

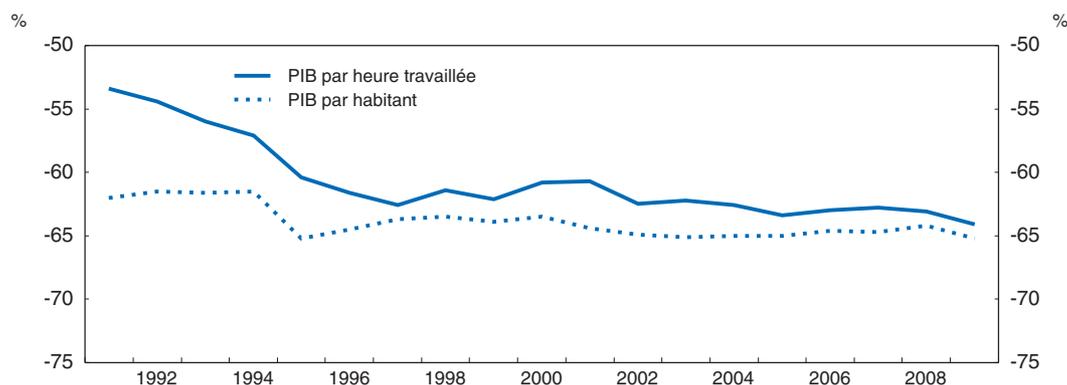
Chapitre 3

Politiques de la réglementation, de la concurrence et de l'éducation : des réformes structurelles pour accélérer la croissance de la productivité

La croissance de la productivité a été insuffisante au cours des deux dernières décennies pour assurer la convergence du niveau de vie au Mexique avec la moyenne des pays de l'OCDE. Pour stimuler la productivité et accélérer le rattrapage, il sera essentiel d'engager des réformes structurelles dans les domaines de la réglementation relative aux entreprises, de la politique de la concurrence et de l'éducation. L'OCDE travaille avec le Mexique dans l'ensemble de ces domaines pour mettre au point des stratégies de réforme. Il faudrait poursuivre les efforts déployés pour alléger les contraintes réglementaires auxquelles sont soumises les entreprises, y compris celles qui viennent de se créer. Une meilleure coordination du processus de rationalisation de l'administration en cours s'impose aux niveaux fédéral et des États. La réforme prévue du droit de la concurrence, qui aurait pour effet de renforcer l'application de la loi sur les ententes, devrait être votée dans son intégralité. Il conviendrait de lever les restrictions injustifiées qui pèsent sur l'entrée et l'expansion des entreprises dans les principales industries de réseau afin d'améliorer la productivité dans les segments potentiellement concurrentiels. Un enseignement supérieur de meilleure qualité et d'accès plus équitable sera déterminant pour aider les Mexicains à exploiter pleinement leur potentiel de productivité. L'un des éléments clés consistera à disposer de meilleurs enseignants. Il serait souhaitable de définir des critères de performance précis afin d'améliorer leur formation initiale et leur perfectionnement professionnel, et de mettre en place un système d'évaluation qui jalonnait le déroulement de leur carrière et les aiderait à concrétiser leur potentiel. Le financement de la scolarité est aujourd'hui compliqué et n'est pas unifié, ce qui entraîne des inégalités. Les dépenses globales au titre de l'enseignement étant comparables aux niveaux observés dans les pays de l'OCDE, le Mexique devrait s'employer à dégager des gains d'efficacité dans le secteur et à créer un système assurant un financement plus fiable des établissements.

L'un des principaux enjeux pour le Mexique sera de renforcer la croissance de la productivité. La croissance réelle du PIB par habitant au cours des vingt dernières années a été décevante, en partie en raison des crises passées et du renforcement de la concurrence de la part des pays ayant des dotations similaires en facteurs de production. S'établissant à 1.2 %, elle est inférieure à la moyenne de l'Amérique latine et des Caraïbes, qui est de 1½ %, et bien plus basse que dans les pays en développement d'Asie de l'Est et du Pacifique, où le PIB par habitant a crû au taux annuel moyen de 7.3 %. Au cours de cette période, la croissance du PIB par habitant au Mexique n'a pas suffi pour assurer la convergence vers le revenu des pays les plus riches de l'OCDE (graphique 3.1). L'écart entre le PIB par habitant du Mexique et celui des trois pays les plus prospères de l'OCDE tient pour l'essentiel à la faiblesse de la productivité du travail (graphique 3.2), qui a été insuffisante pour assurer la convergence.

Graphique 3.1. **Écarts de PIB par habitant et de productivité**
Écart par rapport à la moitié supérieure des pays de l'OCDE¹



1. Écart en pourcentage par rapport à la moyenne simple des 17 premiers pays de l'OCDE en termes de PIB par habitant et de PIB par heure travaillée (en PPA constantes de 2005).

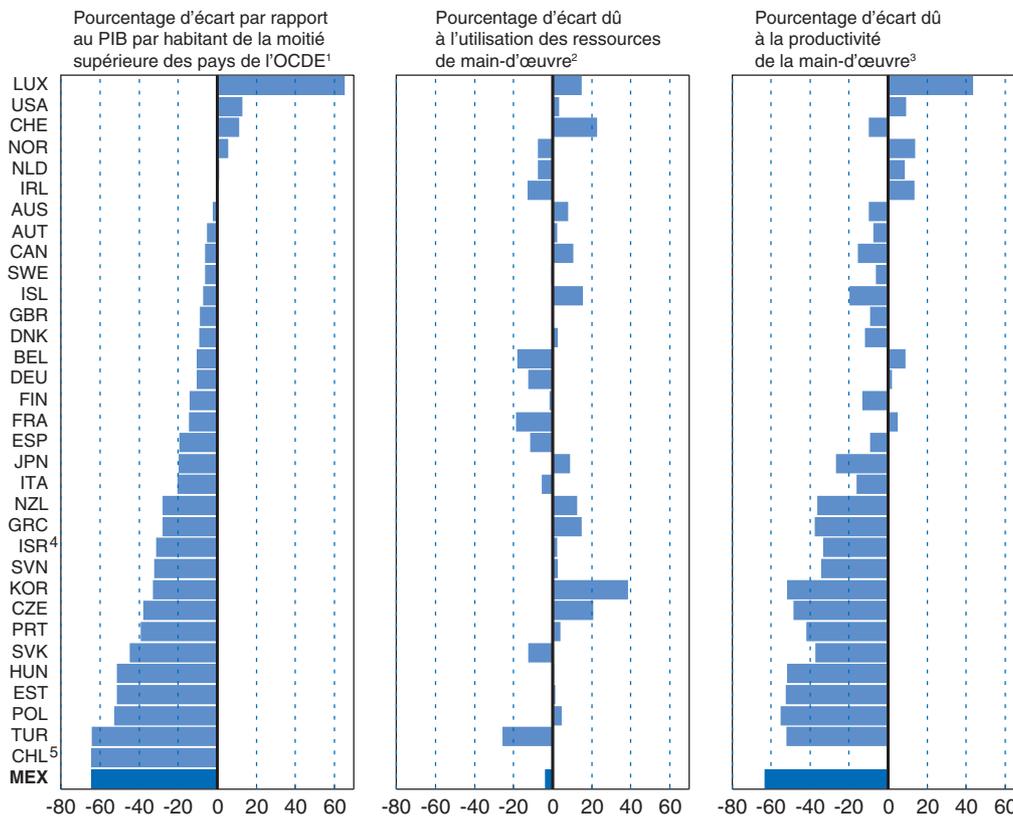
Source : OCDE, *Objectif croissance* 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383907>

Améliorer la croissance de la productivité supposera la mise en place d'une stratégie d'ensemble. Un autre élément important consistera pour le Mexique à renforcer la concurrence sur les marchés des produits en faisant mieux appliquer la législation en la matière et en se dotant d'un cadre réglementaire de qualité qui assure un juste accès au marché à tous les chefs d'entreprise pour un coût raisonnable. Le Mexique doit poursuivre ses efforts en vue d'alléger le coût pour les entreprises d'exercer leur activité dans l'économie formelle, et en particulier les contraintes réglementaires (chapitre 4). Le pays doit également se doter d'un système d'enseignement et de formation plus solide qui permette aux personnes en ayant bénéficié de concrétiser leur potentiel et d'améliorer leur productivité. Cela aurait aussi pour effet de faire reculer la pauvreté et les inégalités de revenu, surtout si le Mexique s'applique à rendre plus équitable l'accès à un enseignement de qualité.

L'OCDE apporte son soutien au Mexique dans plusieurs de ces domaines. Les experts de l'OCDE dans le domaine de la concurrence ont mené une analyse conjointe avec l'autorité mexicaine de la concurrence, la *Comisión Federal de Competencia* (CFC), en vue de recenser les obstacles à la concurrence et de proposer des réformes. En collaboration avec le ministère de l'Économie et les administrations infranationales, les spécialistes de la réglementation de l'OCDE ont mis au point des outils qui concourraient à réduire le coût des contraintes réglementaires pesant sur les entreprises tout en veillant à la cohérence et à la rationalisation des différents échelons d'administration. Les spécialistes de l'éducation de l'OCDE ont travaillé en collaboration avec le ministère de l'Éducation à l'élaboration d'une stratégie de réforme destinée à rehausser la qualité des écoles mexicaines. Le présent chapitre fait la synthèse des progrès accomplis grâce à l'effort conjugué du Mexique et de l'OCDE, et propose des réformes qui contribueraient à faire avancer l'action engagée autour de ces priorités.

Graphique 3.2. **Les sources des écarts persistants de revenu réel**
2009



1. Par rapport aux 17 premiers pays de l'OCDE en termes de PIB par habitant, sur la base des parités de pouvoir d'achat (PPA) 2009 (2008 pour le Chili, Israël et la Slovaquie).
2. L'utilisation des ressources en main-d'œuvre correspond au nombre total d'heures travaillées, divisé par la population.
3. La productivité de la main-d'œuvre est égale au PIB par heure travaillée.
4. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.
5. Les données relatives aux heures travaillées ne sont pas disponibles pour le Chili.

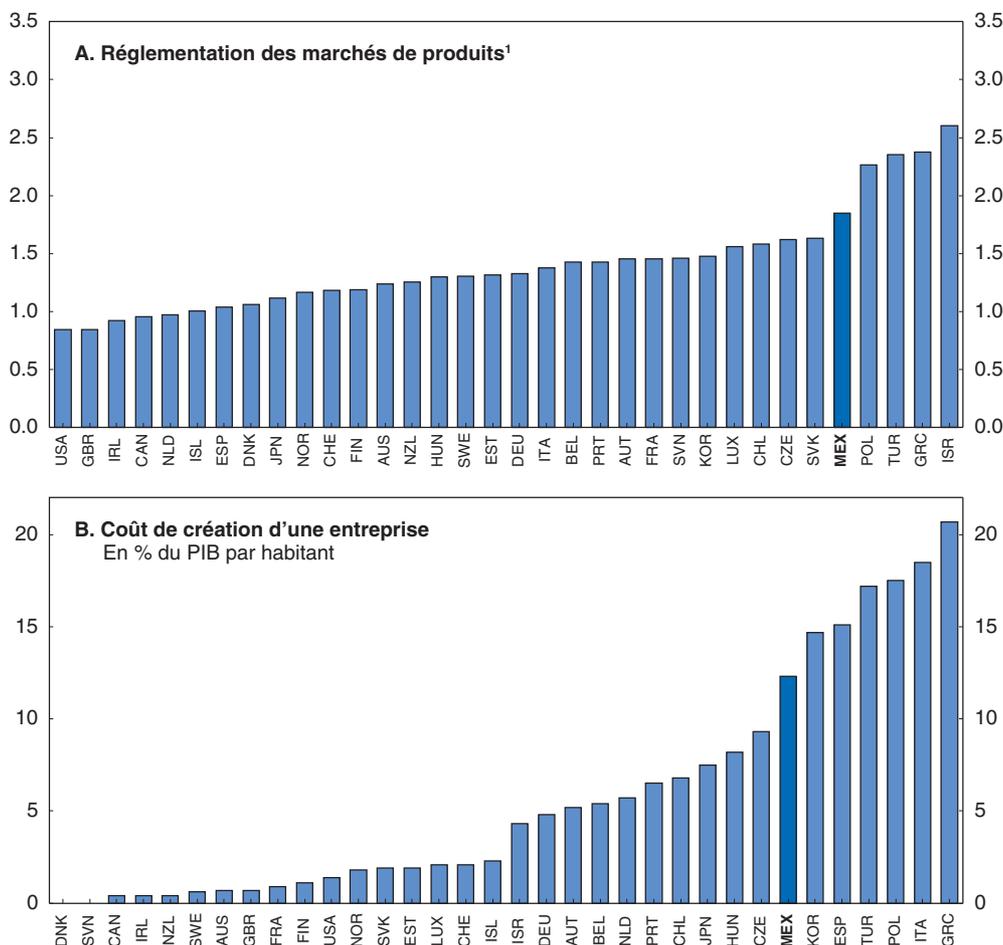
Source : OCDE, *Objectif croissance* 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383926>

L'amélioration de la réglementation peut avoir un impact substantiel sur la croissance de la productivité

D'après les études de l'OCDE, une plus grande ouverture à la concurrence, non seulement réduirait le coût des contraintes réglementaires imposées aux entreprises, mais aiderait le Mexique à accroître sensiblement sa productivité. Selon l'indicateur de réglementation des marchés de produits de l'OCDE (RMP), la réglementation est relativement restrictive au Mexique (graphique 3.3, voir aussi Woelfl et al., 2009), ce qui est imputable pour l'essentiel aux obstacles à l'entrée, à l'investissement ou à la participation étrangère dans les industries de services ou de réseau, notamment les télécommunications, le transport et l'électricité. Le poids de la réglementation pour les entreprises est encore notable, en dépit de récentes améliorations. Les simulations de l'OCDE (voir encadré 3.1 pour des détails sur la méthodologie) donnent à penser que si le Mexique alignait son dispositif réglementaire sur les meilleures pratiques recensées dans la zone OCDE, la productivité du travail pourrait augmenter de pas moins de 18 % en

Graphique 3.3. **Réglementation des marchés de produits et coût de création d'une entreprise**



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

Source : OCDE, Base de données de la Réglementation des marchés de produits ; Banque mondiale, Doing Business 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383945>

l'espace de 10 ans. Elle pourrait gagner 9 % selon un scénario de réforme plus modéré, où la réforme de la réglementation au Mexique atteindrait un niveau comparable aux valeurs moyennes de l'indicateur RMP correspondant à la Belgique, à la France, à l'Italie et au Portugal. Une ventilation des effets des différentes réformes suggère que les réformes des industries de réseau pourraient entraîner des gains de productivité particulièrement élevés. De vastes réformes dans ces secteurs, notamment la séparation intégrale de la propriété des infrastructures essentielles de celle des segments concurrentiels, doublerait les gains de productivité apportés par la réforme de la réglementation administrative, y compris la simplification des procédures requises pour la création d'entreprise. Ces estimations – en particulier les valeurs exactes – doivent être interprétées avec prudence. Elles donnent néanmoins une idée de l'ordre de grandeur des gains de productivité auxquels le Mexique pourrait prétendre en engageant une réforme de l'administration et de la concurrence.

La concurrence dans les industries de réseau au Mexique est limitée soit par des restrictions à l'investissement étranger ou privé, dans la production de gaz et la distribution d'électricité par exemple, l'un et l'autre dominé par une unique entreprise d'État, ou par la prépondérance écrasante de l'opérateur historique privé dans le secteur des télécommunications. Il ressort de l'exercice de simulation que l'impact sur la productivité du travail serait particulièrement élevé si des réformes de fond étaient engagées dans une pluralité de secteurs. En même temps, des réformes d'envergure dans ces secteurs sont politiquement difficiles à mettre en œuvre, d'autant plus que les puissants intérêts en place ont tout intérêt à préserver le *statu quo*. En conséquence, il est très important de communiquer largement autour des avantages à tirer des réformes structurelles.

Le Mexique a depuis longtemps engagé des réformes des industries de réseau, avec des bonheurs divers. La privatisation des aéroports a renforcé la concurrence dans ce secteur, même s'il existe encore des obstacles à l'entrée auxquels il faut remédier. La fermeture de *Luz y Fuerza del Centro* – une société d'État très inefficace – a dans une certaine mesure permis au secteur de l'électricité de gagner en efficacité. Cette mesure a permis de raccourcir de 10 mois à 4 mois le délai requis aux clients de Mexico pour avoir accès à un service d'électricité (Banque mondiale, 2010). La concession des réseaux de fibres optiques de couverture nationale ainsi que les allocations de nouveaux spectres radio favorisent la concurrence au niveau des infrastructures dans le secteur des télécommunications. Cependant, la mise en œuvre de réformes de plus grande envergure dans les secteurs de l'électricité, du gaz et des télécommunications s'est trouvée limitée par la nécessité de mobiliser de solides majorités politiques pour modifier la constitution ou – dans les télécommunications – par l'existence de lacunes réglementaires ou judiciaires – face à de puissants intérêts acquis. L'impact des réformes visant à alléger la charge administrative des entreprises est moins fort, mais pourrait néanmoins contribuer à une amélioration sensible de la performance mexicaine sur le plan de la productivité. En même temps, les réformes dans l'administration sont nettement plus aisées à mettre en œuvre que des réformes de fond dans les industries de réseau en ce qu'elles n'entraînent pas obligatoirement des modifications de la législation et que les intérêts en place susceptibles de résister au changement y sont bien moins puissants.

Encadré 3.1. Le modèle utilisé pour les simulations empiriques

Les effets de la réforme réglementaire simulée sur la productivité du travail sont calculés séparément pour chaque secteur, puis agrégés sous forme de moyenne pondérée au niveau de l'économie tout entière. L'équation d'estimation utilisée dans le modèle empirique est la suivante :

$$\begin{aligned} \Delta \ln LP_{ijt} = & \delta (\Delta \ln LP_{jt}^{\text{leader}}) + \sigma \text{prodgap}_{ijt-1} + Y_1 \text{PMR}_{ijt}^{\text{ict}} + Y_2 \text{PMR}_{ijt}^{\text{non-ict}} + \alpha (\text{PMR}_{ijt-1} * \text{prodgap}_{ijt-1}) \\ & + \text{variables indicatrices par pays/branche} + \text{variables indicatrices temporelles} \\ & + \varepsilon_{ijt} \text{ avec } \varepsilon \sim N(0, \Sigma). \end{aligned}$$

Dans cette équation, les indices i , j et t dénotent respectivement les pays, les branches et les années ; LP représente la productivité du travail ; prodgap est « l'écart de productivité » – mesuré par le ratio (log) du niveau de productivité dans chaque pays ou secteur par rapport au niveau le plus élevé – et RMP est l'indicateur de l'impact de la réglementation anticoncurrentielle des marchés de produits. Des effets fixes par pays, branche, et branche-pays sont utilisés le cas échéant pour tenir compte de facteurs non observés stables dans le temps qui influent sur la croissance de la productivité dans un secteur ou pays particulier (ressources naturelles ou situation géographique, par exemple). Des variables indicatrices temporelles sont aussi utilisées pour tenir compte de chocs globaux sur la productivité au cours d'une année donnée.

Les simulations comportent deux étapes. D'abord, les réformes simulées sont définies au niveau d'indicateurs de réglementation sectoriels pour chaque secteur non manufacturier. Ces réformes de la réglementation des secteurs de services sont reflétées dans les indicateurs correspondants pour chaque secteur de l'économie, y compris les secteurs manufacturiers, sur la base de relations entrées-sorties. Cela permet de tenir compte du fait qu'un secteur qui est relativement tributaire d'intrants provenant d'un secteur non manufacturier donné sera sans doute assez fortement influencé par les réformes réglementaires intervenant dans ce secteur non manufacturier. Ces effets d'entraînement sont mesurés par les indicateurs désignés sous le nom d'indicateurs d'impact de la réglementation dans Conway et Nicoletti (2006).

Dans un second temps, l'impact de ces réformes sur la croissance de la productivité du travail est simulé pour chaque secteur de l'économie au moyen d'un modèle empirique dynamique. Plus précisément, on établit une estimation de l'impact de la réforme en comparant les prévisions du modèle à ce que serait la croissance de la productivité dans chaque pays en l'absence de réformes. Dans le modèle empirique, la croissance de la productivité du travail dans un secteur donné et dans un pays donné dépend de sa capacité à suivre le rythme d'expansion du même secteur dans le pays où la productivité du travail dans le secteur considéré est la plus élevée en innovant ou en tirant avantage de transferts de technologie. Les perspectives de rattrapage par rapport au pays à la productivité la plus élevée sont déterminées par l'environnement des politiques prévalant dans les pays à moindre productivité. Aghion et Griffith (2005) soulignent le rôle des institutions qui favorisent (ou entravent) la concurrence entre entreprises et/ou l'entrée de nouvelles entreprises en accroissant (ou en réduisant) les incitations à améliorer la productivité. Dans le modèle présenté ici, ces institutions sont représentées par les indicateurs OCDE de réglementation anticoncurrentielle décrits plus haut.

Le Mexique s'efforce d'alléger les contraintes réglementaires imposées aux entreprises

Les pouvoirs publics s'emploient à simplifier les procédures de création d'entreprise

La réforme de la réglementation a sensiblement progressé au Mexique. Le dispositif réglementaire est désormais soumis à des contrôles de qualité et des mécanismes plus transparents ont été mis en place à des fins qualitatives. L'ouverture des marchés et la concurrence sont des objectifs explicites des réformes de la réglementation. Depuis 2000, l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) – analyse détaillée des effets, des coûts et des avantages de la réglementation – est obligatoire pour tout projet de règlement. De plus, la plupart des États sont dotés soit d'une commission décentralisée soit d'une unité au sein d'un ministère – généralement le ministère du Développement économique – chargée de l'amélioration de la réglementation. Grâce essentiellement aux efforts déployés par le Mexique afin d'alléger le poids de la réglementation pour les entreprises qui se créent, le pays a progressé de six places dans le dernier classement de la Banque mondiale qui évalue le climat des affaires (*Doing Business*) et a été le seul membre de l'OCDE figurant dans la catégorie des pays ayant connu les améliorations les plus marquées (Banque mondiale, 2010).

En dépit de ces améliorations, il y a encore à faire pour améliorer la réglementation applicable aux entreprises et en réduire la complexité. Le coût de la création d'une entreprise exprimé en pourcentage du PIB par habitant demeure comparativement élevé, plus du double de la moyenne des pays de l'OCDE. Les indicateurs de la qualité de la réglementation du World Economic Forum indiquent aussi que le Mexique doit faire mieux pour aligner la qualité de son dispositif réglementaire sur celle des pays les plus riches de l'OCDE (World Economic Forum, 2009). Les coûts d'entrée peuvent favoriser l'activité informelle et freiner les évolutions structurelles, la concurrence et l'innovation, et ralentir par là même la croissance de la productivité.

Avec le concours de l'OCDE, le Mexique a lancé diverses initiatives visant à réduire les charges réglementaires superflues, notamment pour la création d'entreprises, et à rehausser la qualité de la réglementation. Le lancement en août 2009 d'un guichet unique *tuempresa.gob.mx* a été une mesure décisive pour alléger le coût de création d'une entreprise. Ce site permet aux créateurs d'entreprise de procéder en ligne à la quasi-totalité des procédures fédérales exigées d'eux pour l'immatriculation d'une nouvelle entreprise, ce qui simplifie grandement un processus auparavant non seulement coûteux (droits, charges et taxes), mais également chronophage. Les pouvoirs publics prévoient d'intégrer un plus vaste ensemble de procédures sur *tuempresa.gob.mx*, ce qui serait une initiative bienvenue pour réduire le poids de la réglementation pour les entreprises déjà en exercice.

D'après les études de l'OCDE, l'économie que peuvent réaliser les créateurs d'entreprise en immatriculant leur société *via tuempresa.gob.mx* est substantielle (OCDE, 2009). Les calculs de l'OCDE montrent que le coût d'immatriculation d'une entreprise peut être réduit des deux tiers. Les conclusions du dernier rapport *Doing Business* de la Banque mondiale confirment les avantages de cette nouvelle formule de guichet unique : le délai requis pour immatriculer une entreprise est passé depuis son lancement de 13 à 8 jours, et le nombre de formalités à remplir de 8 à 6. Ces améliorations ont permis au Mexique de gagner 23 places dans le classement « Création d'entreprise » (Banque mondiale, 2010).

Il y a toutefois encore du chemin à parcourir pour étendre l'utilisation du site de guichet unique en ligne. En décembre 2010, 25 437 citoyens s'étaient acquittés *via* ce portail des

démarches de création d'entreprise, soit une moyenne d'environ 1 590 utilisateurs par mois. Jusqu'ici, les pouvoirs publics ont assuré la promotion de ce site en éditant des brochures et autres supports d'information à l'intention d'acteurs spécifiques tels que les groupes professionnels et les universités, et en en parlant lors de leurs interventions publiques. Les médias devront s'en faire davantage l'écho et des campagnes d'information plus systématiques devront être menées par les pouvoirs publics pour faire mieux connaître le guichet unique auprès d'un large éventail d'entrepreneurs potentiels. Le peu d'intérêt que lui témoignent certains groupes, tels que les administrations infranationales et les officiers ministériels, explique sans doute aussi que ce portail ne soit pas encore très utilisé. Le ministère de l'Économie devrait donc s'engager plus activement auprès de ses partenaires stratégiques, dont les groupes mentionnés, pour les faire davantage adhérer à cette formule de guichet unique.

Il convient en outre de resserrer la coordination avec les échelons d'administration infranationaux pour maximiser l'impact des efforts de simplification des procédures de création d'entreprise. Comme nombre des démarches requises pour créer une entreprise se font au niveau des municipalités, celles-ci ont mis en place à cet effet un programme intitulé « *Sistema de apertura rápida de empresas (SARE)* », grâce auquel les entreprises à faible risque peuvent commencer à exercer leur activité 72 heures seulement après leur enregistrement. Comme le montre le chapitre 4, cette procédure accélérée de création rapide d'entreprises a induit une hausse du nombre d'immatriculations. Les États et les municipalités devraient coopérer avec le ministère de l'Économie pour rendre le portail *tuempresa.gob.mx* opérationnel dans leur juridiction et établir des portails de création d'entreprise analogues, à leur niveau respectif, qui couvriraient l'ensemble des formalités actuellement regroupées sous le système SARE, dans l'idée d'une interconnexion avec *tuempresa.gob.mx*. La gestion en ligne des procédures de création d'entreprise simplifierait beaucoup le processus tout en limitant les risques de corruption puisqu'il n'y aurait pas de contact direct entre les entrepreneurs et les agents publics. L'économie formelle et la productivité s'en trouveraient renforcées, car la corruption déprécie l'activité déclarée tout en augmentant le coût, ce qui a un caractère désincitatif, comme l'explique le chapitre 4. Les administrations infranationales devraient aussi s'appliquer à promouvoir ce portail et en étendre l'utilisation. Les autorités fédérales et infranationales devraient travailler à l'interconnexion de « *tuempresa.gob.mx* » et des portails créés au niveau des États et des municipalités.

L'initiative « Base Cero » devrait améliorer la qualité de la réglementation au Mexique

En janvier 2010, le Président Calderón a annoncé un processus de révision de la réglementation destiné à actualiser l'ensemble des réglementations fédérales. L'objectif est d'améliorer et de simplifier le dispositif réglementaire pour accroître la productivité et faciliter l'absorption des technologies, de façon à renforcer l'innovation comme source de croissance économique. Chaque ministère a dressé l'inventaire des formalités et réglementations méritant à son avis d'être revues. Dans un deuxième temps, ces réglementations ont fait l'objet d'une évaluation en fonction des critères suivants : i) leur incidence, c'est-à-dire le nombre de fois où les entreprises ont à s'y conformer ; ii) le coût administratif associé au fait de s'y conformer ; et iii) l'économie que pourrait induire une réduction des coûts de transaction, soit par la suppression soit par la simplification de la réglementation concernée. Plusieurs pays de l'OCDE, dont le Canada et la Corée, se sont livrés à des exercices de ce type. Grâce à l'impulsion politique sous-jacente et aux

consultations menées avec le secteur des entreprises pour inventorier les réglementations à revoir, le poids de la réglementation a été réduit.

Certaines des formalités à remplir par les exportateurs, les importateurs, les secteurs de l'agriculture et de l'élevage, les créateurs d'entreprises et les contribuables ont déjà été simplifiées dans le cadre de cette initiative. L'enregistrement de marques et la présentation de plans ou programmes de formation seront intégrés dans le portail *tuempresa.gob.mx*, de façon à pouvoir se faire en ligne. Sur la période 2010-11, il est prévu de simplifier les formalités dans les domaines du commerce extérieur, de la fiscalité, des marchés publics et du développement des infrastructures, de la flexibilité du travail, de la création d'entreprise, du logement et de l'accès au financement. Selon les prévisions, environ 35 milliards de pesos pourraient ainsi être économisés.

Par ailleurs, le Mexique aligne ses normes techniques (*normas oficiales mexicanas* – NOM) sur celles des États-Unis et du Canada dans le cadre de l'initiative *Base Cero*. L'objectif est d'éliminer les certifications redondantes. À l'avenir, la conformité aux normes internationales impliquera automatiquement la conformité aux NOM, ce qui aura également pour effet de favoriser l'absorption des technologies et d'encourager la concurrence dans le secteur de la normalisation.

Malgré les objectifs ambitieux de l'initiative « Base Cero » et ses premiers résultats positifs, cet exercice de révision de la réglementation gagnerait à s'inscrire dans le cadre d'une approche plus vaste qui engloberait un plus large éventail de processus économiques clés et de procédures s'appliquant à tous les stades du cycle de vie des entreprises. Un renforcement des consultations avec les acteurs concernés, en particulier les entreprises, contribuerait à accroître l'impact de la simplification administrative et à rationaliser les formalités les plus lourdes. De plus, mieux mesurer les résultats et les communiquer aux principales parties prenantes et au grand public aiderait à rallier un soutien en faveur de cette initiative. Les pouvoirs publics devraient aussi rappeler aux différents acteurs qu'il est nécessaire de renouveler régulièrement ces exercices de façon à pouvoir apporter en permanence des améliorations et faire évoluer les textes législatifs et réglementaires en fonction de l'évolution des besoins. L'administration fédérale pourrait également envisager de distiller l'idée de mener à bien des exercices de révision de ce type à l'échelon infranational, par exemple dans l'État de Baja California.

Par ailleurs, la Commission fédérale d'amélioration de la réglementation (COFEMER) coopère avec l'OCDE en vue d'améliorer son système d'analyse de l'impact des réglementations (AIR). L'ancien système était devenu trop pesant pour les ministères et services administratifs dans la mesure où une AIR complète leur était imposée même si les règlements proposés n'avaient qu'un coût ou un impact mineur. L'OCDE a formulé des avis s'appuyant sur les meilleures pratiques internationales, comprenant l'Australie, le Canada et l'Irlande, pour réformer le système d'AIR du Mexique. Depuis la réforme, la COFEMER peut concentrer ses ressources sur les réglementations les plus coûteuses et les démarches administratives les plus pesantes, et l'administration n'a plus à réaliser une AIR complète lorsqu'elle met en place des formalités ou procédures peu coûteuses. Un calculateur électronique a été introduit pour classer les initiatives réglementaires selon leur impact (faible ou fort), alors que les grilles d'évaluation des réglementations à faible impact ont été simplifiées pour que les fonctionnaires concernés passent moins de temps à les remplir. La COFEMER doit favoriser la mise en œuvre du système d'AIR amélioré en formant le personnel des ministères et organismes fonctionnels à cet effet. La COFEMER a pris de premières dispositions pour publier des lignes directrices sur la façon de rédiger les AIR.

Les administrations infranationales doivent être associées aux efforts de réforme

Un manque de coordination horizontale et verticale entre les différents échelons d'administration peut induire des doublons, un recoupement des efforts, voire des incohérences, ce qui ne fait qu'alourdir le coût de la réglementation et nuire à la transparence. Au Mexique, les administrations infranationales ont des pouvoirs réglementaires étendus. Les autorités fédérales, les autorités des États et les autorités municipales sont habilitées à concevoir, mettre en œuvre et faire appliquer leurs propres réglementations. Dans certains cas, le champ de compétence de chaque échelon d'administration est défini, mais dans bien d'autres il peut y avoir chevauchement. Parallèlement à l'effort déployé à l'échelon national, il faut associer les administrations infranationales (États et municipalités) au programme de réforme de la réglementation. Bon nombre des formalités les plus pesantes relèvent des administrations infranationales. Même si les administrations de quelques-uns des 32 États ont adopté des cadres pour la réforme de la réglementation et ont recours à des outils innovants, comme l'administration électronique, les progrès réalisés et la détermination affichée varient sensiblement d'un État à l'autre (Garci Villareal, 2010).

Le ministère de l'Économie et l'OCDE, avec le concours de l'Institut mexicain pour la compétitivité (IMCO), ont mené à bien un projet de recherche visant à réduire le poids de la réglementation et à renforcer la compétitivité à l'échelon infranational. Ce projet a permis de répertorier les formalités les plus lourdes pour les entreprises dans chaque État inclus dans l'étude en repérant les procédures et les exigences les plus coûteuses en temps et en argent dans les formalités de demande de licences ou de permis. Sur cette base, l'OCDE et l'IMCO ont formulé des recommandations précises pour la réforme, dont le tableau 3.1 fournit quelques exemples. L'OCDE a également recommandé des améliorations, à la lumière d'une étude des meilleures pratiques recensées dans trois États du Mexique et dans trois provinces d'autres pays de l'OCDE¹. Le fruit de ces travaux a servi de base à l'élaboration d'une « panoplie d'instruments » destinée à simplifier les réglementations et les formalités à l'échelon infranational². L'administration fédérale devrait encourager les

Tableau 3.1. Pesanteur des obligations et des formalités à remplir dans le processus de création d'entreprise et recommandations en vue de les simplifier

Problème	Recommandation
L'information quant aux conditions à remplir pour s'acquitter des différentes formalités est inaccessible, ce qui est une source de confusion pour l'utilisateur et peut faire le lit de la corruption.	Utiliser tous les moyens possibles pour rendre l'accès à l'information relative aux formalités et aux conditions à remplir accessible et transparente pour l'utilisateur. Dans toute la mesure du possible, recourir aux moyens électroniques (site Internet, discussion en ligne, etc.).
Il n'y a guère de coordination entre les différents bureaux (ex. : bureaux municipaux d'aménagement urbain et bureaux du cadastre des États), d'où un chevauchement des compétences et de moindres possibilités de simplification et d'intégration des formalités à remplir.	Établir une Base de données partagées pour permettre une communication et une actualisation immédiates entre les bureaux, et dans la mesure du possible ne pas exiger des particuliers qu'ils présentent des documents originaux aux différentes instances administratives.
Les étapes où interviennent des officiers ministériels représentent une part substantielle du coût total de la création d'une entreprise.	Utiliser les outils électroniques pour rationaliser et abaisser le coût des procédures où interviennent des officiers ministériels. Le ministère de l'Économie a déjà conçu des outils de ce type à l'image du système d'enregistrement immédiat des entreprises (RIE) pour atteindre ces objectifs.
La déclaration relative à l'impôt sur les salaires (ISN) au niveau des États est lourde et exige la présence physique du chef d'entreprise dans les services du Trésor.	Permettre la déclaration électronique en créant au niveau des États des portails pour la création d'entreprise et en assurant l'interconnexion avec <i>tuempresa.gob.mx</i> .

États et les municipalités à appliquer les recommandations contenues dans cette « boîte à outils », ce qui concourra dans un premier temps à améliorer les pratiques réglementaires, à sensibiliser à la question et à rendre possible une planification systématique en matière réglementaire sur le plus long terme.

S'il importe que les échelons d'administration infranationaux se dotent de leurs propres cadres réglementaires, car ils sont plus près du terrain, une coordination entre les divers niveaux reste essentielle. États et municipalités doivent aussi s'appliquer à réformer leur réglementation pour combler l'écart entre les plus avancés d'entre eux et ceux qui viennent d'entamer le processus. L'administration fédérale doit associer les autorités infranationales au programme de réforme de la réglementation pour dynamiser le climat des affaires au niveau régional.

Le Mexique doit s'ouvrir davantage à la concurrence pour stimuler la croissance et améliorer le bien-être des consommateurs

En dépit des avancées de ces dernières années, il reste encore des efforts à faire pour laisser davantage jouer la concurrence au Mexique. Lors d'études antérieures, l'OCDE, tout comme la *Comisión Federal de Competencia* (CFC) – l'autorité mexicaine de la concurrence – ont constaté une forte concentration et une concurrence insuffisante dans de nombreux secteurs de l'économie mexicaine. Mieux faire jouer la concurrence, y compris par l'adoption de réformes sectorielles qui faciliteraient l'entrée et le développement de nouvelles entreprises dans les industries de réseau, sera un facteur clé pour améliorer la croissance de la productivité, comme le suggère l'exercice de simulation (voir encadré 3.1). La concurrence discipline en effet les chefs d'entreprise, ce qui concourt à réduire les coûts, et les incite davantage à innover et à adopter de nouvelles technologies. La concurrence peut aussi favoriser l'emploi (Nicoletti et Scarpetta, 2005) et la résistance aux chocs économiques (Duval *et al.*, 2007).

L'intensification de la concurrence améliore en outre le bien-être des consommateurs, en particulier des plus économiquement faibles. Selon une étude conjointe de l'OCDE et de la CFC, 31 % de la dépense moyenne des ménages mexicains sont consacrés à des produits venant de marchés monopolistiques ou fortement oligopolistiques (CFC, 2009 ; Urzúa, 2009). La proportion est encore plus élevée pour les ménages aux revenus les plus faibles, 38 % pour le décile de revenu inférieur contre seulement 24 % pour le décile supérieur.

La récente réforme du droit de la concurrence est un important pas en avant

L'un des principaux moyens d'intensifier la concurrence consiste à veiller à la stricte application d'une législation de la concurrence bien conçue. Le respect de la loi a évolué rapidement au Mexique depuis l'adoption de la première loi sur la concurrence en 1993. Depuis lors, la loi a été modifiée à plusieurs reprises, pour la dernière fois en 2006. Entre autres, la réforme de 2006 a autorisé la CFC à instaurer un programme de clémence qui est bien respecté. Ce programme permet de réduire les amendes infligées aux entreprises qui apportent des preuves de l'existence d'ententes, ce qui incite davantage les parties concernées à coopérer avec les autorités. Les modifications apportées à la loi ont autorisé en outre la CFC à imposer des mesures correctives de nature structurelle, telles que la cession, dans les affaires de monopoles, ont renforcé et simplifié des procédures par souci d'efficacité, ainsi que la notification des fusions, et ont étendu le champ de la législation à d'autres comportements pouvant être assimilés à des pratiques monopolistiques. Avec la maturité, la CFC est devenue une agence crédible et respectée, d'une relative indépendance,

caractéristique jugée essentielle pour que l'autorité de la concurrence ne risque pas de devenir juge et partie dans les affaires dont elle est saisie.

Il manquait toutefois à la version de 2006 de la loi d'importants instruments de contrôle, et le Congrès a adopté un nouveau texte de loi afin de remédier à ces lacunes. Cette réforme renforce encore la compétence de la CFC, notamment pour collecter des informations, infliger des sanctions maximales suffisamment élevées pour décourager les abus, rendre les enquêtes plus efficaces et renforcer la transparence et la prévisibilité de ses procédures. La situation antérieure présentait l'inconvénient de faire obligation à la CFC d'annoncer à l'avance sa visite des bureaux et de ne pouvoir rechercher que des informations ayant déjà fait l'objet d'une requête préalable. La nouvelle loi permet des visites inopinées, qui augmentent les chances de collecter des preuves utiles auprès des suspects. Jusque-là, les amendes correspondaient à un multiple du salaire minimum, ce qui établissait l'amende maximale aux environs de 7 millions de dollars. Les gains retirés des agissements illicites dépassaient souvent de loin ce chiffre, de sorte que le niveau des amendes n'était guère dissuasif en cas d'entente. La nouvelle réforme porte le montant maximal des amendes à 10 % des recettes de la société concernée au Mexique, ce qui leur confère une réelle valeur dissuasive. Elle élargit aussi les possibilités de poursuites pénales contre les particuliers impliqués dans une entente et améliore l'efficacité opérationnelle, en autorisant la CFC à conclure des accords avec les sociétés faisant l'objet d'enquêtes. Précédemment, aucun accord ne pouvait intervenir avant la clôture officielle de l'enquête, ce qui retardait le processus et contraignait à investir des ressources même lorsque les deux parties s'attendaient au même résultat. La réforme améliorera le respect du droit de la concurrence et renforcera la prévisibilité et la transparence.

Un aspect fondamental qui n'entre que partiellement dans le champ de la loi et dont l'OCDE avait déjà recommandé la réforme est le traitement des recours en *amparo*. Les recours en *amparo* se rapprochent de l'« habeas corpus » existant dans d'autres pays et sont prévus par la constitution. Ils assurent à toute personne une protection contre les actes inconstitutionnels de l'administration publique et peuvent être déposés par toute partie pour un large éventail de motifs, y compris l'inconstitutionnalité d'une loi ou le fait que les décisions d'une autorité publique ne sont pas fondées sur des preuves suffisantes, ou fondées sur un raisonnement illogique ou contraire aux principes du droit. Les enquêtes et affaires traitées par la CFC, ou d'autres instances de régulation, font régulièrement l'objet de recours en *amparo*, qui aboutissent à des décisions de justice qui ont pour effet de suspendre les poursuites engagées. Parfois, ces appels retardent inutilement ou affaiblissent les actions ou décisions de la CFC ou d'autres instances de régulation qui pourraient, sinon, avoir des effets bénéfiques sur la concurrence. Il faut parfois attendre plusieurs années avant qu'un tribunal tranche définitivement quant à l'applicabilité de tel ou tel texte législatif ou réglementaire. Les actions en *amparo* sont utiles pour contrer l'usage arbitraire du pouvoir par l'administration, mais leur efficacité pourrait être améliorée. Un effort d'amélioration des compétences en matière économique au sein du système judiciaire mexicain y concourrait. Les juges saisis des affaires d'*amparo* sont parfois peu familiarisés avec les questions de droit de la concurrence et de régulation économique. Il serait donc souhaitable de mettre en place des tribunaux d'*amparo* spécialisés dotés des compétences économiques nécessaires pour statuer dans les affaires qui émanent de la CFC ou d'autres organes traitant de questions économiques. Le Mexique a pris quelques mesures en ce sens, puisque la CFC a organisé depuis 2006 de multiples séminaires sur le droit de la concurrence et les questions de réglementation à l'intention

des magistrats, des juges et de leur personnel. Parmi les intervenants figuraient des juges venant des États-Unis ou d'Europe ainsi que des responsables de l'application du droit de la concurrence issus d'autres juridictions. Depuis 2004, la proportion d'actions en *amparo* gagnés par des agents économiques a régressé, passant de plus de 50 % à moins de 20 %.

La réforme des réglementations sectorielles

La nouvelle modification du droit de la concurrence constitue une avancée importante vers un renforcement de la concurrence dans l'économie mexicaine en général, mais des mesures sectorielles s'imposent également. En particulier, il conviendrait de supprimer les restrictions inutiles à l'entrée de nouvelles entreprises dans les industries de réseau et de réprimer les pratiques anticoncurrentielles dans le secteur pharmaceutique.

Transport aérien et aéroports

La libéralisation du secteur du transport aérien a commencé au début des années 90, mais elle a été interrompue par la crise financière du milieu de cette même décennie, qui a obligé les pouvoirs publics à porter secours aux deux principales lignes aériennes, *Aeroméxico* et *Mexicana*, l'État devenant leur actionnaire principal. Le second processus de libéralisation n'est ensuite intervenu qu'au milieu des années 2000, avec l'arrivée d'une demi-douzaine de transporteurs « low-cost ». Même si l'ouverture récente de procédures de faillite dans le cas de *Mexicana* donne à penser que les compagnies aériennes traditionnelles peuvent avoir du mal à s'adapter aux nouvelles conditions du marché, il faut interpréter comme un signal positif le fait que les autorités aient choisi de ne pas intervenir pour renflouer la compagnie et préféré laisser le marché jouer son rôle.

La concurrence dans le secteur du transport aérien est généralement considérée comme une réussite, mais il est encore possible de l'améliorer. La progression du trafic passagers intérieur a été en moyenne de 5.4 % entre 1989 et 2008, et le degré de concentration du secteur (mesuré par l'indice Herfindahl-Hirschman) a chuté de plus de moitié sur la même période. Une analyse établie conjointement par la CFC et l'OCDE (Ros, 2010) montre que les tarifs sont d'environ 30 % inférieurs en moyenne sur les destinations desservies par les transporteurs « low cost ». Le principal obstacle à la concurrence dans le secteur du transport aérien au Mexique tient aux conditions d'entrée à l'aéroport de Mexico. Les créneaux de décollage et d'atterrissage ne sont pas seulement attribués de façon inefficace, ils sont difficiles à obtenir pour les nouveaux entrants. Selon cette même analyse (Ros, 2010), la capacité de l'aéroport de Mexico est sous-utilisée et les tarifs aériens sur les relations transitant par Mexico sont entre 40 et 80 % plus chers que des liaisons aériennes comparables ailleurs au Mexique.

Pour une meilleure attribution des créneaux à l'aéroport de Mexico, il faudrait abandonner le mécanisme actuel fondé sur les droits acquis, qui restreint artificiellement le développement d'un marché secondaire des créneaux aéroportuaires, et qui est contrôlé par un comité essentiellement composé des transporteurs aériens en place. Dans ce sens, le fonctionnement aéroportuaire serait grandement amélioré si le ministère des Communications et des Transports (SCT) non seulement recourait à un mécanisme inspiré du marché – tel que la mise aux enchères – pour allouer systématiquement les créneaux aux heures où la demande excède les capacités existantes, mais aussi autorisait le développement d'un marché secondaire plus dynamique et transparent de ces biens rares. Des systèmes de mise aux enchères ou de revente des créneaux doivent être mis en place pour permettre l'entrée de nouvelles lignes aériennes et leur expansion. Dans ce cas, de

plus, il serait souhaitable d'instaurer des limites à l'accumulation de façon à empêcher les distorsions à la concurrence, de même que de déléguer la coordination de ce nouveau système à un organe indépendant. Même si l'aéroport de Mexico est habilité depuis 2005 à mettre aux enchères des créneaux aéroportuaires dans les horaires saturés, cela ne s'est pas encore traduit dans la réalité, ce qu'il faut imputer au fait que la définition administrative de la saturation qui est retenue ne prend pas en compte la demande de créneaux des lignes aériennes. En outre, l'aéroport n'a jamais publié les règles qui régissent ces enchères. La sortie du marché de plusieurs compagnies aériennes modestes et, plus récemment, de *Mexicana*, offre une occasion unique de passer immédiatement à un système de mise aux enchères des créneaux aux heures de saturation, ce qui améliorerait l'efficacité et la compétitivité du secteur du transport aérien mexicain.

L'attribution de créneaux aéroportuaires à l'aéroport de Mexico n'est pas le seul défi à relever par le secteur. En dépit de l'arrivée de multiples nouveaux entrants depuis quelques années, le SCT maintient en vigueur nombre de règles qui sont susceptibles de restreindre indûment les possibilités d'entrée de nouveaux participants et leur expansion. Un système exagérément restrictif d'octroi de concessions par route en est un autre. Aujourd'hui, les compagnies aériennes doivent obtenir une concession pour chaque route qu'elles souhaitent exploiter, spécifiant les heures d'exploitation et les obligeant à assurer le service sans longues interruptions. Le SCT, qui plus est, a un pouvoir discrétionnaire pour l'attribution des concessions et l'approbation de nouvelles routes ou grilles horaires. Dans ces conditions, les compagnies aériennes sont relativement rares à bénéficier de concessions. Étant donné qu'il n'est pas prouvé que des concessions soient indispensables dès lors que les règles de sécurité sont respectées, il ressort que les compagnies aériennes ne devraient pas être tenues par l'obligation légale d'obtenir une concession si les appareils, les procédures de sécurité et les licences des pilotes satisfont aux exigences de sécurité. Si en revanche, le Mexique opte pour le maintien du système des concessions, certaines réformes contribueraient à renforcer la concurrence. Premièrement, les concessions devraient permettre aux compagnies d'assurer un service sur n'importe quelle route, tant que ces dernières se conforment aux exigences de notification en matière de sécurité pour chaque route empruntée. Deuxièmement, les compagnies devraient pouvoir modifier leur grille horaire sur simple notification. Troisièmement, les pouvoirs publics devraient abolir les règles en vertu desquelles les compagnies aériennes perdent leurs droits sur une route donnée si elles n'ont pas assuré leur service dans les 90 jours qui ont suivi l'approbation ou après avoir interrompu leur service pendant 180 jours.

Banques

Le secteur de la banque de détail au Mexique est très concentré et les marges d'intérêt sont élevées. Selon Chiquiar et Ramos-Francia (2009), les marges d'intérêt sont importantes au regard de la norme internationale. En ce qui concerne les comptes de dépôt, deux sociétés se partagent près de 50 % du marché. S'agissant des cartes de crédit/débit, les quatre principales banques mexicaines s'adjudgeaient en 2007 entre 85 et 90 % du total des transactions réalisées, proportion qui n'a guère changé depuis 2002 (Castellanos et al., 2008). Les chiffres correspondants pour les deux premières banques se situaient entre 60 et 70 %. Une enquête de conjoncture réalisée par la CFC et l'OCDE a permis de constater que 95 % des personnes interrogées détentrices d'au moins un produit bancaire n'avaient jamais changé de banque. Au Royaume-Uni, où les coûts de transfert sont plus faibles qu'ailleurs dans l'UE, les commissions pour le transfert des différents produits bancaires

sont de 13-30 % sur une période de cinq ans (Office of Fair Trading, 2008). Le nombre restreint de changements de banques au Mexique peut être dû aux coûts élevés du transfert, mais pourrait s'expliquer aussi par l'inertie.

Le Mexique a introduit diverses mesures qui pourraient réduire le coût effectif et perçu du changement de banque. L'OCDE avait recommandé que les banques soient tenues par la loi de fournir des informations transparentes à leurs clients pour qu'ils puissent facilement déterminer combien il leur en coûterait de changer de banque. La nouvelle banque choisie par le client devrait être autorisée à transférer un ordre de virement à la demande du client. Pour veiller à ce que de nouvelles banques puissent facilement entrer sur le marché et prospérer, il avait été recommandé qu'un accès minimal aux installations bancaires conjointes comme les infrastructures de réseau par carte ou des bureaux de crédit soit possible. Pour que les petites banques aient une chance de se développer, il avait été recommandé d'assouplir les conditions à remplir pour ouvrir une nouvelle succursale.

Ces recommandations ont été transposées dans le cadre juridique et réglementaire, ce qui est une avancée majeure sur le plan de la concurrence dans le secteur. Ces modifications des textes législatifs sont maintenant mises en application et le gouvernement devrait s'assurer que ce processus se poursuit aussi rapidement que possible pour renforcer la concurrence bancaire au Mexique.

Transport interurbain par autocar

Des services d'autocars interurbains sont offerts dans un environnement qui est libéralisé depuis les années 90, mais le cadre concurrentiel pourrait encore être amélioré, ce qui profiterait aux consommateurs, et en particulier aux groupes économiquement faibles qui sont à l'origine d'une forte proportion de la demande de ce type de transport au Mexique. Bien qu'il existe plus de 1 800 entreprises habilitées à assurer un service interurbain par autocar, la plupart d'entre elles possèdent moins de 5 autocars et ne desservent que très peu de liaisons. Nombre de ces entreprises font partie des quatre principaux groupes privés opérant au Mexique qui sont propriétaires de leur parc et coordonnent les liaisons par autocar dans le pays. Sur de nombreuses liaisons, il n'y a pas d'offre concurrentielle. Sur les itinéraires où la demande est faible, ce peut être la conséquence de la structure des coûts de cette branche d'activité. Toutefois, des modifications de la réglementation pourraient avantageusement renforcer la concurrence dans un certain nombre de cas. L'analyse réalisée par l'OCDE et la CFC sur les services de première classe laisse penser que la présence de concurrents amènerait les entreprises à réduire leurs prix de pas moins de 10 %. Sur un marché contestable, l'arrivée de nouveaux entrants pourrait suffire à peser sur les prix dans les mêmes proportions (CFC et OCDE, 2010).

Les obstacles réglementaires inutiles à l'entrée ou les entraves à l'expansion, par exemple, les restrictions à l'obtention d'un permis, devraient être supprimés, et les autorités devraient assurer un accès non discriminatoire aux terminaux d'autocars. Il serait souhaitable que les pouvoirs publics facilitent les procédures d'obtention de permis de transport interurbain par autocar. À l'heure actuelle, le régulateur est tenu de fonder sa décision d'autoriser ou non l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises sur des études de la demande et des études de rentabilité. La situation induit des coûts d'entrée élevés et confère à l'État un rôle de planificateur de l'offre. Il serait probablement plus efficace de laisser jouer les forces du marché. L'obligation faite au régulateur de fonder sa décision sur de tels critères devrait être abandonnée. En outre, il arrive que l'accès à des terminaux d'autocars soit essentiel pour que des concurrents puissent entrer sur le marché. Dans ces

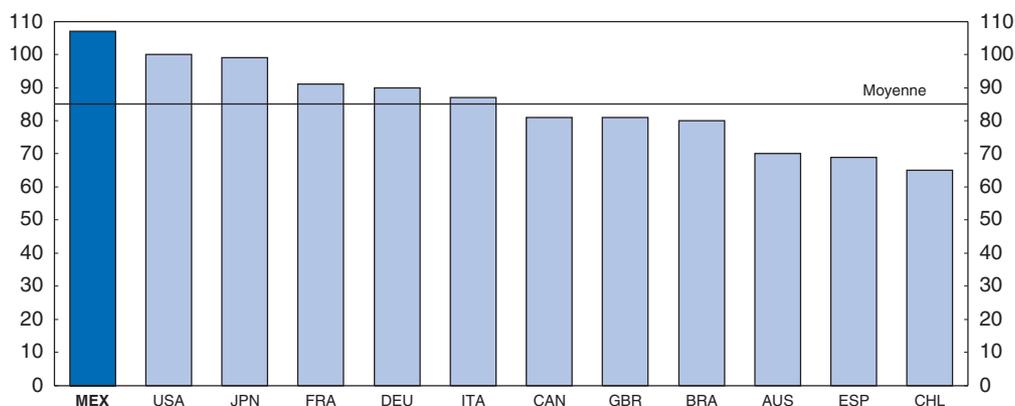
cas-là, il serait peut-être utile d'instaurer des conditions d'accès aux terminaux d'une compagnie. L'accès peut être essentiel lorsque la construction d'un nouveau terminal n'est pas économiquement possible ou lorsque l'autorisation est refusée par une administration locale.

Industrie pharmaceutique

Dans le secteur pharmaceutique, un renforcement de la concurrence aurait pour effet d'abaisser les prix qui sont à l'heure actuelle exceptionnellement élevés. C'est au Mexique, dans un échantillon de douze pays (graphique 3.4), que les médicaments sont le plus chers. Parallèlement, les dépenses à la charge des patients – c'est-à-dire non couvertes par l'assurance – sont particulièrement élevées, puisqu'elles représentent 81 % des dépenses pharmaceutiques totales (OCDE, 2010e). En conséquence, la consommation de médicaments par habitant au Mexique est la plus faible de la zone OCDE. Dans un pays où les inégalités de revenu sont fortes et les taux de pauvreté élevés, un effort particulier s'impose pour assurer l'accès de tous à des services médicaux de qualité.

Graphique 3.4. **Indices des prix des médicaments, 2005¹**

États-Unis = 100, taux de change nominal



1. Prix public.

Source : Danzon, P et M. Furukawa (2008), « International Prices and Availability of Pharmaceuticals in 2005 », *Health Affairs*. vol. 27, n° 1, pp: 221-233.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383964>

Des procédures plus transparentes d'achat public et un assouplissement des restrictions imposées par les pouvoirs publics sur les produits génériques contribueraient à renforcer la concurrence dans le secteur pharmaceutique. L'Institut de sécurité sociale (IMSS), l'autorité de la concurrence (CFC) et l'OCDE sont convenus de coopérer pour encourager cette évolution. À compter de 2011, l'IMSS réalisera tous ses achats, y compris de médicaments, par le biais d'enchères inversées, ce qui limitera considérablement les possibilités de corruption et rendra la collusion entre entreprises pharmaceutiques beaucoup plus difficile. Ce défaut de concurrence tient en partie aux restrictions sur les produits génériques qui nuisent à l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché. Jusqu'à récemment, les sociétés vendant des produits génériques avaient l'obligation d'exploiter une usine ou un laboratoire au Mexique. Cette obligation n'a plus cours aujourd'hui, ce qui contribuera peut-être à accroître la pénétration sur le marché des génériques, actuellement très faible. Reste encore à aligner les règlements administratifs sur la

nouvelle législation pour en assurer l'application. Les pouvoirs publics doivent faire tout leur possible pour que la nouvelle loi entre en application dans les plus brefs délais. Les médicaments génériques sans marque représentent moins de 17 % du marché des médicaments au Mexique, contre 66.5 % aux États-Unis.

Pour promouvoir la concurrence sur le marché des médicaments génériques, le Mexique pourrait faciliter l'accréditation de fabricants souhaitant prendre pied sur le marché mexicain. Les autorités gagneraient à définir des critères quant aux aspects de fond des litiges les plus fréquemment associés aux brevets pharmaceutiques, en l'espèce la légalité des extensions de brevets en instance et la brevetabilité de compositions pharmaceutiques ou de dosages adaptés. Il deviendrait ainsi plus difficile pour les laboratoires déjà en place de solliciter des extensions abusives de leurs brevets par des actions en justice, ce qui serait préférable sur le plan de la sécurité juridique et aurait en outre l'avantage de réduire les obstacles à l'entrée pour les fabricants de génériques. Il importe également d'accroître la demande de médicaments génériques, par exemple par des campagnes de publicité qui vanteraient auprès du consommateur la qualité de ces produits.

Les pouvoirs publics ont commencé à prendre des mesures pour lutter contre les soumissions concertées, qui constituent un problème sur le marché des produits génériques. Une enquête de la CFC avait mis au jour des pratiques généralisées de trucage des offres de la part des fabricants de médicaments génériques dans les procédures d'achat public. Toutefois, après la modification des procédures d'appel d'offres en 2005 et 2006 qui rendait plus difficile pour les entreprises de se diviser le marché et accroître l'offre internationale, les prix des 20 meilleures ventes de médicaments génériques ont fléchi de 19 % en moyenne (Estrada et Vasquez, 2011). Les amendes infligées aux auteurs de soumissions concertées sont toutefois relativement peu élevées, étant donné la faiblesse de leur montant légal maximal par rapport à la norme internationale, d'où la nécessité de relever le plafond des amendes en modifiant la loi mexicaine sur la concurrence. Un scandale dévoilé par les médias en novembre 2010 laisse penser que les soumissions concertées dans le secteur pharmaceutique reste d'actualité pour les pouvoirs publics.

Comme dans d'autres pays, les laboratoires pharmaceutiques sont généreux dans les incitations ou les avantages dont ils font bénéficier les médecins afin qu'ils prescrivent leurs produits. Les laboratoires pharmaceutiques devraient, au minimum, être tenus de respecter des consignes de transparence en ce qui concerne leurs pratiques commerciales et les dépenses qui ciblent le corps médical. Le Mexique pourrait également envisager d'imposer des restrictions quant à la nature et à l'ampleur des incitations que les médecins sont autorisés à accepter, notamment les « cadeaux » ou encore les défraiements accordés pour leur participation à des séminaires. De nombreux pays de l'OCDE limitent strictement tout transfert de valeurs entre les laboratoires pharmaceutiques et les médecins. Il s'agit de faire d'empêcher les médecins de prescrire des médicaments en fonction des incitations qu'ils reçoivent du fabricant et non de leur efficacité thérapeutique ou de leur efficacité par rapport à leur coût. Une autre solution consiste à exiger des médecins qu'ils prescrivent les médicaments en utilisant leur dénomination commune internationale (DCI) exclusivement, de sorte que les patients puissent choisir l'option la moins coûteuse à la pharmacie. Les pharmacies devraient quant à elles être tenues de proposer les médicaments sous leur forme générique. À l'heure actuelle, les médecins peuvent toujours prescrire les médicaments princeps, et les pharmacies sont alors dans l'obligation de délivrer la marque prescrite.

Les pouvoirs publics ont engagé plusieurs efforts pour encourager les produits génériques, notamment un processus de renouvellement de toutes les procédures d'enregistrement des médicaments, qui aboutiront cette année. Seuls les produits génériques répondant aux exigences de bioéquivalence seront désormais autorisés ; des campagnes de promotion et d'information favoriseront la prescription et l'utilisation adéquates de ces produits ; et le cadre conceptuel de la propriété intellectuelle sera révisé pour déterminer les domaines où des améliorations peuvent intervenir.

Télécommunications

Les télécommunications fixes et mobiles continuent de poser problème, en particulier en ce qui concerne les modalités d'interconnexion, qui déterminent le coût du transfert des communications entre les différents réseaux (CFC et OCDE, 2009). La croissance des services fixes a stagné, les consommateurs privilégiant dorénavant la téléphonie mobile ou par câble. Néanmoins, l'accès par habitant aux services de télécommunications (fixes, mobiles et par câble) est sensiblement inférieur à la moyenne OCDE, ce qui s'explique en partie par des tarifs élevés. En effet, selon les données de l'OCDE, pour une utilisation modérée des services de téléphonie mobile, les tarifs mexicains sont d'environ 30 % supérieurs à la moyenne OCDE. S'agissant des services fixes, pour une utilisation moyenne, les tarifs applicables aux particuliers et aux entreprises dépassent respectivement de 67 % et 82 % les moyennes OCDE en parités de pouvoir d'achat. En 2009 et 2010, la CFC a publié cinq déclarations relatives à l'existence d'un fort pouvoir de marché, qui autorisent le régulateur des télécommunications – Cofetel – à imposer une réglementation aux entreprises concernées. Selon une étude la CFC et de l'OCDE, si les tarifs téléphoniques moyens pratiqués au Mexique se situaient au niveau de la moyenne OCDE, les consommateurs mexicains économiseraient 15 milliards USD par an.

Il est possible d'améliorer la réglementation de l'interconnexion des réseaux, à la fois pour la téléphonie fixe et les services mobiles. COFETEL a publié un plan d'interconnexion en vertu duquel les tarifs d'interconnexion doivent être fondés sur des modèles de coûts. C'est là une approche judicieuse et conforme à celle d'autres pays de l'OCDE. L'élaboration de modèles de coûts marginaux à long terme et la détermination des paramètres applicables devraient suivre une méthodologie transparente et faire l'objet d'audits réalisés par des experts indépendants.

S'agissant de la téléphonie fixe, Telmex applique un « tarif de revente longue distance » pour la terminaison des appels vers les zones d'appel locales sur lesquelles il détient un monopole. COFETEL a fait valoir depuis 2001 que le service de revente de télécommunications longue distance devait être considéré comme un service d'interconnexion et par conséquent être soumis à la réglementation applicable, qui aboutirait à des tarifs beaucoup plus bas, et a rendu en 2008 une décision réduisant les tarifs d'environ 15 %. Cette décision a toutefois fait l'objet d'un recours en *amparo*, à ce jour en suspens. Au minimum, les autorités pourraient envisager de fusionner des zones d'appel locales pour réduire le nombre de celles où la concurrence est absente.

Les conditions d'interconnexion en téléphonie mobile posent également des problèmes. Le Secrétariat des Communications et des Transports, ainsi qu'un tribunal, ont jugé que les tarifs d'interconnexion du service mobile devraient être considérablement plus bas que les tarifs pratiqués et ils ont ainsi fixé le tarif pour 2010 à 0.42 peso par minute, contre 1 peso par minute jusque-là. Toutefois, le régulateur des télécommunications n'est pas habilité à réglementer *ex ante* les tarifs d'interconnexion du service mobile en toutes

circonstances. Il ne peut que proposer des modifications dans certaines situations, lorsqu'un différend juridique survient entre opérateurs. COFETEL devrait être autorisé à réglementer les tarifs d'interconnexion *ex ante*, pour favoriser la concurrence entre opérateurs ainsi que la croissance du secteur.

COFETEL devrait également être habilité à désigner les installations essentielles et à établir des conditions d'accès non discriminatoires à ces installations. Les règles d'accès devraient être définies avec clarté et précision par voie législative, afin d'éviter la démarche inefficace que constitue un examen judiciaire. De plus, il conviendrait d'inscrire dans les textes la possibilité de dégroupier l'accès aux infrastructures essentielles lorsque cela favorise le développement de la concurrence et n'affaiblit pas les incitations à investir. Le dégroupage donnerait accès à certaines parties du réseau de l'opérateur historique, permettant aux concurrents de croître sans avoir à se doter de leur propre réseau. L'un des enjeux concerne le dégroupage de la boucle locale (la connexion entre le central téléphonique et le domicile de l'abonné), dont la capacité pourrait, par exemple, être louée à des prestataires de services DSL. En dégroupant l'accès à certaines parties du réseau de l'opérateur historique, les autorités doivent veiller à ce que ce dernier conserve une motivation suffisante pour entretenir son réseau et que les projets viables de construction de nouvelles infrastructures ne risquent pas d'être compromis. Il serait à cet égard très utile que la réglementation des tarifs d'interconnexion et de dégroupage sur la base des coûts marginaux à long terme soit inscrite dans la législation.

Enfin, le monopole d'État pour l'électricité – *Comisión Federal de Electricidad (CFE)* – possède un réseau de fibre optique dont l'ouverture partielle aux concurrents de l'opérateur de télécommunications dominant pourrait fortement stimuler la concurrence dans le secteur. Le réseau a déjà été ouvert à la concurrence, ce qui marque un progrès important. Les tarifs devraient être fondés sur les coûts marginaux à long terme. Enfin, la mise aux enchères récente des fréquences haut débit pourrait elle aussi favoriser le développement de la concurrence dans le secteur des télécommunications.

Un meilleur système éducatif favoriserait la croissance économique et le bien-être des citoyens

L'enseignement peut contribuer de multiples façons au bien-être

Le Mexique a accru ses investissements dans l'enseignement et le nombre d'enfants scolarisés a considérablement augmenté, mais des efforts sont encore nécessaires pour améliorer la qualité et l'équité dans ce domaine. La part des dépenses publiques d'éducation dans le PIB a progressé au cours des dernières années : à 4.8 %, elle tourne autour de la moyenne de l'OCDE (5.2 %) (OCDE, 2010a). Étant donné que les dépenses publiques globales sont relativement faibles au Mexique, ce pourcentage est le plus élevé de ceux enregistrés dans les pays de l'OCDE. Cependant, les jeunes Mexicains étant très nombreux, les dépenses unitaires sont faibles par rapport aux autres pays, même après ajustement pour tenir compte du PIB par habitant : en pourcentage du PIB par habitant, le Mexique dépense 15 % par étudiant du primaire contre une moyenne de 20 % pour l'OCDE et 15 % par élève du secondaire, contre une moyenne de l'OCDE de 24 (OCDE, 201a). En ce qui concerne le nombre d'élèves scolarisés et leur niveau d'instruction, le Mexique a fait de gros progrès au cours des dernières décennies, malgré des budgets serrés, une grande diversité linguistique, des flux migratoires internes et vers l'étranger importants et une part considérable de la population (15 % actuellement) vivant avec moins de 2 dollars par

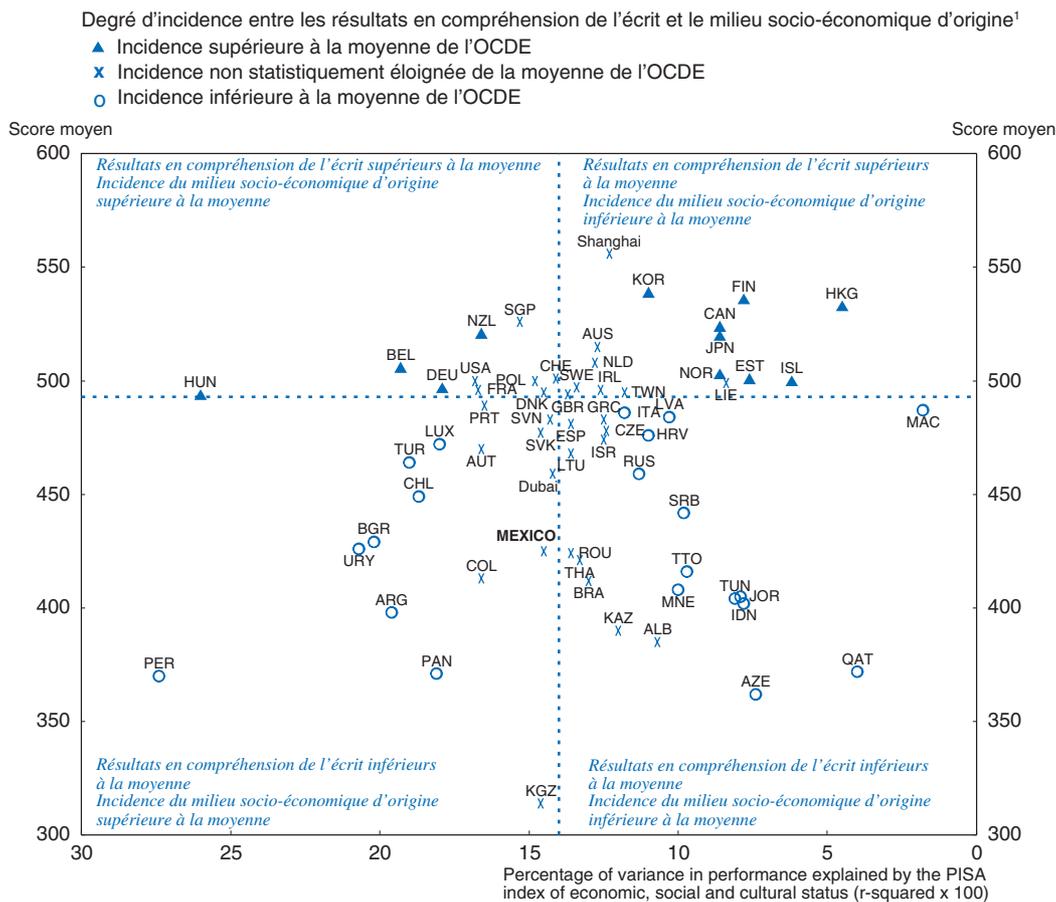
jour. Aujourd'hui, quasiment tous les enfants de 5 à 14 ans sont scolarisés (Aguerrondo, *et al.*, 2009 ; OCDE, 2010a). Le pourcentage d'élèves ayant obtenu leur diplôme de fin d'études secondaires est passé de 33 % en 2000 à 44 % en 2008, ce qui a permis de réduire l'écart avec les autres pays de l'OCDE, même s'il reste important. Au Mexique, 51.6 % seulement des 15-19 ans sont scolarisés, contre 81.5 % en moyenne dans l'OCDE. En outre, les résultats au PISA (Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves) montrent que les jeunes Mexicains sont loin d'obtenir des résultats comparables à ceux des élèves des autres pays (graphique 3.5). L'incidence du milieu socio-économique d'origine sur les résultats est forte, ce qui indique qu'un accès plus équitable à un enseignement de qualité est nécessaire.

Le fait de renforcer la qualité de l'enseignement et d'assurer un accès plus équitable permettrait d'améliorer la productivité, la croissance économique et le développement. Des études récentes confirment que les aptitudes cognitives de la population ont des retombées bénéfiques importantes sur les salaires, sur la répartition des revenus et sur la croissance économique (Hanushek et Wößmann, 2007). Leur impact est en effet plus fort que le nombre d'années de scolarité suivies. La proportion d'individus qui maîtrisent les savoirs élémentaires et celle des individus atteignant un bon niveau ont chacune des effets sensibles sur la croissance, selon ces auteurs (Hanushek et Wößmann, 2009). Leurs estimations donnent également à penser que l'incidence des bons éléments est plus importante dans les pays pauvres. Un accès plus large à un enseignement de qualité permettra aussi de s'assurer que les enfants, qui risquent sinon de devenir des travailleurs peu productifs, seront mieux armés pour tirer pleinement parti de leur potentiel. À plus long terme, cela aiderait le Mexique à améliorer la productivité de sa population active, notamment celle des actifs les moins qualifiés, ce qui permettrait à plus de citoyens de rejoindre le secteur formel de l'économie et d'y réussir. On sait par ailleurs qu'une instruction de meilleure qualité, avec des résultats plus justes, entraîne une amélioration de l'état de santé de la population, une plus grande cohésion sociale et une baisse de la criminalité (Wilkinson et Pickett, 2010, Field, *et al.*, 2007 ; Lyche, 2010). Le graphique 3.5 montre que certains pays obtiennent de bons résultats scolaires en moyenne ainsi qu'un haut degré d'équité dans l'enseignement secondaire, ce qui indique qu'un plus grand nombre d'enfants peuvent développer pleinement leurs aptitudes à l'école, sous réserve que les mesures appropriées aient été prises.

Le système d'éducation du Mexique est confronté à plusieurs enjeux. Nombre d'établissements scolaires et d'enseignants sont confrontés à une situation très difficile. Les structures de soutien et la qualité de la direction et de l'enseignement sont faibles dans de nombreux établissements. Dans certaines régions, on observe un absentéisme massif et un manque de ponctualité des enseignants, ce qui réduit encore le temps d'instruction. De nombreux enseignants travaillent dans une école le matin et dans une autre l'après-midi, ou exercent en plus un autre emploi. Dans beaucoup de zones rurales ou isolées, ils enseignent souvent dans de petites écoles, où les possibilités de travail en équipe et de progrès mutuels sont peu nombreuses. La qualité de la formation, la sélection et l'affectation des enseignants soulèvent de sérieux doutes, de même que l'évolution de carrière des enseignants, le niveau de soutien apporté aux écoles et aux enseignants par les chefs d'établissement, les superviseurs et par ceux qui dirigent et gèrent le système dans son ensemble.

Des progrès sont déjà perceptibles. Par exemple, le Mexique a enregistré de nettes améliorations ces dernières années au niveau des résultats scolaires des étudiants et des

Graphique 3.5. **Incidence entre le milieu socio-économique d'origine et les résultats en compréhension de l'écrit, PISA 2006**



1. À titre d'exemple, tous les pays du quart supérieur droit présentent à la fois des résultats aux tests du PISA supérieurs à la moyenne et un degré d'équité élevé (exprimé par la faible incidence du milieu d'origine de l'élève sur ses résultats). En revanche, le groupe de pays situés dans le quart inférieur gauche cumule des résultats inférieurs à la moyenne et un faible degré d'équité (incidence forte du milieu d'origine sur les résultats). La moyenne de l'OCDE utilisée dans ce graphique est la moyenne arithmétique de l'ensemble des pays membres.

Source : OCDE (2010d), Résultats du PISA 2009 – Surmonter le milieu social – l'égalité des chances dans l'apprentissage et l'équité du rendement de l'apprentissage, vol. 2 : Analyse, OCDE, Paris.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932383983>

taux de scolarisation des enfants de 15 ans. Les résultats du PISA pour la période comprise entre 2003 et 2009 font apparaître des avancées sensibles en mathématique, le Mexique étant le pays qui enregistre la plus forte augmentation (33 points) de son score moyen. Le pays semble donc être sur la bonne voie. Si ces tendances perdurent, il pourrait être en mesure de réaliser ses objectifs de performance en 2012. Des efforts considérables ont été faits pour renforcer les tests de performance des étudiants (ENLACE, ESCALE et PISA).

Pour renforcer les efforts du pays en vue d'améliorer l'instruction de ses jeunes, le Mexique et l'OCDE ont établi un accord de coopération entre 2008 et 2010 afin d'élaborer des stratégies destinées à améliorer la qualité et l'équité dans le système éducatif. L'objectif premier de cet accord était de relever le niveau des enseignants et d'améliorer la gestion des établissements scolaires, leur direction, la participation de la collectivité, les incitations et les mesures de stimulation. Les recommandations et stratégies principales

que l'OCDE a mises au point avec le Mexique lors de cette collaboration sont décrites dans les paragraphes suivants. Elles portent en premier lieu sur l'enseignement de base, car sans améliorations notables dans ce secteur, les efforts déployés pour renforcer d'autres composantes du système d'enseignement et de formation seraient inutiles. Ces recommandations peuvent toutefois être facilement étendues au deuxième cycle du secondaire (encadré 3.2).

Les réformes visant à améliorer l'enseignement et la gestion des établissements scolaires devraient reposer sur des normes définissant les performances attendues des enseignants

La réforme la plus importante que le Mexique peut engager pour améliorer les résultats scolaires de ses jeunes consiste à mettre en place un système efficace de recrutement, de formation, d'évaluation et de perfectionnement des meilleurs enseignants pour ses écoles. Avec l'enseignement, une direction et une gestion de qualité au sein des établissements scolaires sont indispensables pour mieux aider les élèves à apprendre en classe. À l'heure actuelle, les enseignants et les chefs d'établissement ne bénéficient pas d'une formation initiale adaptée. Les mécanismes d'affectation des enseignants se sont améliorés ces dernières années dans certains États, avec l'instauration du nouvel examen de certification des enseignants, mais, malgré ces avancées, ces mécanismes ne sont toujours pas suffisants et doivent être encore développés. La formation et les nominations aux postes de chef d'établissement ne correspondent pas à ce dont les écoles ont besoin pour aider les élèves à améliorer leurs résultats. Les réformes visant à améliorer la formation initiale des enseignants et le système de perfectionnement professionnel et à développer l'évaluation des enseignants devraient reposer sur des normes (qui font toujours défaut aujourd'hui) définissant précisément les performances attendues des enseignants.

Le Mexique doit mettre au point et utiliser à l'échelle nationale un ensemble cohérent de normes définissant les compétences dont les enseignants, y compris des chefs d'établissement, ont besoin pour aider les élèves à exploiter pleinement leur capacité d'apprendre. Pour améliorer la qualité et l'équité au sein des établissements et dans l'enseignement, il faut, dans un premier temps, définir clairement les fonctions et les responsabilités des enseignants et des chefs d'établissement. Des normes relatives aux performances des enseignants devraient également s'accompagner d'une description précise des connaissances et des compétences que les élèves doivent apprendre dans chaque discipline et dans chaque classe. Les autorités ont entamé il y a peu des travaux importants concernant les normes applicables à l'enseignement en classe, aux établissements et aux programmes scolaires. Au cours de l'année scolaire 2008/09, un projet pilote, « Des normes pour l'enseignement de base », a été mené dans 480 écoles primaires et 128 écoles secondaires du premier cycle. Ces normes ont été élaborées après avoir observé les enseignants d'écoles obtenant de bons résultats. Cette approche semble intéressante et prometteuse. Il est maintenant important que les enseignants participent davantage à la conception des normes et qu'ils transmettent des informations en retour. Par ailleurs, les États qui peuvent déjà avoir défini leurs propres normes pédagogiques devraient être associés à ce processus, de même que les personnes susceptibles d'utiliser ces normes à des fins de formation ou d'évaluation par exemple.

L'une des difficultés sera d'inciter des candidats plus qualifiés à choisir le professorat. Si l'on veut que l'enseignement devienne une profession valorisée au Mexique, il faut en

premier lieu améliorer le niveau des candidats dans les instituts de formation des enseignants, et en particulier, mais pas uniquement, dans les écoles normales (*Normales*). Pour cela, on peut durcir les critères d'admission aux programmes de formation initiale et instituer un examen d'entrée national et d'autres outils d'évaluation des candidats à l'enseignement. Il y a presque deux fois plus de candidats souhaitant intégrer une école normale que de postes à pourvoir ultérieurement. Si l'on ne parvient pas à sélectionner les candidats avant qu'ils ne commencent leur formation initiale, des problèmes vont apparaître et certains vont réaliser après plusieurs années d'études qu'ils ne seront jamais enseignants. En outre, le fait de n'accepter que les meilleurs étudiants pourrait améliorer la qualité de l'instruction dans les écoles normales et rehausser le prestige de la profession.

Le niveau des écoles normales et autres instituts qui proposent des programmes de formation initial des enseignants doit nettement s'améliorer s'ils doivent rester les principaux prestataires dans ce secteur. La première étape devrait consister à mettre en place des normes rigoureuses relatives à l'agrément de toutes les écoles normales et des autres instituts de formation des enseignants.

Le Mexique a commencé à professionnaliser les nominations des enseignants, en instituant un nouvel examen de certification des enseignants (*Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes*). Cet examen vise à identifier ceux qui ont les aptitudes requises pour enseigner parmi ceux qui souhaitent entrer dans la profession pour la première fois, les enseignants sans poste permanent et les enseignants qui demandent à avoir un deuxième poste permanent (*doble plaza*). La réussite à cet examen est une condition indispensable à la nomination à un poste permanent. Les autorités devraient encore développer et améliorer cet examen, qui se limite actuellement à un QCM de deux heures. En l'étoffant (par exemple, avec la rédaction d'un essai et des épreuves orales), on pourrait en faire un instrument de sélection des meilleurs candidats. L'examen devrait être utilisé pour s'assurer que seuls les candidats ayant un niveau de qualifications minimum peuvent devenir enseignants. Ceux qui ne sont pas au niveau devraient avoir accès à une formation supplémentaire, comme les cours de remise à niveau mis en place par le Mexique et qui sont aussi un instrument de soutien bienvenu pour les enseignants en poste. L'administration fédérale devrait également convaincre les États qui ont jusqu'à présent refusé d'adopter ce nouvel examen de rejoindre à terme cette initiative. Le Mexique devrait aussi poursuivre ses efforts pour mettre au point un mécanisme du même type pour l'agrément des chefs d'établissement.

Le Mexique ne dispose pas de programme d'initiation pratique des enseignants, qui aiderait les nouvelles recrues à apprendre leur métier avec l'aide de collègues jouant le rôle de tuteurs. En outre, il n'y a pas de période probatoire avant d'obtenir un poste permanent. On sait pourtant que les premières années de pratique sont déterminantes pour la qualité du travail par la suite (Hobson *et al.*, 2009 ; Larsen *et al.*, 2005). En outre, la formation initiale des enseignants et leur sélection au départ soulèvent des inquiétudes (OCDE, 2010c). Il faut imposer une période d'initiation structurée en début de carrière, prévoir un soutien important pour tous les nouveaux enseignants (y compris ceux qui occupent des postes temporaires) et établir une période probatoire pour ces débutants, afin qu'ils puissent démontrer concrètement qu'ils sont capables d'aider leurs élèves à apprendre. Cela permettrait aux écoles de ne retenir que les enseignants qui satisfont à des normes nationales de performance qui restent encore à définir. Toutefois, les enseignants en période probatoire devront, si nécessaire, bénéficier d'un tutorat et d'un soutien de haut niveau afin de pouvoir se conformer à ces normes. Pour évaluer les jeunes enseignants et

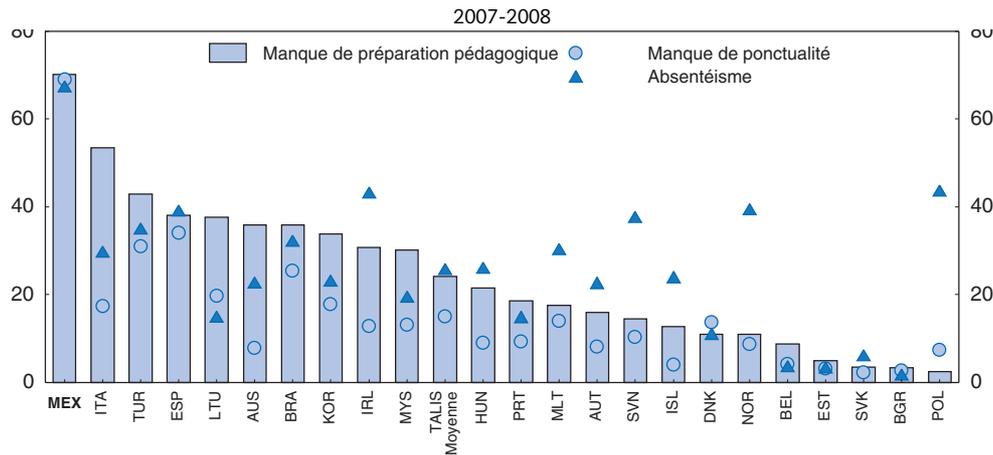
recenser ainsi les candidats compétents, il faut au préalable désigner des chefs d'établissement et des enseignants tuteurs qualifiés.

Pour améliorer le recrutement des enseignants, les postes vacants, y compris ceux destinés à des enseignants en exercice, devraient être ouverts à la concurrence. Alors que les postes nouveaux sont désormais pourvus par le biais du concours des enseignants, la plupart des postes vacants réservés à des enseignants déjà en exercice sont gérés par des commissions mixtes composées de représentants des autorités locales chargées de l'éducation et des syndicats. Le temps d'attente est le critère principal qui fait augmenter les chances d'obtenir le poste de son choix. Pour améliorer l'adéquation entre les enseignants et les écoles, il serait souhaitable d'ouvrir tous les postes vacants à la concurrence et d'améliorer les critères de sélection, notamment en prenant en compte les résultats du concours des enseignants. En outre, les établissements scolaires devraient être autorisés à choisir parmi une liste de candidats présélectionnés.

Il devrait exister des procédures objectives permettant de choisir les candidats appropriés pour devenir chefs d'établissement, à partir de tests, du dossier et de l'expérience acquise. La nomination des chefs d'établissement devrait se faire à partir d'une liste de candidats qualifiés pour prendre la direction d'un établissement scolaire. Il devrait incomber aux États de veiller à ce que chaque école soit dirigée par une personne qualifiée et formée. Les États devraient former un jury qui désignerait le meilleur candidat en fonction de l'établissement et de ses besoins. Il serait souhaitable que le milieu scolaire participe à la nomination des chefs d'établissement, éventuellement par l'intermédiaire de représentants des parents d'élèves ou du conseil d'établissement.

La qualité du système de perfectionnement professionnel et sa pertinence pour les enseignants et les établissements scolaires doivent s'améliorer, tandis que les incitations à suivre des cours de perfectionnement devraient correspondre davantage aux résultats souhaités. Parmi les pays ayant participé à l'enquête TALIS (enquête d'opinion auprès des enseignants), les enseignants mexicains sont les premiers (plus de 80 %) à dire qu'ils auraient souhaité avoir plus de cours de perfectionnement professionnel, ce qui montre qu'ils ne se sentent pas préparés à assumer leurs fonctions. L'enquête TALIS révèle également qu'au Mexique, le pourcentage de chefs d'établissement signalant que le manque d'enseignants qualifiés nuit à l'instruction est près de deux fois plus élevé que la moyenne des autres pays participants (graphique 3.6). De nombreux enseignants financent leurs propres formations au-delà des cours proposés par l'administration fédérale et les États, ce qui indique que les programmes proposés ne correspondent pas toujours à leurs besoins. De fait, le pourcentage d'enseignants qui ont dû payer la totalité de leurs cours de perfectionnement professionnel est plus de deux fois plus élevé au Mexique qu'en moyenne dans les pays ayant participé à l'enquête : 19 %, contre 8 % en moyenne. L'offre actuelle de cours de perfectionnement professionnel est morcelée entre de multiples prestataires et organismes, et les enseignants estiment que les programmes proposés ne leur sont pas toujours utiles. Il serait souhaitable de diversifier les possibilités de perfectionnement et de les rendre plus cohérentes et pertinentes par rapport aux besoins des établissements scolaires. Les efforts actuellement déployés pour renforcer la pertinence du catalogue national des formations (*Catálogo Nacional de Formación*) devraient se poursuivre.

Les chefs d'établissement devraient également suivre une formation sur leur rôle de responsables de l'instruction avant qu'ils ne prennent leurs fonctions. La mise en place de

Graphique 3.6. **Comportements que les chefs d'établissement considèrent comme préjudiciables à l'enseignement**

Source : OCDE (2009), *Créer des environnements efficaces pour l'enseignement et l'apprentissage : – Premiers résultats de l'enquête TALIS*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932384002>

programmes d'initiation pour les chefs d'établissement et de formations en cours d'emploi utiles devrait les aider à assumer leurs tâches. L'élaboration de normes nationales applicables aux chefs d'établissement permettra d'évaluer ces derniers sur la base de critères précis. Les pouvoirs publics devraient envisager d'attribuer des points de formation aux chefs d'établissement en fonction de l'adéquation entre leur formation et leurs besoins. Le nouveau catalogue national des formations comprend un volet important consacré aux cours proposés par différents instituts sur la gestion et la direction des établissements scolaires en 2010, ce qui constitue une amélioration.

Il est urgent d'instaurer au Mexique un système d'évaluation des enseignants fondé sur des normes. Différentes études donnent à penser que les mécanismes actuels de promotion des éducateurs, d'avancement professionnel (*Carrera Magisterial*) et, dans une moindre mesure, d'évolution des carrières (*Escalafón*), ne seraient pas efficaces pour évaluer les performances des enseignants (Nieto de Pascual Pola, 2009 ; Santibáñez, 2002 ; Guevara et Gonzalez, 2004). Il semble donc que le pays ne dispose pas d'un système d'évaluation adéquat pour les enseignants en exercice, ni des moyens nécessaires pour recenser et récompenser les bons enseignants. Les enseignants médiocres ne sont pas repérés et continuent donc d'exercer leur métier, ce qui peut contribuer à la mauvaise image de la profession, mais aussi aux faibles résultats des élèves. Le Mexique devrait se consacrer à la mise au point d'un système d'évaluation des enseignants basé sur des normes nationales qui restent à définir. Au cours des premières années, ce système aiderait essentiellement les enseignants à progresser sur leurs objectifs individuels, avec des possibilités de soutien professionnel adaptées. Une fois le système bien en place et ses règles approuvées, il pourra être utilisé pour récompenser les meilleurs enseignants et soutenir les moins performants, en les orientant vers des programmes de perfectionnement professionnel. Les enseignants qui obtiennent systématiquement des résultats médiocres devraient être exclus du système éducatif (OCDE, 2010c ; OCDE, à paraître). Cependant, il conviendra de mettre en place progressivement et prudemment tout nouveau système d'évaluation de ce type, et en premier lieu, dans les écoles qui bénéficient de dirigeants et d'enseignants tuteurs compétents et bien formés. En outre,

l'administration centrale et les États ne ménagent pas leurs efforts pour évaluer le système d'éducation. Le ministère compétent met actuellement au point un dispositif d'évaluation fondé sur une mesure de la valeur ajoutée afin de disposer de davantage de données sur les services expressément offerts par un établissement pour contribuer à l'épanouissement de ses élèves. Les autorités travaillent aussi à l'établissement d'un calendrier unique pour toutes les évaluations des élèves et des enseignants en 2011. Comme recommandé par l'OCDE, elles négocient avec les syndicats une initiative d'évaluation universelle des enseignants afin d'améliorer le développement professionnel et de garantir une amélioration continue. Elles envisagent aussi de réformer le profil de carrière des enseignants (*Carrera Magistral*), en mettant un accent tout particulier sur la performance. Un système d'incitation fondé sur la performance des enseignants est déjà mis en œuvre.

Les établissements scolaires doivent obtenir des financements plus fiables et équitables, ainsi qu'une plus grande autonomie

Malgré des niveaux adéquats de dépenses globales au titre de l'éducation, de nombreux établissements scolaires fonctionnent avec peu de moyens, lesquels sont en outre mal répartis. Plus de 90 % des ressources sont consacrés à la rémunération du personnel. D'autres fonds sont versés uniquement à un nombre limité d'établissements, sur demande, dans le cadre de plus de 200 programmes fédéraux et étatiques différents. La majorité des écoles les plus petites et les plus pauvres ne reçoivent aucun financement au titre des programmes actuels car elles n'ont pas les capacités administratives nécessaires pour respecter la procédure de demande ou rédiger les rapports requis. Aujourd'hui, les établissements les mieux lotis, soit 50 % de l'ensemble, reçoivent la plupart des fonds affectés à ces programmes, tandis que les établissements situés en zone défavorisée ont des infrastructures publiques médiocres et des enseignants souvent moins qualifiés. La répartition actuelle des ressources laisse peu de place à l'amélioration des infrastructures scolaires. Concrètement, les parents doivent, dans de nombreuses écoles, contribuer au financement des matériels pédagogiques et des infrastructures scolaires, souvent par l'intermédiaire de magasins scolaires gérés par des associations parents/professeurs. La distribution des ressources financières au sein du système constitue donc un problème fondamental, et devrait reposer davantage sur les besoins. Un financement plus fiable du matériel scolaire et des programmes spécifiques pour l'ensemble des écoles seraient préférables.

Une refonte des méthodes de financement des États et le remplacement des multiples programmes de financement spécifiques par une seule subvention d'amélioration permettraient de renforcer l'égalité en matière de financement et de réduire les écarts de performances entre les établissements privilégiés et les autres. S'agissant des méthodes de financement des États, les établissements scolaires situés dans les zones les plus défavorisées pourraient recevoir proportionnellement plus d'argent par élève. En outre, une subvention d'amélioration unique et adaptable, dont toutes les écoles bénéficieraient, pourrait être mise au point pour répondre plus précisément aux besoins et aux priorités des établissements que l'éventail actuel des programmes de financement. Cette subvention serait administrée par l'État, qui générerait ainsi l'enseignement prodigué dans les établissements scolaires.

Le niveau d'autonomie dans les établissements scolaires mexicains est l'un des plus faibles de la zone OCDE. Les chefs d'établissement n'ont quasiment aucune latitude sur la gestion de leur école, notamment en ce qui concerne les enseignants. Les chefs

d'établissement sont déterminants pour instaurer une culture et des conditions propices à de meilleurs résultats scolaires (Pont *et al.*, 2008). Si l'on veut professionnaliser la fonction de chef d'établissement et établir une base sur laquelle définir les responsabilités de ces dirigeants, il faut leur donner une plus grande marge de manœuvre. Toutefois, au Mexique, où les capacités et la formation des chefs d'établissement doivent encore être développées, il est important dans un premier temps de renforcer les capacités. D'une part, des projets pilotes pourraient être lancés dans plusieurs communes ou groupes d'établissements en matière d'autonomie, de délégation des ressources financières et de gestion locale. D'autre part, il est nécessaire d'élaborer des structures de soutien permettant aux établissements d'être autonomes. Dans les systèmes scolaires où les chefs d'établissement sont bien formés et préparés, et où il existe des règles précises et des mécanismes de soutien assurant des résultats équitables, une solution viable peut consister à donner une large autonomie aux établissements scolaires (OCDE, 2010c).

Pour améliorer la transparence et assurer une meilleure prise de conscience de la valeur de l'éducation, le Mexique a adopté une politique qui exige de chaque établissement qu'il établisse un conseil de participation sociale, afin de renforcer les liens avec les parents et la communauté. Pour bien s'acquitter de leurs missions à terme, ces conseils doivent pouvoir exercer une certaine influence sur des aspects importants comme le choix du personnel et des ressources scolaire, la conception des programmes d'études et d'autres modalités organisationnelles.

Encadré 3.2. Principales recommandations en vue d'améliorer la productivité

- Coopérer avec les administrations infranationales afin d'assurer l'interconnexion des portails de création d'entreprise au niveau des États et des municipalités avec le nouveau guichet unique en ligne regroupant l'ensemble des formalités réglementaires fédérales requises pour créer une entreprise. Associer les partenaires stratégiques, officiers ministériels et administrations infranationales par exemple, à la mise en œuvre du portail et le faire mieux connaître auprès du public via des campagnes d'information dans les médias.
- Envisager d'étendre l'initiative *Base Cero* à un plus vaste ensemble de processus économiques ayant une forte incidence sur la productivité, en ne se limitant pas à la phase de démarrage création d'entreprise.
- Mettre en œuvre le nouveau dispositif d'évaluation de l'impact de la réglementation.
- Encourager les États et les municipalités à se servir de la « boîte à outils » pour simplifier les textes réglementaires à l'échelon infranational. Coordonner la réglementation entre les différents niveaux d'administration.
- Mettre en œuvre sans tarder la réforme du droit de la concurrence, qui prévoit des visites inopinées des bureaux, la possibilité de poursuites pénales et, éventuellement, d'importantes pénalités monétaires.
- Instaurer des tribunaux d'*amparo* spécialisés dans le domaine économique qui puissent statuer sur des affaires émanant d'organismes traitant de questions relevant de ce domaine.
- Limiter l'attribution de créneaux aéroportuaires en fonction des droits acquis de façon à assurer l'efficacité et l'impartialité du système. Envisager de supprimer l'obligation d'obtenir des concessions par route et autoriser les compagnies aériennes à assurer leur service tant qu'elles satisfont aux règles de sécurité.

Encadré 3.2. Principales recommandations en vue d'améliorer la productivité (suite)

- Assouplir les restrictions à l'obtention d'un permis de transport interurbain par autocar et assurer un accès non discriminatoire aux installations essentielles. En particulier, abandonner l'obligation faite au régulateur de fonder sa décision concernant l'entrée sur le marché d'une nouvelle entreprise sur des études de la demande et des études de rentabilité.
- Mettre en application les modifications légales visant à faciliter l'accès aux services bancaires et à améliorer l'accès des banques aux installations essentielles.
- Faire en sorte que l'abandon de l'obligation faite aux entreprises d'exploiter une usine ou un laboratoire au Mexique pour pouvoir vendre des médicaments génériques soit rapidement effectif. Exiger des médecins qu'ils prescrivent les médicaments sous leur dénomination commune internationale uniquement.
- Fusionner les zones d'appel locales. Habilitier COFETEL à réglementer les tarifs d'interconnexion *ex ante*, à identifier les goulets d'étranglement et désigner les installations essentielles pour tous les secteurs des télécommunications ainsi qu'à établir des conditions d'accès non discriminatoires à ces installations. Dégrouper l'accès aux infrastructures essentielles lorsque cela favorise la concurrence et n'affaiblit pas les incitations à investir. Fonder les tarifs d'interconnexion sur les coûts marginaux à long terme.
- Établir des normes nationales définissant les performances attendues des enseignants et améliorer la formation initiale de ces derniers par un système d'agrément des instituts de formation des enseignants. Améliorer le nouvel examen de certification des enseignants et ouvrir tous les postes d'enseignant vacants à la concurrence. Professionnaliser la désignation des chefs d'établissement.
- Professionnaliser la formation et la sélection des chefs d'établissement afin qu'ils assument un plus grand rôle dans le recrutement et le salaire des enseignants.
- Instaurer progressivement un système d'évaluation des enseignants.
- Assurer aux établissements scolaires des financements fiables, notamment grâce à une allocation efficace des ressources, par exemple en réformant les méthodes de financement des États et en remplaçant les très nombreux programmes de financement spéciaux par une subvention d'amélioration unique.

Notes

1. Ce rapport peut être consulté à l'adresse suivante : www.oecd.org/document/15/0,3746,en_2649_34141_44973455_1_1_1_1,00.html.
2. La panoplie d'instruments peut être consultée à l'adresse suivante : www.oecd.org/document/14/0,3746,en_2649_34141_46967374_1_1_1_1,00.html.

Bibliographie

- Aghion, P. et R. Griffith (2005), *Competition and Growth*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Aguerrondo, I., F. Benavides et B. Pont (2009), *School Management and Teacher Professionalization in Mexico: Context, Challenges and Preliminary Policy Orientations*, OCDE, Paris.
- Banque mondiale (2010), *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs*, Washington, DC.

- Castellanos, S., et al. (2008), « Interchange Fees for Bank Payment Card Transactions at Point of Sales in Mexico », document interne, Banque du Mexique.
- Comisión Federal de Competencia (CFC) (2009), « Competencia y Distribución del Ingreso », Comisión Federal de Competencia, Mexique, DF.
- CFC et OCDE (2009), « Recomendaciones para promover un marco regulatorio más favorable a la competencia en la interconexión entre redes de Telecomunicaciones », Comisión Federal de Competencia, Mexique, DF.
- CFC et OCDE (2010), « Regulación y Competencia en el Autotransporte Foraneo de Pasajeros », Comisión Federal de Competencia, Mexique, DF.
- Chiquiar, D. et M. Ramos-Francia (2009), « Competitiveness and Growth of the Mexican Economy », *Documents de travail de la Banque du Mexique*, vol. 11.
- Conway, P. et G. Nicoletti (2006), « Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 530.
- Duval, R., J. Elmeskov et L. Vogel (2007), « Structural Policies and Economic Resilience to Shocks », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 567, OCDE.
- Estrada, E. et S. Vazquez. (2011), « Bid-rigging in public procurement of generic drugs in Mexico », *manuscript, Comisión Federal de Competencia, Mexique, DF.*
- Field, S., M. Kuczera et B. Pont (2007), *En finir avec l'échec scolaire – Dix mesures pour une éducation équitable*, Politiques de l'éducation et de la formation, OCDE Éditions.
- García Villarreal, Jacobo Pastor (2010), « Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Subnational Level », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique* n° 18, Publications de l'OCDE, www.oecd.org/document/15/0,3746,en_2649_34141_44973455_1_1_1_1,00.html.
- Hanushek, E. et L. Wößmann (2007), « The Role of Education Quality in Economic Growth », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 4122, février 2007.
- Hanushek, E. et L. Wößmann (2009), « Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation », *Document de travail de l'IZA*, n° 4575, novembre 2009.
- Hobson, A.J., et al. (2009), « Mentoring Beginning Teachers: What We Know and What We Don't », *Teaching and Teacher Education: An International Journal of Research and Studies*, vol. 25, n° 1, pp. 207-216.
- Guevara, M.R. et L.E. González (2004), « Reporte sobre la Situación en México », document analytique, OCDE, Paris.
- Hopkins, D., et al. (2008), « Reflections on the Performance of the Mexican Education System », *Document analytique*, OCDE, Paris, www.oecd.org/edu/calidadeducativa.
- Larsen, M., C. Lock et M. Lee (2005), « Professional Certification and Entry-to-Practice Assessments: A Report for the Teaching Policy and Standards Branch », ministère de l'Éducation de l'Ontario, Ontario, Canada.
- Lyche, C. (2010), « Preventing Drop-out: Policies that Work », note rédigée pour le projet de l'OCDE sur le thème : En finir avec l'échec scolaire – Les mesures efficaces, OCDE, Paris.
- Matthews, P., et al., (2008), *Policy Measures Implemented in the First Cycle of Compulsory Education in Portugal (International Evaluation)*, ministère de l'Éducation, Lisbonne.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2005), « Product Market Reforms and Employment in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 472, OCDE.
- Nieto de Pascual Pola, D.M. (2009), « Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México » (comisionado por la Universidad Iberoamericana para la OCDE), *Document analytique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Éliminer la paperasserie : Des stratégies nationales pour simplifier les formalités administratives*, Paris.
- OCDE (2008), *PISA 2006 – Volume 2 : Données*, PISA, OCDE Éditions.
- OCDE (2009), « Tuempresa.gob.mx: A One-Stop Shop for Quick and Easy Business Start-Ups in Mexico », www.oecd.org/dataoecd/55/36/43863212.pdf.

- OCDE (2010a), *Regards sur l'éducation 2010 – Les indicateurs de l'OCDE*, OCDE Éditions.
- OCDE (2010b), *L'éducation, un levier pour améliorer la santé et la cohésion sociale*, Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement, OCDE Éditions.
- OCDE (2010c), *Improving Schools: Strategies for Action in Mexico*, OCDE Éditions.
- OCDE (2010d), *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I)*, PISA, OCDE Éditions.
- OCDE (2010e), *Optimiser les dépenses de santé*, Études de l'OCDE sur les politiques de santé, OCDE Éditions.
- OCDE (à paraître), *Establishing a Framework for Evaluation and Teacher Incentives: Considerations for Mexico*, OCDE Éditions.
- Office of Fair Trading (2008), *Personal Current Accounts in the UK*, www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/financial_products/OFT1005.pdf.
- Pont, B., D. Nusche et H. Moorman (2008), *Améliorer la direction des établissements scolaires – Volume 1 : Politiques et pratiques*, OCDE, Paris.
- Ros, A. (2010), « The Determinants of Pricing in the Mexican Domestic Airline sector and the Impact of Competition and Airport Congestion », Document de travail, 23 avril 2010, Projet OCDE-CFC sur l'évaluation de la concurrence.
- Santibáñez, L. (2002), « ¿Están mal pagados los maestros en México? Estimado de los salarios relativos del magisterio », *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. 32, n° 2, pp. 9-41.
- Urzúa, C. (2009), « Efectos sobre el bienestar social de las empresas con poder de mercado en México », *Finanzas Públicas* vol. 1, n° 1, pp. 79-118.
- Wilkinson, R. et K. Pickett (2010), *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Penguin, Londres.
- Woelfl et al. (2009), « Ten Years of Product Market Reform in OECD Countries – Insights from a Revised PMR Indicator », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 695.
- World Economic Forum (2009), *The Global Competitiveness Report 2009-2010*, Genève.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Mexico 2011

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2011-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2011), « Politiques de la réglementation, de la concurrence et de l'éducation : des réformes structurelles pour accélérer la croissance de la productivité », dans *OECD Economic Surveys: Mexico 2011*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2011-6-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.