum, financée sur le budget général (voir Larre et Bonturi (2001) pour une analyse détaillée des effets de la réforme des retraites sur le marché financier et le marché du travail).
82. Voir OCDE, *La mise en œuvre de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Évaluation des performances et des politiques*, annexe I.A.
83. Certains analystes citent le salaire minimum comme source de coûts salariaux élevés. Toutefois, le salaire minimum (qui au Mexique est inférieur au seuil officiel de pauvreté) a eu un caractère de moins en moins contraignant au cours de la décennie écoulée. En termes réels, il a baissé davantage que les salaires moyens et la proportion des salariés urbains dont la rémunération est comprise entre un et deux salaires minimums est tombée de quelque 40 pour cent à 25 pour cent, tandis que la part de ceux dont le salaire est supérieur à deux salaires minimums a augmenté (voir graphique 23).
84. Le travailleur pris en compte pour représenter le Mexique dans les comparaisons internationales gagne quatre fois le salaire minimum. D'après les données d'IMSS, 60 pour cent des travailleurs assurés ont un salaire inférieur à ce montant. Pour les travailleurs payés au salaire minimum, le taux de cotisation maladie et maternité peut atteindre 10 points de pourcentage de plus. L'effet de ce profil régressif sur le coin fis-

- cal total est toutefois limité par l'existence d'un système de crédit d'impôt salarial (voir ci-après).
85. Cette taxe fédérale sur les salaires de 3 pour cent (portée à 4 pour cent dans le budget 2003) a été instituée pour financer le « crédit d'impôt sur les salaires ». Il s'agissait d'un prélèvement facultatif en ce sens que l'employeur pouvait choisir entre les deux options suivantes : soit l'acquitter et obtenir l'intégralité du crédit d'impôt sur les salaires comme par le passé ; soit ne pas l'acquitter, mais dans ce cas l'État réduisait l'impôt dû à ce titre du crédit sur les salaires (voir OCDE 2002, *Les impôts sur les salaires*).
 86. Toutefois, la plupart des entreprises ne respectent pas la législation – voir l'Étude de 1997, qui donne des précisions sur cet aspect du droit du travail, informations confirmées par des données fragmentaires plus récentes.
 87. Les indemnités de départ pour licenciement justifié ne sont pas beaucoup plus élevées que dans les autres pays de l'OCDE, mais la définition du licenciement justifié est la plus rigoureuse de la zone de l'OCDE, le sureffectif et les performances médiocres n'étant pas normalement des motifs légaux de licenciement. Dans ce cas, les indemnités de départ sont de trois mois, plus 20 jours par année de service.
 88. La plupart des emplois temporaires autorisés au Mexique sont des emplois saisonniers dans l'agriculture.
 89. Voir Maloney (1999).
 90. Selon Azuara (2003), pour toucher une pension supérieure à la garantie minimum de ressources (équivalant à un salaire minimum), il faut que les taux de rendement dépassent 8 pour cent pour un travailleur gagnant l'équivalent de deux salaires minimums pendant quarante ans (5,5 pour cent pour les travailleurs gagnant trois salaires minimums). Ces niveaux sont très supérieurs aux taux de rendement actuels.
 91. Voir Samaniego et autres (2000).
 92. Garro et Melendez (2003) défendent la thèse selon laquelle la structure régressive des taux de cotisation maladie et maternité amoindrit les possibilités d'emploi des travailleurs à faible revenu. Cependant, un système fiscal progressif n'est pas souhaitable essentiellement parce qu'il tendrait à faciliter et à rendre plus rentable la fraude fiscale par sous-déclaration des revenus et de la masse salariale des entreprises.
 93. Une augmentation des cotisations pour les revenus les plus élevés serait un pas en arrière par rapport à la réforme de l'IMSS de 1997 (*Études économiques de l'OCDE* 1998 et 2000) et entraînerait probablement des pratiques d'évasion ou de fraude fiscales de la part des catégories à haut revenu.
 94. Les grandes entreprises ont eu largement recours à des syndicats fantoches (également dénommés « syndicats blancs ») pour contourner la réglementation en vigueur. La démocratisation progressive du système de relations du travail limitera toutefois cette possibilité dans l'avenir. Ces pratiques ont aussi contribué à rendre le cadre juridique et réglementaire incertain et inéquitable.
 95. Au niveau international on constate que le travail à temps partiel semble favoriser la présence des femmes sur le marché du travail. Dans le cas du Mexique, on peut estimer qu'il est susceptible de stimuler l'activité formelle.
 96. Au Chili, l'institution de ces comptes n'a pas été suivie d'une réduction notable des indemnités de départ, et le Mexique devrait veiller à éviter ce problème (voir l'Étude économique de l'OCDE sur le Chili, à paraître).

97. C'est là une bien meilleure option que celle de n'autoriser les retraits qu'en cas de licenciement abusif. Au Brésil, la nécessité d'un licenciement sans motif valable engendre plusieurs inconvénients (voir l'*Étude économique* de l'OCDE sur le Brésil, 2001).
98. Une autre question importante est celle du choix d'un dispositif pour les travailleurs licenciés dont l'épargne en compte est insuffisante pour couvrir des retraits minimums. Une solution consisterait à créer un fonds de solidarité comme au Chili (voir encadré 8).
99. Une dépense de 3.5 pesos au titre du PET génère seulement 1 peso de revenu pour les travailleurs. Voir Banque mondiale (2001).
100. Ce qui est le cas de la proposition du renforcement de la relation indirecte avec l'employeur (selon laquelle une entreprise doit répondre de ses obligations d'employeur vis-à-vis des travailleurs employés par ses sous-traitants). Ceci pourrait alourdir les coûts de la sous-traitance et se traduire par une discrimination à l'encontre des petits fournisseurs.
101. OCDE, 2003, *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*.
102. Voir Nicoletti et autres (2003).
103. Pratiquement toutes les décisions finales des institutions judiciaires, notamment celles de la Cour suprême concernant la constitutionnalité du droit de la concurrence, ont été favorables à la position de la Commission.
104. Esquivel et autres (2002) montrent par exemple que la densité de téléphones joue un rôle de plus en plus important comme facteur explicatif des différences de gains de productivité entre régions.
105. L'article 28 de la Constitution énumère des secteurs stratégiques dans lesquels les fonctions doivent être exercées exclusivement par l'État : services postaux, télégraphe et radiotélégraphie, pétrole et autres hydrocarbures, produits pétrochimiques de base, minerais radioactifs, électricité nucléaire, énergie électrique et fonctions de la Banque centrale liées à la production de pièces et de billets. La modification de cette liste nécessite le vote d'un amendement constitutionnel, ce qui exige une majorité des deux tiers des deux chambres du Congrès ainsi que l'approbation d'une majorité des Parlements des États fédérés. En particulier, la participation du secteur privé à la distribution d'électricité exigerait une modification de la Constitution.
106. Si la Commission fédérale de l'électricité (CFE) propriété de l'État, qui produit 80 pour cent de l'électricité mexicaine, devait prendre en charge tous les investissements nécessaires, son endettement net serait multiplié par cinq et son ratio dette/fonds propres s'élèverait jusqu'à 104 pour cent en 2011 (contre 16 pour cent en 2001).
107. 77.1 pour cent du marché longue distance intérieur, 71.3 pour cent du marché des appels longue distance internationaux sortants et 41.7 pour cent du marché des appels longue distance internationaux entrants.
108. C'est l'un des points de la procédure lancée contre le Mexique par l'O.I.C.
109. Voir les décisions de 2001, 2002 et 2003.
110. Le projet de loi prévoit aussi de supprimer les barrières à l'entrée dans le secteur en simplifiant les conditions d'obtention de concessions pour l'exploitation ou l'utilisation de réseaux publics de télécommunications, ainsi que les obligations faites aux concessionnaires d'autoriser l'interconnexion à leur réseau par des procédures expressément stipulées dans la loi.

111. Dans l'*Étude 2002*, il était proposé que tous les opérateurs soient tenus de contribuer au fonds universel.
112. La CFC a indiqué que si les deux principales compagnies aériennes, Aeroméxico et Mexicana, n'étaient pas cédées à des propriétaires indépendants, l'entité résultante constituerait une concentration illégale tombant sous le coup de la loi fédérale sur la concurrence économique.
113. Nicoletti et autres (2003).
114. Le dispositif SARE concerne les *activités à faible risque public* telles que définies par INEGI 1999, ce qui représente plus des deux tiers des créations de PME. En général, les formalités de création d'une entreprise doivent être accomplies dans un délai de trois mois. Selon l'enquête du *Consejo Coordinador Empresarial*, en 2001 le nombre moyen de jours nécessaires pour créer une entreprise allait de 27 dans l'État du Durango à 88 dans le District fédéral (contre près de 120 jours en 2000).
115. Voir OCDE, *Politiques de réglementation dans les pays de l'OCDE*, 2002, encadré 6.
116. Outre le Registre fédéral des formalités et des services, il existe d'autres outils importants, notamment : le système de déclaration fiscale électronique, diverses initiatives de guichet unique, le recours à l'analyse d'impact des réglementations et les critères de renforcement pour la simplification des formalités. Voir OCDE, 2003, *From Red Tape to Smart Tape*.
117. D'après le *Rapport mondial sur la compétitivité 2002-2003*, le Mexique se classe 47^e sur 75 pays pour l'indice de corruption et 62^e pour la qualité des lois et contrats. Il vient au 58^e rang pour la qualité des institutions publiques (indice composite) et il occupe une place médiocre dans les statistiques des Nations Unies sur la criminalité (en particulier pour les vols qualifiés et les homicides).
118. Des efforts sont déjà déployés au niveau fédéral. Ainsi, en 2003 on a mis en place un institut (*Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles*) qui met à la disposition des juges fédéraux des professionnels hautement qualifiés chargés de les aider pour les questions techniques.
119. Voir le premier chapitre et OCDE (2003) *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*.
120. Le Mexique est également en retard sur les autres pays de l'OCDE en ce qui concerne les sciences et la technologie et le système d'innovation. Les carences dans ces domaines sont soulignées dans des rapports de la CONACyT, qui a défini des orientations en termes qualitatifs et quantitatifs.
121. Ces programmes ont été analysés plus en détail dans OCDE (2003) *Examen des performances environnementales du Mexique*.
122. Par exemple, l'aquifère de Huelco Bolson, utilisé pour l'alimentation en eau potable d'El Paso et de Ciudad Juarez risque d'être épuisé en 2025 aux taux de pompage actuels. Il existe 18 autres aquifères binationaux essentiels (EPA, 2003).
123. De fait, le nombre de salariés du service public fédéral de l'eau n'a pas diminué après la privatisation d'une grande partie de ses fonctions. Dans le District fédéral, le nombre de salariés du service de l'eau était en moyenne de 13.4 pour 1 000 raccordements en 1993, contre 4.6 à Lima au Pérou et 2.7 aux États-Unis.
124. En 2000, 63 pour cent des étrangers étaient des citoyens des États-Unis et 45 pour cent avaient entre 5 et 19 ans (CONAPO, 2001).

125. Au début des années 80, le Mexique a accueilli environ 40 000 réfugiés venant du Guatemala, mais 75 pour cent d'entre eux sont maintenant rentrés au pays, ceux qui sont restés ayant obtenu depuis lors le statut de résident permanent ou la nationalité mexicaine.
126. Sur la base des statistiques de l'Institut National de la Migration du Mexique.
127. Dans l'Étude binationale (1997) – initiative conjointe lancée en 1994 pour analyser la nature, les causes et les conséquences des migrations dans les deux pays –, les migrants temporaires sont désignés par le terme de « sojourners » (personnes qui séjournent) tandis que les migrants définitifs sont qualifiés de « settlers » (personnes qui s'installent). Les flux migratoires définitifs sont calculés à partir des recensements effectués au Mexique et aux États-Unis. Des incertitudes subsistent néanmoins quant au caractère définitif du changement de lieu de résidence (certains Mexicains résidant aux États-Unis pouvant décider de retourner un jour dans leur pays, durant leur vie active ou au moment de la retraite).
128. Les flux migratoires temporaires sont fondés sur les données de l'EMIF. Les sorties temporaires pour des raisons de travail sont déterminées à partir des déclarations des personnes indiquant comme motif du passage de la frontière le travail ou la recherche d'un travail.
129. Source : CONAPO. Entre 1992 et 1997, 80 pour cent des Mexicains qui se sont rendus aux États-Unis (et sont revenus ensuite dans leur pays) ont franchi la frontière sans autorisation (ENADID, 1997).
130. Voir STPS, *Encuestas sobre Migración en la Frontera Norte de México* (EMIF), tableau 3.2.
131. Au cours de la période 1998-2003, 62 pour cent des migrants qui ont traversé la frontière pour aller aux États-Unis venaient de centres urbains, contre 55 pour cent en 1993-1997, et 61 pour cent des Mexicains vivaient en milieu urbain en 2000, contre 57 pour cent en 1990. L'urbanisation des flux migratoires tient en partie à leur diversification géographique, car les migrants urbains sont généralement plus nombreux dans les nouvelles régions d'émigration que dans les régions traditionnelles. D'après l'enquête démographique de 1997 (ENADID), 60 pour cent des migrants originaires des zones non traditionnelles venaient de la ville, contre 40 pour cent dans les zones traditionnelles (Lozano, 2001).
132. Cela dit, d'après le recensement de 1990, 13 pour cent des personnes nées au Mexique et résidant aux États-Unis étaient employées dans le secteur agricole, et cette part a augmenté de plus de 3 points depuis lors.
133. Voir les données de l'ENADID, 1992, reprises dans Durand et autres (2001).
134. Estimations du conseil de l'État de Guanajuato pour la population (COESPO), sur la base des recensements.
135. En 1998-1999, 59 pour cent des migrants originaires du sud du Mexique étaient des primo-émigrants, contre 30 pour cent en 1993-1994 (source : EMIF).
136. Les migrants internationaux viennent le plus souvent de municipalités présentant un degré de marginalisation intermédiaire. L'indice de marginalisation utilisé par les autorités mexicaines pour définir les cibles de leur politique de lutte contre la pauvreté tient compte de l'accès à l'enseignement primaire, des conditions de logement, du niveau de revenu et de l'accès aux équipements et aux services de santé.
137. D'après les données de l'EMIF présentées au tableau 13, ce niveau d'instruction est légèrement inférieur à celui qui ressort des données du recensement de 2000 pour la population âgée de 25 à 49 ans (24 pour cent dans la catégorie qui n'a pas été jusqu'à

- la fin du primaire, 39 pour cent dans celle ayant terminé le premier cycle du secondaire et 31 pour cent au dessus). Néanmoins, comme l'EMIF porte sur la population de plus de 12 ans, alors que le recensement s'intéresse aux plus de 25 ans, cela fait sans doute baisser quelque peu la moyenne (les plus jeunes ne pouvant avoir atteint le deuxième cycle du secondaire ni a fortiori le niveau de l'enseignement tertiaire).
138. D'après l'enquête démographique de 1997, 40 pour cent des migrants de retour au Mexique avaient déjà changé de région à l'intérieur du pays avant de le quitter, et d'après le recensement de 2000, le taux de migration interne se chiffrait à environ 7 pour cent.
 139. Cette section s'inspire largement des travaux suivants : Étude binationale sur les migrations entre le Mexique et les États-Unis (1997), Orrenius (2001), US-Mexico Migration Panel (2001), et Weintraub et autres (1997).
 140. La réforme de la protection sociale interdisait aux immigrants clandestins et à de nombreux immigrants résidant légalement aux États-Unis de bénéficier de la plupart des aides publiques, y compris des prestations du régime Medicaid.
 141. CONAPO, population de 12 à 64 ans.
 142. La nouvelle *matricula consular* contient des hologrammes et des signes intégrés. Sa reconnaissance s'est heurtée à une forte opposition dans certains États et certains organismes fédéraux, mais a aussi été bien accueillie, notamment par les députés au Congrès des États-Unis.
 143. Ce programme existe depuis 1974. En 2001, il a bénéficié à environ 11 000 travailleurs mexicains auxquels ont ainsi été assurés un salaire minimum, une couverture médicale et des droits à la retraite, à l'assurance-accidents et au logement.
 144. Les organisateurs d'un réseau de lutte contre le trafic d'êtres humains racontent que le consulat des États-Unis à Monterrey s'est un jour aperçu qu'un recruteur demandait 1 500 dollars pour l'obtention d'un permis dont le coût ne dépasse généralement pas 200 dollars [<http://fpmail.friends-partners.org/pipermail/stop-traffic/2000-November/001120.html>]. Plus récemment, Reuters News (6 février 2003) rapportait l'arrestation par la police de quatre personnes (dont un employé du consulat des États-Unis à Monterrey) qui vendaient elles aussi pour 1 500 dollars des visas H2A et H2B.
 145. Les services spécialisés mis en place par les États coordonnent les divers programmes destinés aux migrants et à leurs familles, et sont eux-mêmes coiffés par une instance nationale, la Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes (CONOFAM), qui a été créée en 2000 et regroupe 24 États. Pour approfondir sa connaissance des phénomènes migratoires, le Consejo Estatal de Población de l'État de Guanajuato, par exemple, est en train de mettre au point une enquête applicable à son territoire, en collaboration avec son homologue fédéral (le CONAPO) et avec le Colegio de la Frontera Norte. Il a également élaboré un module dédié à l'État de Guanajuato pour l'enquête sur les migrations à la frontière nord (EMIF).
 146. OCDE (2003), *Tendances des migrations internationales* : SOPEMI Édition 2002.
 147. Source : Instituto Nacional de Migración (INM).
 148. Le *Plan Sur* a augmenté les effectifs affectés au contrôle de la frontière, créé de nouvelles zones de bouclage et accru la militarisation de la surveillance frontalière. En outre, 150 000 personnes ont été rapatriées en 2000 et environ 140 000 en 2001, les clandestins n'étant plus laissés de l'autre côté de la frontière comme cela se faisait auparavant, mais reconduits jusque dans leur pays d'origine.

149. Source : enquête EREM conduite dans six villes des États de Jalisco, Guanajuato et Zacatecas (Papail, 2002). Les données ont été corrigées pour tenir compte de la structure par âge de la population étudiée. Alors qu'en 2002, le salaire annuel moyen était de 5 894 dollars au Mexique, il se montait à 28 818 dollars aux États-Unis pour les travailleurs nés au Mexique, et à 37 514 dollars pour les Américains non hispaniques (Banamex, mai 2003).
150. D'après l'enquête à la frontière nord (EMIF), 70 pour cent des candidats au départ pour les États-Unis motivaient leur décision par la recherche d'un emploi.
151. Cette part est beaucoup plus élevée dans la région de Los Angeles, où les Mexicains représentaient déjà plus de 50 pour cent des travailleurs en 1990. Tandis que les *maquiladoras* installées au Mexique se sont spécialisées dans la production de masse de vêtements normalisés, les hauts lieux de l'industrie du vêtement, à Los Angeles et à New York, ont conservé le stylisme et la création, mais aussi la fabrication directe de petites séries haut de gamme qui repose sur une main-d'œuvre bon marché fournie par l'immigration.
152. Il s'agit en particulier des secteurs de l'habillement, de l'électronique et des équipements informatiques.
153. Les salaires dans le secteur officiel sont mesurés sur la base des chiffres moyens pris en compte par l'IMSS pour le calcul des cotisations.
154. Le rendement de l'éducation, défini comme le surcroît de revenu correspondant à chaque année d'étude supplémentaire par rapport aux gains moyens, est plus élevé au Mexique qu'aux États-Unis.
155. Comme le notent Chiquiar et Hanson, (2002), les Mexicains instruits sont sans doute mieux à même de maîtriser le processus d'émigration vers les États-Unis, et ont moins de problèmes financiers, ce qui va à l'encontre de l'hypothèse du biais de sélection négatif avancée par Borjas (1987).
156. Pour une analyse de la mobilité internationale des travailleurs hautement qualifiés, voir Guellec et Cervantes (2002).
157. Il est intéressant de noter que les étudiants originaires des États-Unis sont eux aussi de plus en plus nombreux au Mexique : on en comptait 8 360 en 2000-2001. Les étudiants mexicains se caractérisent par un faible degré de mobilité, de moitié inférieur environ au chiffre moyen enregistré dans les pays de l'OCDE (Tremblay, 2002).
158. L'étude d'Adams s'appuie sur les données du recensement effectué en 2000 aux États-Unis concernant les résidents de 25 ans et plus nés à l'étranger. Le chiffre relatif au Mexique surestime peut-être un peu les sorties de personnes ayant un niveau d'instruction élevé, une partie des flux correspondant sans doute à des enfants qui ont en fait émigré avec leurs parents et ont ensuite fait des études aux États-Unis. Si l'on élargit l'observation aux statistiques sur l'immigration dans les pays de l'OCDE, on s'aperçoit que celle-ci concerne aussi bien plus de 10 pour cent des diplômés de l'enseignement supérieur dans d'autres pays : en l'occurrence plus de 30 pour cent en Turquie, au Maroc et en Tunisie à titre d'exemple.
159. Source : EMIF 1998-1999.
160. Papail (2002). Ceux qui avaient reçu une formation faisaient majoritairement partie des catégories les plus instruites (plus de 10 ans de scolarité).
161. Le bénéfice de l'expérience acquise aux États-Unis apparaît aussi deux fois plus grand que celui que l'on peut retirer des études secondaires, ce qui constitue une forte inci-

tation à émigrer rapidement pour tous ceux qui n'ont pas l'intention de poursuivre leur scolarité au-delà de ce niveau.

162. Les données utilisées sont celles d'un sous-échantillon du recensement effectué en 2000 au Mexique. Dans ce pays, la scolarité est obligatoire jusqu'à l'âge de 10 ans, et il est fréquent que les enfants ne vivent plus avec leurs parents après l'âge de 15 ans, ce qui fait qu'il est impossible de les relier à leur famille d'origine. Pour tenir compte des biais de simultanéité éventuels avec la situation scolaire, on a traité le comportement du ménage en matière de migration comme une variable endogène en prenant pour instruments l'interaction des profils migratoires traditionnels des États et les caractéristiques des ménages. Après avoir neutralisé les effets des divers autres facteurs qui agissent sur la scolarité, en dehors de la migration, tels que la situation financière du ménage, le niveau d'instruction des parents, le caractère rural ou urbain du lieu d'origine, et l'état du marché du travail local, l'allongement de la scolarité est estimé entre 0.7 et 1.6 an, avec un impact beaucoup plus important pour les filles que pour les garçons, et pour les enfants plus âgés que pour les plus jeunes, ce qui donne à penser que les perspectives scolaires de ces groupes sont plus sensibles aux fluctuations du revenu familial.
163. Deux autres changements, particulièrement difficiles à mesurer, sont également à noter : i) l'amputation du bénéfice imposable de l'entreprise dans laquelle le migrant travaillait antérieurement, et ii) la majoration du bénéfice imposable des banques et autres organismes qui acheminent les fonds transférés de l'étranger.
164. De 1994 à 2001, le budget annuel alloué à l'INS pour le contrôle de la frontière a pratiquement triplé, passant à plus de 2.5 milliards de dollars, et avec l'importance accrue accordée aux questions de sécurité depuis les événements du 11 septembre, il pourrait dépasser 5 milliards de dollars en 2003.
165. En 2000, par exemple, 369 personnes ont trouvé la mort en tentant de passer la frontière, dans la plupart des cas du fait des conditions hostiles qu'elles ont dû affronter dans leur longue marche à travers le désert.
166. Les *coyotes* sont souvent eux-mêmes d'anciens migrants. Spener (2001) insiste sur le fait que peu d'entre eux font en fait partie de grands réseaux de contrebande, et qu'ils ont rarement des connexions avec le crime organisé. Au Mexique, ils sont d'ailleurs davantage perçus comme des « prestataires de services » que comme des criminels.
167. Une petite fraction seulement étant utilisée sur le territoire des États-Unis pour payer les frais d'acheminement des migrants.
168. Les envois de fonds des migrants comprennent peut-être certaines sommes liées au blanchiment d'argent, ce qui pourrait expliquer en partie les divergences statistiques.
169. L'amélioration de la technologie et de la sécurité des transactions, l'entrée des banques dans le secteur des envois de fonds et le nombre accru de filières de distribution au Mexique et de guichets de collecte des fonds aux États-Unis sont autant de facteurs qui ont contribué à l'augmentation de la part des transferts effectués par les émigrants par les canaux formels.
170. L'allocation versée pour l'alimentation et l'éducation dans le cadre du programme PROGRESA était de l'ordre de 340 pesos par mois en moyenne en 2000 (données SEDESOL), soit environ 560 dollars par an.
171. Source : Papail (2002) et calculs de l'auteur d'après Zárata-Hoyos (1999). Ce chiffre tient compte à la fois des sommes envoyées par les migrants et de l'épargne qu'ils ont accumulée aux États-Unis et qu'ils rapatrient lorsqu'ils reviennent au Mexique. D'après les données du Mexican Migration Project sur lesquelles s'appuie Zárata-

- Hoyos (1999), la propension à investir l'épargne dans des activités productives est de 17 pour cent, contre 3.7 pour cent pour les sommes envoyées aux familles. L'épargne représente environ 25 pour cent du montant des envois de fonds.
172. L'intégration croissante de l'économie réduit probablement les effets indirects des envois de fonds au niveau local, tout comme l'intégration du Mexique dans le marché nord-américain tend à réduire leurs effets indirects au niveau national.
173. Voir Corona (2000).
174. Source : Goldring (2003).
175. En fait, il est encore aujourd'hui plus coûteux d'envoyer des fonds des États-Unis vers l'Amérique latine que vers le reste du monde (O'Neil, 2003).
176. Voir « Analiza EU acceso bancario a inmigrantes », Reforma, 12 février 2003.
177. D'après les données d'Orozco (2000) concernant Western Union.
178. Par exemple, certaines banques facturent des frais mensuels pour la tenue du compte, d'autres font payer les retraits d'argent aux GAB, les consultations avec le personnel au sujet des opérations de transfert ou encore les retraits multiples au cours d'une période donnée, etc. (Orozco, 2003).
179. Voir Garcia Zamora (2000).
180. La BANSEFI les aiderait à gérer leur liquidité et fournirait des services comptables. Pour plus de précisions sur la BANSEFI, voir annexe III de l'*Étude économique de l'OCDE* de 2002.
181. La BANSEFI fournit déjà une aide sociale dans le cadre de *Oportunidades* (appelée précédemment PROGRESA) ; dans ce cas, elle devrait aussi assurer la liaison avec les aides au logement consenties par divers fonds publics (FONAPO, FOVI, INFONAVIT).
182. Les institutions considérées pourraient aussi bénéficier, au travers de BANSEFI, du nouveau système de virement établi par la banque centrale et donc diminuer les commissions de change.

Bibliographie

- Adams, R. (2003), « International migration, remittances and the brain drain: a study of 24 labour-exporting countries », *World Bank Policy Research Paper* 3069, juin.
- Air Quality Board (2000), *Review of Reclaim Findings*, Californie, octobre.
- Azuara, O. (2003), « The Mexican Defined Contribution Pension System: Perspective for Low Income Workers to receive a pension », document non publié, *Office of the Chief Economist, Latin America And Caribbean Region, The World Bank Background Paper For Regional Study On Social Security Reform*.
- Bancomer (2003), « The Corto, Interest Rates, and the Exchange Rate », *Rapport économique*, février.
- Banque mondiale (2000), « Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization Lessons from Mexico ». Sous la direction de Marcelo M. Giugale et Steven B. Webb.
- Banque mondiale (2001), *A comprehensive development agenda*. World Bank Press, Washington, avril.
- Banque mondiale (2003), *Indicateurs du développement dans le monde*, World Bank Press, Washington, avril.
- 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 et sociales de l'OCDE*, n° 283, janvier.
- Bergoing, R., P. Kehoe, T. Kehoe, R. Soto (2001), « A decade lost and found : Mexico and Chile in the 1980s », Banque centrale du Chili, *document de travail* n° 107, sept.
- Bonturi, M. (2002), « Challenges in the Mexican financial sector », *Documents de travail du Département des affaires économiques et sociales de l'OCDE* n° 339, août.
- Bosworth, B. (1998), « Productivity Growth in Mexico ». document non publié.
- Calderon-Madrid, A. (2000), « Job Stability and Labor Mobility in Urban Mexico: A Study Based on Duration Models and Transition Analysis » *Document de travail du réseau de recherche de la Banque interaméricaine de développement* #R-419.
- Castro, J. et R. Tuiran (2000), « Las remesas de los trabajadores emigrantes a Estados Unidos », *Comercio Exterior*, vol. 50, n° 4, avril.
- Chiquiar, D. et G. H. Hanson (2002), « International Migration, Self-Selection, and the Distribution of Wages: Evidence from Mexico and the United States », *NBER Working Paper* 9242, octobre.
- CONACYT (2000), *30 years of Conacyt's Scholarship Program: Evolution, Results and Impact*, en collaboration avec l'Académie mexicaine des sciences et le Conseil consultatif scientifique du Mexique, Mexico.
- CONAPO (2001), *La población de México en el nuevo siglo*, Mexico.

- CONAPO (2002), *Indice de Intensidad migratoria – México-Estados Unidos, 2000*, Mexico [consultable sur le site <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/principal.html>].
- Corona, R. (2000), « Monto y uso de las remesas en México », dans Tuiran (Ed), *Migración México-Estados Unidos – Opciones de política*, Consejo Nacional de Población, Mexico.
- Dávila, E. et S. Levy (2000), « Tributar para la equidad: une proposition de réforme al impuesto al valor agregado », document non publié.
- Dávila, E., G. Kessel, S. Levy (2000), « El Sur También Existe: Un Ensayo sobre el Desarrollo Regional de México ». Document non publié.
- Durand, J., D. Massey et R. Zenteno (2001), « Mexican Immigration to the United States: Continuities and Changes », *Latin American Research Review*, vol. 36, n° 1.
- Duryea, S. et C. Pagés-Serra (2002), « Human Capital Policies: What they Can and Cannot Do for Productivity and Poverty Reduction in Latin America » *Document de travail du Département de la recherche de la Banque interaméricaine de développement* #468, avril.
- Environmental Protection Agency des États-Unis(2003), *Water Resources in the Sixth Report of the Good Neighbour Environmental Board* EPA 130-R-03-001, Washington, avril.
- Étude binationale sur les migrations (1997), *Migrations entre le Mexique et les États-Unis* [www.utexas.edu/lbj/uscir/binational.html].
- Eskeland, G. et T. Feyzioglu (1995), « Rationing can backfire. The day without a car in Mexico City », *Policy Research Working Paper* 1554, Banque mondiale, décembre.
- Espinosa E. (2002), « Water Management in the State of Mexico and in the Mexico Valley », exposé présenté au Séminaire sur les villes durables organisé par l'Équipe de travail du Conseil de coopération économique du Pacifique, Singapour, juillet.
- Esquivel, G. et M. Messmacher (2002), « Sources of Regional (non) Convergence in Mexico ». Document non publié, juillet.
- Favela, R. (2001), « PEMEX Perspective on Fuel Quality Improvement », exposé présenté à la Hart World Fuels Conference, août.
- Garcia Zamora, R. (2000), « Problemas y perspectivas de las remesas de los Mexicanos en Estados Unidos », *Comercio Exterior*, vol. 50, n° 4, avril.
- Garcia Zamora, R. (2002), « Los Proyectos Productivos de los Migrantes en México Hoy », document présenté à la deuxième Conférence sur les migrations internationales : Mexique-Californie, Université de Berkeley, 28-30 mars.
- Garro, N. et G. Melendez (2003), « Contribuciones al Seguro de Enfermedades y Maternidad por niveles de ingreso » *Boletín de Seguridad Social Reporte quincenal para México* Año I, n° 6
- General Accounting Office des États-Unis (1999), *U.S.-Mexico Border: Issues and Challenges Confronting the United States and Mexico*, GAO/NSIAD-99-190, Washington.
- Gilbreath, J. (2003), « Economic Integration's Effect on Air Emissions in Mexico's Refining and Electricity Generating Sectors », annexe de *Lessons from NAFTA for Latin American and the Caribbean*, LAC Regional Studies, Banque mondiale, mars.
- Goldring, L. (2003), « Re-thinking Remittances: Social and Political Dimensions and Collective Remittances », *CERLAC Working Paper Series*, février [www.yorku.ca/cerlac/papers/pdf/Goldring.pdf].
- Guellec, D. et B. von Pottelsberghe de la Potterie (2001), « Recherche-développement et croissance de la productivité: Analyse des données d'un panel de 16 pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE* n° 33, 2001/II.

- Guellec, D. et M. Cervantes (2002), « International Mobility of Highly Skilled Workers: From Statistical Analysis to Policy Formulation », dans *International Mobility of the Highly Skilled*, OCDE, Paris.
- Haggarty, L., A. M. Zuluaga et P. Brook (2001), « Thirst for Reform? Private Sector Participation in Providing Mexico City's Water Supply », *World Bank Working Paper* n° 2654, août.
- Hanson, G. H. (2003), « What has happened to Wages in Mexico since NAFTA? Implications for Hemispheric Free Trade », *NBER Working Paper* 9563, mars.
- Holden, P. et M. Thobani (1996), « Tradable Water Rights: A Property Rights Approach to Resolving Water Shortages and Promoting Investment », *World Bank Policy Research Working Paper* 1627.
- Howitt, A., R. Lacy, L.T. Molina, S. Sanchez, R. Slott et J. Sussman (2000), *Transportation and Air Pollution*, in Mario and Luisa Molina (eds.) *The Integrated Program on Urban, Regional and Global Air Pollution: Mexico City Case Study*, MIT.
- Kojima, M. et R. Bacon (2001), *The Mexico Energy Environment Review*, PNUD/Banque mondiale, Programme d'aide à la gestion du secteur de l'énergie, rapport 241/011, Banque mondiale, Washington, mai.
- Larre, B. et M. Bonturi (2001), « Public spending in Mexico: how to enhance its effectiveness », *Documents de travail du Département des affaires économiques et sociales de l'OCDE*, n° 288, mars 2001.
- Lederman, D. et W. Maloney (2003), « Innovation in Mexico: NAFTA is not enough », document non publié, Banque mondiale.
- Lopez-Acevedo, G. (2001a), « Professional Development and Incentives for Teacher Performance in Schools in Mexico », *LCSHD Paper Series* n° 64.
- López-Acevedo, G. (2001b), « Evolution of Earnings and Rates of Return to Education in Mexico », document non publié, Banque mondiale, World Bank.
- Lozano Ascencio, F. (1997), « La remesas de los migrantes mexicanos en Estados Unidos: Estimaciones para 1995 », *Research Paper for the Binational Study* [<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/principal.html>].
- Lozano Ascencio, F. (2000), « Migration Strategies in Urban Contexts: Labor Migration from Mexico City to the United States », *document présenté au XXII^e Congrès international de l'Association des études latino-américaines*, Miami, Floride, 16-18 mars [136.142.158.105/Lasa2000/LozanoAscencio.pdf].
- Lozano Ascencio, F. (2001), « Nuevos orígenes de la migración mexicana a los Estados Unidos: migrantes urbanos versus migrantes rurales », *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, n° 94, août [www.ub.es/geocrit/sn-94-14.htm].
- Macias C. (2001), « Mexico's federal regulatory improvement programme: experience and future priorities », *paper presented to the APEC-OECD Co-operative Initiative on Regulatory Reform*, Singapour, février.
- Maloney, W. (1999), « Does Informality Imply Segmentation in Urban Labour Markets? Evidence from Sectoral Transitions in Mexico » *The World Bank Economic Review*, vol. 13, numéro 2, mai.
- Márquez, G. (2001), « Training the Workforce in Latin America: What Needs to be Done? » *Inter-American Development Bank Labor Markets Policy Briefs Series*.
- Martinez Trigueros, L. (2000), « The importance of protecting property rights in the financial system and economic growth », *Banco de México Documento de investigación*, décembre.

- Massey, D. et E.A. Parrado (1998), « International Migration and Business Formation in Mexico », *Social Science Quarterly*, vol. 79, n° 1, mars.
- Mattar, J., J.C. Moreno-Brid et W. Peres (2002), « Foreign investment in Mexico after economic reform », *CEPAL-ECLAC Estudios y perspectivas*, n° 10, juillet.
- Miller, J.D., J.R. Parga, J. Drelich et C.L. Lin (1996), *Coal Cleaning Opportunities for SO₂ Emission Reduction in the Border Region*, Southwest Center for Environmental Research and Policy, Université d'Utah.
- Miller, P.J. (2003), *Air Quality and North American Electricity*, exposé de la North American Commission for Environmental Cooperation au CENRAP International Forum for Regional Haze, mars.
- Moreno, S. (1998) « Water Legislation In Mexico », *document présenté par la Commission nationale de l'eau à la Conférence internationale sur l'eau et le développement durable*, Paris, mars.
- Munshi, K. (2002), « Networks in the Modern Economy: Mexican Migrants in the US Labour Market », octobre, document non publié [<http://web.mit.edu/14.75/www/mex5.pdf>].
- National Research Council (1995) *Mexico City's Water Supply Improving the Outlook for Sustainability*, National Academy Press, Washington, 1995.
- Nicoletti, G., S. Golub, D. Hajkova, D. Mirza et K. Yoo (2003), « Policies and international integration: Influences on trade and foreign direct investment », *Documents de travail du Département des affaires économiques et sociales de l'OCDE*, n° 359: juin.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2003), « Regulations, productivity and growth: OECD evidence » *Documents de travail du Département des affaires économiques et sociales de l'OCDE*, n° 347.
- OCDE (1998), *Étude économique du Mexique*, Paris.
- Orozco, M. (2000), « Remittances and Markets: New Players and Practices », *Inter-American Dialogue and the Tomás Rivera Policy Institute*, document de travail, [www.thedialogue.org/publications/country_studies/remittances/Orozco%20marketplace.pdf].
- Orozco, M. (2003), « Changes in the Atmosphere? Increase of Remittances, Price Decline and New Challenges », *Inter-American Dialogue Research Series*, mars. [www.iadialog.org/publications/country_studies/remittances/changes_markets.pdf].
- Orrenius, P. M. (2001), « Illegal Immigration and Enforcement Along the U.S.-Mexico Border : An Overview », *Economic and Financial Review of the Federal Reserve Bank of Dallas*, 1^{er} trimestre.
- Papail, J. (2002), « Migrations internationales, transferts monétaires et investissements dans les milieux urbains du Centre-Ouest mexicain », *Autrepart* n° 123.
- Psacharopoulos, G., et Patrinos, HA (2002), « Returns to Investment in Education: A Further Update » *World Bank Policy Research Paper* n° 2881, sept.
- Rodriguez-Scott, E. (2002), « Patterns of Migration to the United States », *Center for International Studies, University of St Thomas, Houston, Texas*, mars [www.l.appstate.edu/~stefanov/proceedings/rodriguez.htm].
- Saade Hazin, L. et A. Saade Hazin (2003), « Water Charge Instruments for Environmental Management in Latin America: From Theoretical to Practical Issues: Country Case: Mexico », *Banque interaméricaine de développement*, février.
- Samaniego, N., A. Hernández, R. Gutiérrez, (2000), *Los Principales Desafíos Que Enfrenta El Mercado De Trabajo En México En Los Inicios Del Siglo XXI*, OIT.
- Sanchez, M. (2002), « The need for Monetary Reform in Mexico » *Cato Journal*, vol. 22, n° 2, automne.

- Scarpetta, S. et T. Tressel (2002), Productivity and convergence in a panel of OECD industries: do regulations and institutions matter ?, *Documents de travail du Département des affaires économiques et sociales de l'OCDE*, n° 342.
- Shiau, A., J. Kilpatrick, M. Matthews (2002), « Seven per cent growth for Mexico? A quantitative assessment of Mexico's investment requirement », *Journal of Policy Modelling*, juin 2002.
- Spener, D., G. Gereffi et J. Blair (2002), *Free Trade and Uneven Development: The North American Apparel Industry after NAFTA*, Temple University Press.
- Spener, D. et R. Capps (2001), « North American Free Trade and Changes in the Nativity of the Garment Industry Workforce in the United States », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 21.2, juin.
- Spener, David (2001), « El contrabando de migrantes en la frontera de Texas con el nordeste de México: mecanismo para la integración del mercado laboral de América del Norte », *Espiral*, n° 21, vol. VII, p. 201-247.
- Tan, H. et G. Lopez-Acevedo (2003), « Mexico: In-firm training for the knowledge economy », *World Bank Policy Research Working Paper 2957*, janvier.
- The US-Mexico Migration Panel (2001), *Mexico-US Migration: A Shared Responsibility*, groupe réuni par le Carnegie Endowment for International Peace (International Migration Policy Program) et l'Instituto Tecnológico Autónomo de México (Faculté des relations internationales).
- Tremblay, K. (2002), « Student Mobility between and towards OECD Countries: A Comparative Analysis », dans *International Mobility of the Highly Skilled*, OCDE, Paris.
- Valenti Nigrini, G. (2002), « The brain drain », in *Investing in Knowledge – CONACyT's Scholarship Program*, Mexico, par S.O. Ortega, E. Blum, G. Valenti Nigrini, M.A. Ramírez Mocarro et G. del Castillo, Plaza y Valdes Editores, Mexique.
- Vergera, W. (éd.) (2002), « Improving Air Quality in Metropolitan Mexico City: an Economic Valuation. The Mexico Air Quality Management Team », *Policy Research Paper*, n° 2785, Banque mondiale, février.
- Weintraub, S., F. Alba, R. Fernández de Castro et M. García y Griego (1997), « Responses to Migration Issues », *Research Paper for the Binational Study* [www.utexas.edu/lbj/uscir/binpapers/v1-5weintraub.pdf].
- Zubirán, A. (2003), « El salario de los profesionistas recién egresados » *Boletín Ceneval*, juillet-septembre.

Table des matières

Évaluation et recommandations	9
I. Accélérer le rythme de la croissance	23
Introduction	23
Pourquoi la croissance du Mexique n'a-t-elle pas été plus forte au cours de la dernière décennie ?	23
Évolution économique récente et perspectives	39
L'objectif essentiel est de doper la croissance à moyen terme	43
II. Politique macroéconomique et secteur financier : les défis à relever	49
Politique budgétaire	50
Politique monétaire	68
Le système financier est-il en état d'accorder de nouveau sur des bases saines des prêts à un large éventail d'activités du secteur privé ?	74
III. Les réformes structurelles nécessaires pour assurer une forte croissance	81
Valoriser le capital humain	81
Pour un marché du travail plus efficace	91
Renforcer la politique de la concurrence et faire avancer la réforme de la réglementation	104
Favoriser l'esprit d'entreprise, l'investissement et la diffusion des nouvelles technologies	113
Le développement durable au Mexique	117
IV. Migrations : contexte économique et conséquences	139
Introduction	139
Caractéristiques des migrations au Mexique	139
Politiques migratoires	147
Aspects économiques des migrations	152
Conclusions	173
Notes	176
Bibliographie	194

Annexes

I.	Informations générales relatives au chapitre I	199
I.A.	Croissance de la production et productivité : graphiques et tableaux	201
I.B.	La transition du secteur agricole	209
I.C.	Évolutions macroéconomiques récentes	218
I.D.	Réduction de la pauvreté	226
II.	Informations générales relatives à la politique budgétaire	236
III.	Informations générales relatives au chapitre III	241
III.A.	Programmes d'éducation	242
III.B.	Aides existantes à la recherche d'un emploi au Mexique	245
III.C.	Évolution récente d'e-Mexico	247
IV.	Informations générales relatives au chapitre IV	253
V.	Chronologie économique	260

**Encadrés**

1.	Le marché du travail informel	32
2.	Le secteur exportateur des maquiladoras	38
3.	Réduction de la pauvreté	44
4.	La dette du secteur public et sa gestion	53
5.	Le fonds de stabilisation des recettes pétrolières	58
6.	Les PIDIREGAS et autres projets d'investissement auxquels sont associés les investisseurs privés	67
7.	Le mécanisme corto/largo et ses récentes modifications	72
8.	Principales caractéristiques des comptes d'épargne assurance chômage au Chili	101
9.	Principaux aspects du projet de réforme de la loi sur le travail	103
10.	Résumé de l'évaluation et recommandations	118
11.	L'intégration des différents éléments du développement durable dans l'action des pouvoirs publics	121

Annexes

I.B.1.	Le secteur des <i>ejidos</i>	213
II.1.	Principales modifications apportées au régime fiscal 2002-2003	238
III.C.1.	Les objectifs d'e-Mexico	248

Tableaux

1.	Facteurs de croissance du PIB réel par habitant dans certains pays de l'OCDE	28
2.	Déterminants de l'accroissement de la population active	29
3.	Évolution de la spécialisation commerciale du Mexique	40
4.	Perspectives à court terme	42
5.	Comptes financiers du secteur public	56
6.	Performance des programmes d'éducation en 2001-2002	85
7.	Politiques actives du marché du travail	92
8.	Cotisations sociales et avantages annexes	95
9.	Pourcentage de journées en 2001 où la pollution a dépassé les normes nationales dans certaines villes mexicaines	123

10. Comparaison internationale sur la qualité de l'air ambiant	124
11. Utilisation des eaux souterraines par région	130
12. État de la pollution des bassins fluviaux	135
13. Caractéristiques des migrants nés au Mexique par rapport à la population mexicaine et à celle des États-Unis	145
14. Ménages et envois de fonds	166
<i>Annexes</i>	
I.A.1. Croissance du PIB dans les pays de l'OCDE	206
I.A.2. Commerce intra-groupe aux États-Unis, avec certains partenaires commerciaux	207
I.A.3. Commerce intra-branche de produits manufacturés	208
I.C.1. Demande et production	219
I.C.2. Indicateurs de l'activité d'investissement	220
I.C.3. Épargne et investissements globaux	220
I.C.4. Indicateurs du marché du travail	221
I.C.5. Balance extérieure courante	224
I.C.6. Compte des opérations en capital et balance des paiements	225
I.D.1. Indicateurs socioéconomiques par États mexicains, 2000	227
I.D.2. Indicateurs de pauvreté, 2000	229
II.1. Budget de l'administration fédérale	236
II.2. Entreprises publiques sous contrôle budgétaire : comptes financiers	237
II.3. Dépenses publiques par secteur	237
III.C.1. Certaines applications de e-Gobierno	251
Graphiques	
1. Résultats comparés du Mexique en termes de production et de croissance	25
2. PIB et consommation privée par habitant dans certains pays de l'OCDE	26
3. Productivité dans le secteur non agricole	31
4. Productivité du travail dans le secteur manufacturier	34
5. Taux d'investissement en capital fixe et leurs principales composantes	36
6. Commerce extérieur et balance des opérations courantes	37
7. Taux de change effectifs réels	39
8. Activité aux États-Unis et exportations du Mexique	41
9. Agrégats budgétaires du secteur public	51
10. Consolidation budgétaire dans certains pays de l'OCDE	52
11. Dette totale nette du secteur public	53
12. Prix du pétrole et hypothèses budgétaires	60
13. Comparaison des recettes fiscales et des niveaux de revenu	61
14. Objectifs d'inflation	69
15. Mesures de politique monétaire	70
16. Indice des conditions monétaires au Mexique	71
17. Évolution récente du crédit intérieur au secteur privé	76
18. Niveau de formation de la population dans les pays de l'OCDE	82
19. Performances des élèves dans certains pays	83
20. Dépenses d'éducation dans les pays de l'OCDE	87
21. Coin fiscal sur le travail dans les pays de l'OCDE	94
22. Coin fiscal moyen par niveau de revenu, 2002	96

23. Distribution des salaires au Mexique	99
24. Indicateurs généraux de l'infrastructure dans les pays de l'OCDE	106
25. Réseaux de télécommunication dans les pays de l'OCDE	109
26. Prix des télécommunications dans les pays de l'OCDE	109
27. Indicateurs de la compétitivité mondiale dans certains pays	110
28. Indicateurs de la gouvernance	116
29. Qualité de l'air ambiant dans trois zones métropolitaines	125
30. Mortalité infantile due à des maladies intestinales infectieuses liées à l'eau	135
31. Flux migratoires entre le Mexique et les États-Unis	141
32. Immigration nette et accroissement naturel de la population dans plusieurs pays membres et non membres de l'OCDE	142
33. Flux bruts d'immigration de Mexicains aux États-Unis, par statut	143
34. Salaire horaire dans le secteur manufacturier – Mexique et États-Unis	153
35. Les travailleurs mexicains aux États-Unis	156
36. Utilisation des services de passeurs et tarifs pratiqués	162
37. Envois de fonds des travailleurs émigrés	164
38. Envois de fonds et transferts publics fédéraux dans les États traditionnels d'émigration, 2001	165
<i>Annexes</i>	
I.A.1. PIB par habitant dans les pays de l'OCDE, 2000	202
I.A.2. Données sur l'emploi 12 ans et plus	203
I.A.3. PIB total et PIB du secteur non structuré	204
I.A.4. Taille du secteur des TIC dans quelques pays de l'OCDE 2000	205
I.C.1. Salaires, productivité du travail et coûts unitaires de main-d'œuvre	222
I.C.2. Chômage dans les zones urbaines	223

STATISTIQUES DE BASE DU MEXIQUE

LE PAYS

Superficie (km ²)	1 964 375	Nombre d'habitants dans les principales villes	
Terres cultivées (km ²) (1990)	394 000	(millions, recensement de 2000)	
Forêt (milliers de km ²)	65	Mexico City	18.1
		Guadalajara	3.7
		Monterrey	3.3

LA POPULATION

Population (milliers, recensement de 2000)	97 483	Emploi ¹ (milliers, 2002)	41 086
Habitants par km ² (2000)	49.6		
Taux de croissance annuel de la population (1990-2000)	1.85		

PRODUCTION

Structure de la production, 2002 (en pourcentage du PIB, prix de 1993)		PIB en 2002 (milliards de dollars EU)	935.3
Agriculture	5.4	PIB par habitant en 2002 (dollars EU, PPA)	9 224
Industrie	26.7	Formation brute de capital fixe en 2002 (en pourcentage du PIB, prix de 1993)	19.3
<i>dont</i> : secteur manufacturier	19.8		
Services	67.9		

L'ÉTAT

		Sénat	Chambre des députés
Indicateurs du secteur public (en pourcentage du PIB, 2002)	Composition du Parlement (septembre 2003)		
Dépenses totales du secteur public	23.7	PRI	20
Dépenses totales du gouvernement fédéral	18.4	PAN	46
<i>dont</i> : dépenses en capital	2.2	PRD	16
Recettes du gouvernement fédéral	16.1	Autres	6
Dette nette du secteur public (décembre 2002)	25.2		28

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de marchandise (en pourcentage du PIB, 2002)	25.2	Importations de marchandises (en pourcentage du PIB, 2002)	26.5
Principales exportations (en pourcentage du total, 2002)		Principales importations (en pourcentage du total, 2002) :	
Produits manufacturés	88.3	Biens intermédiaires	75.0
Produits pétroliers	9.0	Biens d'équipement	12.4
Agriculture	2.4	Biens de consommation	12.6

LA MONNAIE

Unité monétaire : Peso	Unités monétaires par dollar des États-Unis, moyenne des données journalières :	
	Année 2002	9.6605
	Septembre 2003	10.9231

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

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

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

•

La situation économique et les politiques du Mexique ont été évaluées par le Comité le 20 octobre 2003. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 31 octobre 2003.

•

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Bénédicte Larre, Stéphanie Guichard et Ann Vourc'h sous la direction de Nicholas Vanston.

•

L'étude précédente du Mexique a été publiée en avril 2002.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Mexico 2003

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2003-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2006), « Les réformes structurelles nécessaires pour assurer une forte croissance », dans *OECD Economic Surveys: Mexico 2003*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2003-5-fr

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

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

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