

© OECD, 2002.

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

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

All requests should be made to:

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

© OCDE, 2002.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

III. Réformes structurelles pour une croissance durable et équilibrée

Introduction

En 2000, l'économie mexicaine était dans la cinquième année du cycle d'expansion qui a suivi la crise du peso, le taux de croissance moyen annuel atteignant environ 5 pour cent depuis 1995. Dans la deuxième moitié des années 1990, les progrès ont continué sur la voie de la réforme structurelle, dans la ligne des recommandations de l'OCDE formulées dans des études récentes ; mais des initiatives importantes restent à engager et des réformes en cours à compléter. La détérioration du climat macroéconomique qui a accompagné les évolutions aux États-Unis durant l'année 2001 ne doit pas ralentir le pas de la réforme. Au contraire, il est important de dépasser les résistances. La nouvelle administration doit encore préciser sa stratégie de réforme à moyen terme et progresser dans la mise en œuvre des politiques déjà annoncées. La réforme fiscale récemment approuvée va dans la bonne direction, quoique des mesures additionnelles devront être prises, comme cela a été indiqué au chapitre précédent. Par ailleurs, le nouveau gouvernement, dans son Plan National de Développement 2001-06, met l'accent sur la nécessité de continuer l'action sur un front large, pour favoriser l'investissement privé et la création d'emplois productifs. Une attention particulière est accordée à la stratégie pour le développement régional.

Le présent chapitre examine tout d'abord la performance économique du Mexique. Tout en mettant en lumière les progrès accomplis, il souligne la persistance du problème de la pauvreté et des disparités régionales marquées en termes de niveaux de revenu et de structures économiques. Sont ensuite passés en revue quelques domaines principaux où une action vigoureuse permettrait une amélioration durable du bien-être de la population y compris les groupes les plus défavorisés : la valorisation du capital humain et l'amélioration de la performance du marché du travail, la mise en place de conditions propices à l'utilisation des nouvelles technologies et au dynamisme des petites entreprises, et le renforcement de la concurrence sur les marchés des produits. L'encadré 4 à la fin du chapitre présente un récapitulatif des recommandations principales de l'OCDE pour la poursuite des réformes structurelles,

y compris dans certains domaines traités plus en profondeur dans des études précédentes, qui ne figurent pas dans la présente étude.

Performance de l'économie mexicaine sur le long terme

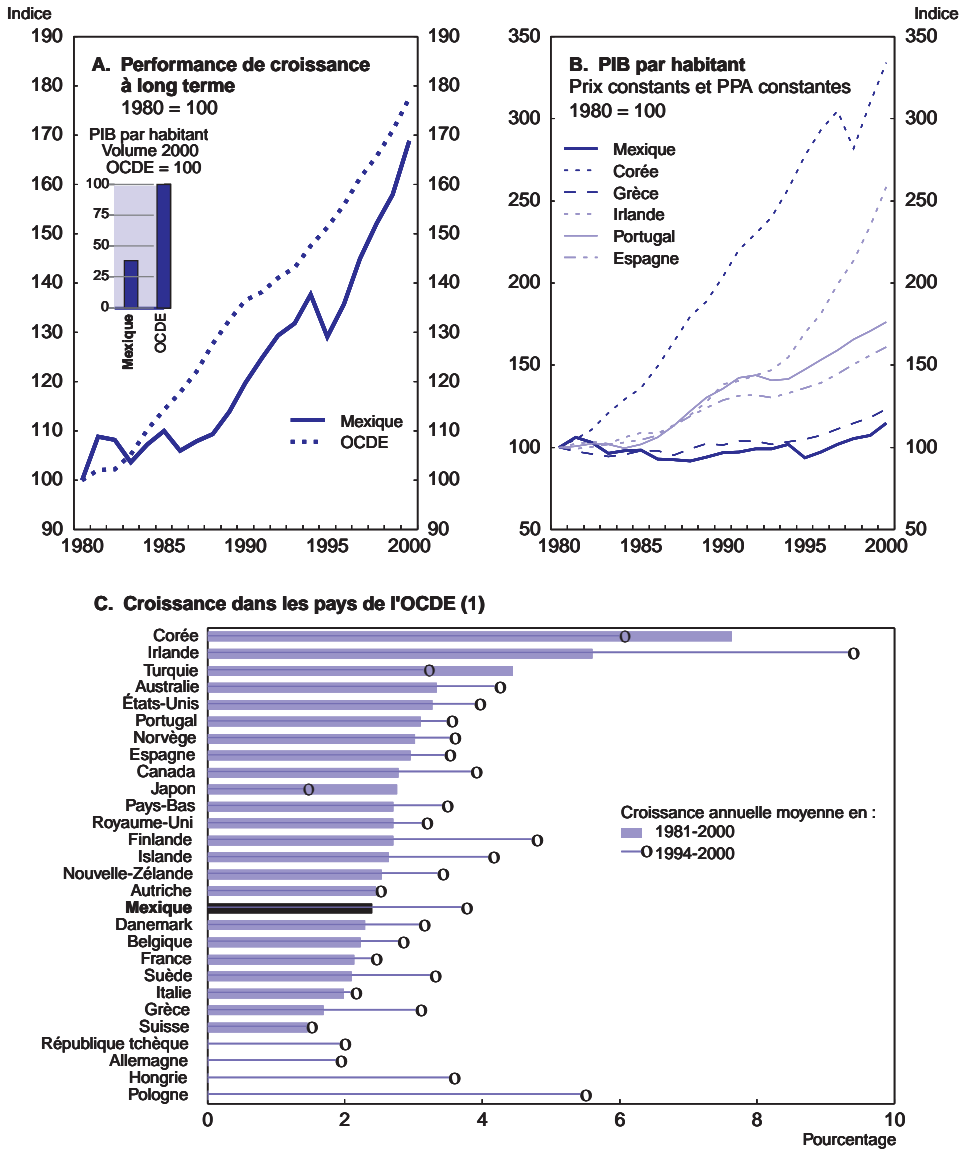
Globalement, la performance s'est améliorée...

Au cours des vingt dernières années le Mexique a connu des cycles d'activité assez heurtés avec des phases de croissance dynamique interrompues d'épisodes de crises économiques suivies de récessions graves (crise de la dette de 1982-83, crise du peso de 1994-95). Au total le PIB réel a augmenté d'environ 2 pour cent par an entre 1981 et 2000, croissance à peine égale à l'expansion de la population. Aussi, le niveau de vie a stagné alors qu'il progressait de 2 pour cent par an en moyenne dans l'OCDE (graphique 20)³⁹. Les résultats se sont cependant améliorés dans la dernière décennie. Grâce à une reprise durable, la croissance moyenne du PIB s'est établie autour de 3½ pour cent par an entre 1994 et 2000, ce qui a permis de compenser l'impact de la crise du peso et d'enregistrer une légère progression du niveau de vie sur l'ensemble de la période⁴⁰. L'emploi a augmenté à un rythme annuel moyen de 3 pour cent sur la même période (pour les salariés selon les comptes nationaux). La détérioration de la balance des paiements courants est restée limitée. L'inflation est tombée à moins de 5 pour cent à la fin de 2001. Parmi les facteurs qui ont contribué à l'amélioration de la performance globale du Mexique, on peut citer l'approfondissement du processus de libéralisation des échanges concrétisé avec l'entrée en vigueur de l'ALENA en 1994. La poursuite de politiques macroéconomiques prudentes a aussi contribué à l'amélioration de la performance mexicaine, tandis que le régime de taux de change flottant adopté depuis la crise de 1994 a facilité les ajustements aux chocs exogènes. De plus, les réformes structurelles engagées depuis un peu plus de dix ans sur un large front, y compris un programme de privatisation ambitieux, semblent enfin commencer à porter leurs fruits.

... mais la productivité de la main-d'œuvre n'a que faiblement augmenté

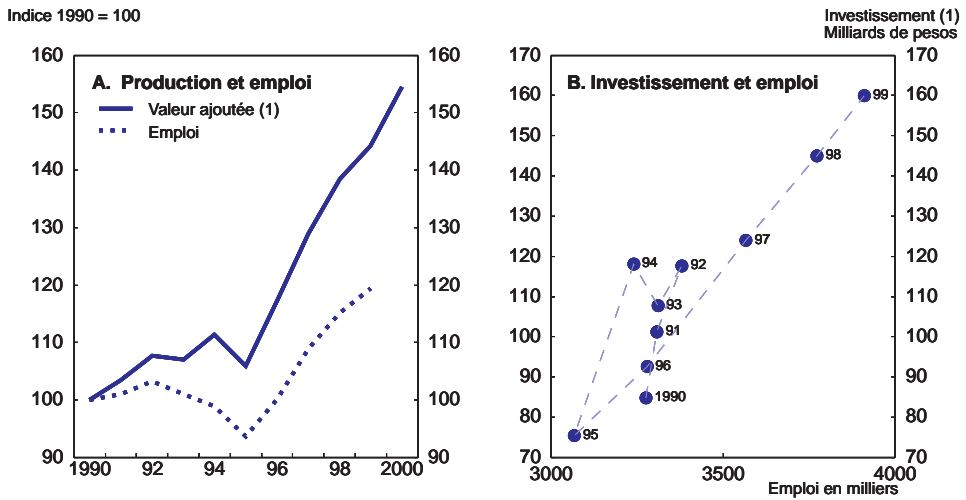
Malgré les progrès réalisés, la modernisation de l'économie mexicaine est incomplète. La productivité de la main-d'œuvre, mesurée comme le PIB par personne employée, n'a progressé que très faiblement depuis 1990. On estime que le niveau de la productivité au Mexique atteignait en 1999 un peu moins du tiers de la productivité aux États-Unis⁴¹. Au sein de l'OCDE, seuls la Turquie et les anciens pays à économie planifiée (Hongrie, Pologne et République tchèque) ont des niveaux comparables, tandis que la plupart des autres pays ont des niveaux de productivité se situant entre 70 et 80 pour cent de celui des États-Unis. La progression du PIB par habitant depuis 1994 est essentiellement imputable à une utilisation accrue de la main-d'œuvre (mesurée par une augmentation du ratio de

Graphique 20. **Comparaison des résultats du Mexique en matière de croissance**
Mesurée sur la base du PIB réel



1. Les séries pour la République tchèque, l'Allemagne (en raison de l'unification), la Hongrie et la Pologne sont incomplètes avant 1991. Ces pays sont classés par ordre alphabétique, en anglais.

Source : OCDE, *Principaux indicateurs économiques* ; OCDE, *Comptes nationaux*.

Graphique 21. **Emploi, production et investissement dans le secteur manufacturier**

1. Aux niveaux de prix constants de 1993.

Source : INEGI ; OCDE, *Comptes nationaux trimestriels*.

l'emploi sur la population). Au Mexique, où la population d'âge actif augmente rapidement, une proportion importante (et croissante) de la population est employée dans l'agriculture ou dans le secteur informel en milieu urbain, qui sont des activités à très faible niveau de productivité. Si l'on considère seulement l'emploi salarié dans les secteurs hors agriculture, les gains de productivité sont plus sensibles que dans l'ensemble de l'économie ; ainsi, dans l'industrie manufacturière, secteur le plus exposé à la concurrence, ils ont atteint 5 pour cent par an en moyenne en 1994-2000 (graphique 21). Malgré la forte progression de l'emploi et de l'investissement dans l'industrie manufacturière, ainsi que dans les services, au total, il apparaît que les créations d'emploi dans le secteur formel ont été insuffisantes pour absorber les nouveaux entrants dans des emplois productifs et faire diminuer sensiblement la taille du secteur informel⁴². En outre, certaines régions semblent être restées à l'écart du processus de développement et comme on le verra ci-après, la pauvreté demeure un problème endémique grave.

L'impact de la libéralisation commerciale a été très inégal selon les régions...

L'entrée en vigueur de l'ALENA en 1994 a constitué l'aboutissement d'un processus de libéralisation commerciale entamé une dizaine d'années auparavant.

On peut établir une relation étroite entre la croissance des exportations et les flux d'investissement direct étranger (IDE)⁴³. Dans les États du Nord, où sont localisées beaucoup des activités orientées vers l'exportation, y compris la plupart des *maquiladoras* (entreprises opérant sous franchise douanière), le PIB réel par habitant a progressé de 1 pour cent par an environ depuis 1993⁴⁴. Par contre, les États du Sud, qui étaient déjà parmi les plus pauvres, ont vu le PIB par habitant diminuer de 1 pour cent par an en moyenne sur la période⁴⁵ (tableau 12 et graphique 22). Pour les régions plus industrialisées du nord et du centre du Mexique, l'avantage constitué par la proximité géographique des marchés potentiels a été renforcé par une distribution favorable des dépenses publiques d'infrastructures, pendant plusieurs décennies⁴⁶. Dans ces régions, les entreprises présentaient une taille et une capacité de modernisation et d'innovation suffisantes pour s'adapter aux nouvelles conditions imposées par l'intégration. La région du Sud par contre était traditionnellement spécialisée dans des produits agricoles de base pour lesquels les exportations n'ont que faiblement progressé⁴⁷. Dans cette région, la base manufacturière était traditionnellement constituée de petites entreprises, tandis que les implantations de grappes industrielles ou de grosses entreprises orientées vers l'exportation restaient limitées. L'insuffisance des infrastructures de transports et communications a sans doute aussi contribué à isoler la dite région, l'empêchant de partager à plein les gains liés à l'ouverture commerciale – flux d'investissement direct étranger et transferts de technologie à travers des partenariats avec les entreprises étrangères.

Tableau 12. Indicateurs régionaux

	Nord ¹		Sud ²	
	1993 ³	2000 ³	1993 ³	2000 ³
Population (milliers)	9 336	11 402	8 850	10 439
PIB par habitant ⁴	3 493	3 719	2 534	2 532
Activités manufacturières				
Emploi (milliers)	677	987	65	93
Productivité (Nord = 100)	100	100	87	70
Secteur privé				
Travailleurs assurés (milliers) ⁵	1 678	2 295	276	321
Taux moyen (Nord = 100) ⁶	100	100	85	77

1. Nuevo Leon, Sonora, Coahuila, Chihuahua.

2. Oaxaca, Guerrero, Chiapas.

3. 1993 ou dernière année disponible ; population fondée sur le recensement de 1990. Travailleurs assurés pour 1994. La fin de période est 2000 sauf pour le PIB par habitant (1999) et l'emploi dans le secteur manufacturier (1998).

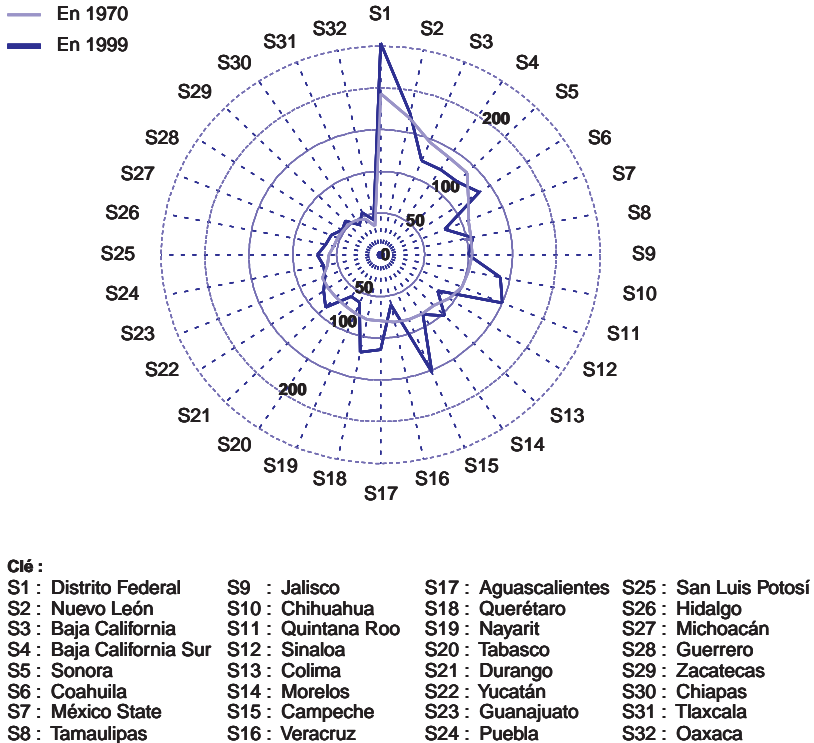
4. PIB réel par habitant en dollars de 2000.

5. Travailleurs inscrits à l'Institut de sécurité sociale IMSS.

6. Sur la base des salaires déclarés à l'IMSS par les travailleurs assurés.

Source : IMSS ; INEGI.

Graphique 22. **PIB par habitant dans les États du Mexique**
Mexique = 100



Source : INEGI.

... et la pauvreté demeure un phénomène de grande ampleur

Une proportion importante de la population mexicaine vit dans des conditions de pauvreté absolue. En 1998, on estime que 23 pour cent de la population vivait avec moins de 2 dollars par jour (soit moins de 4 dollars PPP)⁴⁸. A titre de comparaison, être au-dessous du seuil de pauvreté aux États-Unis, c'est disposer d'un revenu inférieur à 24 dollars par jour pour une personne seule⁴⁹ ; en 2000, environ 11 pour cent de la population des États-Unis vivait au-dessous du seuil de pauvreté. Dans un pays comme le Mexique où la pauvreté est absolue, en cas de crise économique, de l'ampleur de celle de 1995, on assiste à une détérioration du

niveau de vie de la population dans son ensemble, et à une augmentation dramatique du nombre de personnes vivant en situation de pauvreté. On observe à la fois une pauvreté encore largement répandue et une forte inégalité des revenus⁵⁰. La pauvreté extrême, qui se manifeste par des problèmes de nutrition et un accès très réduit aux soins de santé et à l'éducation, est un phénomène essentiellement rural, surtout concentré dans les États du Sud, mais pas seulement, et touchant les communautés indigènes. Elle touche environ 10 pour cent de la population. Dans les zones urbaines, la pauvreté est le plus souvent associée avec des activités précaires dans le secteur informel.

La pauvreté extrême nécessite des mesures d'urgence à impact quasiment immédiat : distributions d'aliments, créations d'emplois temporaires pour des groupes très vulnérables. La pauvreté à un degré plus modéré est combattue par des moyens portant sur la durée et qui vont au-delà du soutien de revenu. Une stratégie pour sortir durablement la population de la pauvreté vise à favoriser l'expansion des emplois productifs et à améliorer les compétences de la population. Des mesures efficaces ont été mises en place au milieu des années 1990. L'action a été encore renforcée par la nouvelle administration⁵¹. Outre les mesures ciblées, les gouvernements récents ont souligné l'importance de poursuivre une stratégie de développement qui vise à accroître le niveau de productivité de la main-d'œuvre.

Dans le passé la stratégie de croissance a largement reposé sur l'utilisation de ressources abondantes en main-d'œuvre à faible niveau de qualifications et de rémunérations dans le secteur des biens et services échangeables. Cette stratégie a été largement redéfinie depuis une dizaine d'années. La nouvelle administration poursuit une stratégie visant à renforcer la compétitivité de l'économie mexicaine en favorisant l'intégration de l'ensemble des secteurs et des régions. Le Plan National de Développement, 2000-06 (PND) met l'accent sur des actions horizontales propices à l'investissement privé et à la création d'emploi. Plusieurs des grandes lignes exposées dans le Plan recourent les premières conclusions de l'étude de l'OCDE concernant les principaux facteurs de la croissance⁵². Parmi ceux-ci, une participation accrue de la main-d'œuvre dans des activités productives allant avec une amélioration des qualifications de la main-d'œuvre, une forte accumulation de capital permettant une meilleure diffusion de l'innovation et la technologie ; un climat favorable à l'entrepreneuriat ; une concurrence active sur les marchés des produits et le développement des infrastructures de transport et communication sont parmi les éléments qui pourront améliorer durablement le niveau de vie au Mexique.

Politiques pour le capital humain et le marché du travail

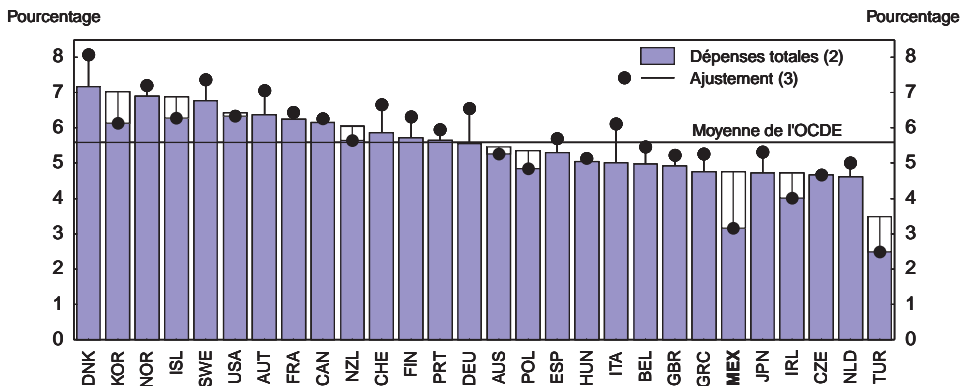
Renforcer les compétences et les qualifications de la population active

Le niveau de formation de la population dans son ensemble est encore extrêmement faible : malgré les améliorations récentes, 40 pour cent de la population

âgée de 25 à 64 ans n'a pas terminé l'enseignement secondaire obligatoire (premier cycle) ; pour ceux n'ayant pas accompli l'intégralité du secondaire, la proportion est de 80 pour cent, contre moins de la moitié dans l'OCDE en moyenne⁵³. Le Mexique actuellement consacre environ 6 pour cent du PIB aux dépenses d'éducation, ce qui corrigé de la structure démographique (plus de la moitié de la population a moins de 25 ans), reste très inférieur à la moyenne de l'OCDE (graphique 23). En outre, compte tenu de la croissance rapide de la population arrivant à l'âge actif (3 pour cent, soit un million de personnes par an), des efforts importants continueront de devoir être déployés pour faciliter la transition entre l'école et la vie active – y compris en offrant un éventail d'options de qualifications techniques et professionnelles pour les jeunes qui quittent le cycle secondaire ou l'enseignement supérieur.

Le processus intense de modernisation et de restructuration de l'économie et les déplacements de main-d'œuvre qui en résultent rendent nécessaire un effort important de formation continue. La modernisation du système de formation effectuée grâce à la mise en place d'un système national de normes et de certification mis au point en collaboration avec le secteur des entreprises constitue un progrès majeur. Le nouveau système qui commence à être opérationnel, s'il reflète convenablement les exigences du secteur productif, devrait faciliter la mobilité de la main-d'œuvre. Les initiatives privées pour la formation sont généralement

Graphique 23. **Dépenses d'éducation¹**
En pourcentage du PIB



1. En 1999 ou année disponible la plus proche. Les pays sont classés selon la dépense totale dans l'année.

2. Dépense publique et privée.

3. Ajustement pour prendre en compte la proportion de la population âgée de 5 à 29 ans de chaque pays par rapport à la moyenne de l'OCDE.

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

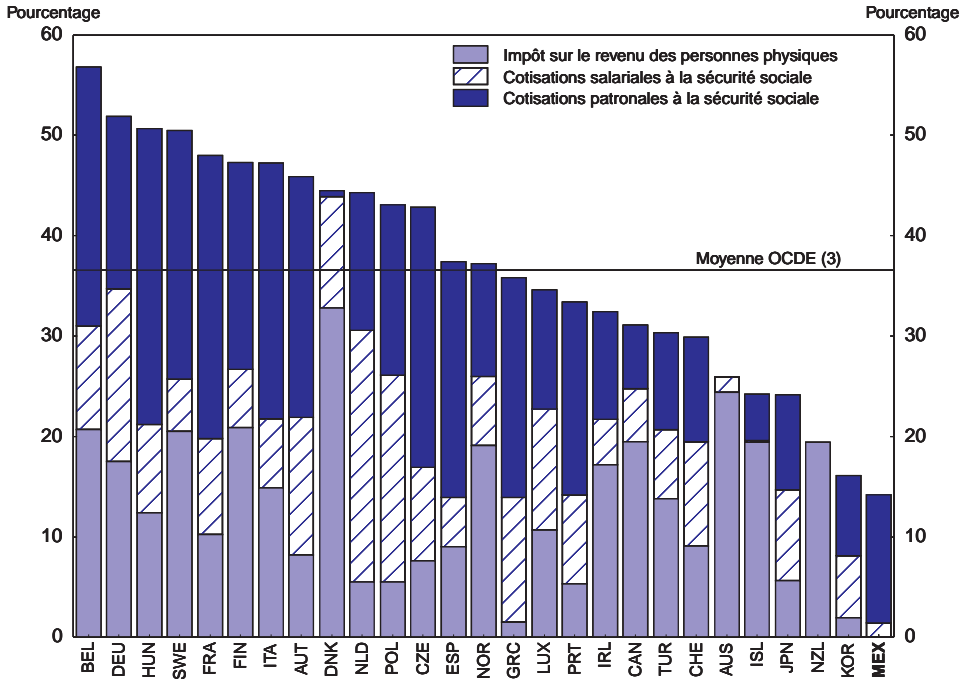
limitées aux plus grandes entreprises du secteur moderne de l'économie, tandis que les plus petites, qui auraient le plus besoin d'une amélioration des compétences, ne respectent pas les obligations légales en matière de formation. Deux principaux programmes publics de formation sont mis en œuvre : l'un fournit un soutien financier sur de brèves périodes aux travailleurs déplacés ou ayant perdu leur emploi ; l'autre est orienté vers les micro et PME, leur apportant un soutien financier et un appui technique sur des périodes courtes, pour améliorer les compétences⁵⁴. Malgré une expansion continue, les ressources consacrées aux mesures de la politique active restent toutefois très faibles en comparaison internationale.

Faciliter les créations d'emplois dans le secteur formel

Dans le passé, le marché du travail a fait preuve d'une flexibilité importante *de facto*, ce qui a facilité les ajustements face aux chocs adverses : les salaires réels ont montré un fort degré de flexibilité en période de ralentissement de l'activité (ces épisodes s'accompagnant le plus souvent d'une envolée des prix non anticipée) ; le niveau du salaire minimum a baissé considérablement par rapport au salaire moyen ; le coin fiscal n'est pas élevé en comparaison internationale (graphique 24)⁵⁵. Certes, les indemnités de licenciements sont relativement coûteuses, mais, en l'absence de tout système d'assurance chômage, elles peuvent être considérées dans une certaine mesure comme des substituts aux indemnités de chômage. Au total, on constate que le chômage ouvert est très faible, tandis que subsiste un large secteur informel où les législations et les réglementations ne sont pas appliquées⁵⁶. Certaines politiques et dispositions institutionnelles ont pu contribuer à cette situation en constituant des obstacles à la création d'emplois dans le secteur formel. En effet les institutions et les conditions du marché du travail doivent être suffisamment souples pour ne pas décourager l'activité dans l'entreprise qui, à défaut, tend à se développer dans le secteur informel.

A long terme, les meilleures possibilités d'accroître les emplois et les revenus, donc de réduire le champ de la pauvreté, résident dans la mise en valeur du capital humain, notamment grâce à la réduction des inégalités d'accès à l'enseignement et à la formation entre régions et groupes socio-économiques. Par ailleurs, il convient de prendre des mesures qui augmentent l'attrait des activités dans le marché du travail formel. Dans plusieurs cas, les arrangements institutionnels et les réglementations du marché du travail devraient être davantage alignés sur les pratiques. Les partenaires sociaux ont signé en 1996 un accord définissant les principes d'une « nouvelle culture du travail ». Cet accord devait ouvrir la voie à un réexamen du dispositif institutionnel, tout en soulignant les obligations des employeurs, notamment en matière de formation. Il n'y a pas eu d'avancées notables dans la réforme du marché du travail depuis cette date. L'*Étude économique* de l'OCDE de 1996, qui comportait une analyse en profondeur

Graphique 24. **Coin fiscal sur la main-d'œuvre¹**
En pourcentage du coût brut de main-d'œuvre²



1. En 2000. Pour un célibataire recevant le revenu de l'ouvrier moyen. Les données pour 2000 sont basées sur des estimations du niveau de salaires de l'ouvrier moyen.

2. Salaires bruts plus contributions patronales.

3. Moyenne non pondérée.

Source : OCDE, *Imposition des salaires*, 2001.

de cette question, formulait un certain nombre de recommandations spécifiques qui restent pertinentes. Les principales sont reprises à l'encadré 4 ci-après. Les mesures visant à élargir le champ d'application des contrats à durée déterminée et à autoriser les périodes d'essai pour les contrats à long terme pourraient favoriser l'expansion des activités dans le secteur formel. Un assouplissement de la législation de protection de l'emploi devrait aussi être envisagé ; cependant, comme il n'y a pas de système d'assurance-changement, en parallèle il conviendrait de créer un soutien temporaire de revenu sous une forme ou une autre. Les diverses options devront être évaluées soigneusement afin d'éviter de créer des contre-incitations au travail, comme l'a montré l'expérience d'autres pays de l'OCDE.

Créer un cadre propice à l'entrepreneuriat dans le secteur formel

Le secteur d'activité formel coexiste avec un large secteur informel où les entreprises, notamment celles de petite taille, échappent à la plupart des réglementations. Des mesures pouvant favoriser le passage des activités du secteur informel vers le secteur formel permettraient aux personnes qui y travaillent de bénéficier au moins d'une couverture sociale minimum. Il convient d'utiliser une gamme étendue d'actions, comprenant d'une part la fourniture de services dans le secteur formel pour rendre ces emplois plus attrayants (bénéfices sociaux liés au travail, assurance sociale adéquate, respect de la loi, etc.). En même temps les contrôles sur l'application des obligations fiscales ou de la protection sociale devraient être renforcés⁵⁷. L'assouplissement des réglementations sur le marché du travail, mentionnées plus haut, la révision du régime des impôts et des transferts, et la simplification des formalités administratives, font partie de l'éventail d'actions qui seraient propices à élargir le champ de la « formalité ».

De plus en plus, pour aider l'entrepreneuriat, les pouvoirs publics préfèrent suivre une approche indirecte, visant à améliorer les conditions pour l'investissement privé, plutôt que d'intervenir directement comme dans le passé. Certes, les programmes pour aider l'entrepreneuriat ne peuvent se substituer à des marchés qui fonctionnent bien, et le renforcement de la concurrence sur les marchés des produits fait partie de l'arsenal des conditions propices en créant des opportunités pour l'activité entrepreneuriale. Ces conditions couvrent les compétences des ressources humaines, la flexibilité de la main-d'œuvre et la capacité à absorber les nouvelles technologies ; en outre, pour encourager l'activité dans le secteur formel, il convient d'assurer que le poids des obligations ne soit pas dissuasif et de faciliter le financement. La plupart des pays ont déployé une large gamme d'initiatives aidant les entreprises : certains programmes sont ciblés sur des types d'entreprises (petites entreprises, entreprises de haute technologie, par exemple) ; d'autres visent leurs besoins spécifiques (financement, innovation, information, développement des compétences de gestion). Une meilleure communication et le partage des informations entre les différents niveaux de gouvernement (y compris les régions ou États fédérés et les municipalités) et une plus grande participation des agents privés (représentants des entreprises ou syndicats...) sont parmi les facteurs identifiés dans les travaux de l'OCDE comme essentiels pour améliorer l'efficacité des politiques en faveur des entreprises⁵⁸. Trois lignes d'action particulièrement prometteuses pour le Mexique sont examinées ci-après.

Alléger le poids des contraintes administratives et améliorer la transparence

Certaines initiatives publiques peuvent favoriser le développement de l'esprit d'entreprise à un coût réduit. Ainsi les pouvoirs publics peuvent intervenir pour faciliter la dissémination d'informations concernant les formalités liées à la

création d'entreprises ou les possibilités de financement. L'utilisation croissante d'Internet par les diverses agences gouvernementales permet une meilleure communication des informations, favorisant l'intégration et la transparence de l'intervention publique ; le Système d'Information pour les Entreprises Mexicaines (SIEM) constitue un exemple, de même que la publication sur Internet des informations concernant les marchés publics⁵⁹. L'impact en matière de gain d'efficacité est potentiellement élevé. Le Mexique a accompli des progrès significatifs pour alléger les contraintes administratives ; néanmoins certaines enquêtes auprès des entreprises conduites en 1999 révélaient que le poids des démarches administratives était souvent perçu comme un obstacle à l'expansion de leurs activités⁶⁰. Le développement des « guichets uniques », qui offrent des informations et parfois même effectuent les formalités administratives, est prometteur à cet égard.

Aider les petites entreprises⁶¹

Le nouveau gouvernement porte une attention particulière à l'action en faveur des PME dans sa stratégie. Celle exposée dans le Plan National de Développement 2001-2006 (PND) a parmi ses principaux objectifs d'améliorer la productivité dans ce secteur d'activité, pour offrir des opportunités d'emplois mieux rémunérés à la population la plus démunie, favorisant ainsi un développement mieux équilibré sur un plan social et régional⁶². Comme dans plusieurs autres pays de l'OCDE, les PME jouent un rôle important dans la création nette d'emplois ; de plus en incorporant l'innovation technologique elles peuvent contribuer à améliorer la compétitivité de l'appareil productif. Les petites entreprises (y compris celles de moins de 10 salariés) sont les principaux employeurs, en particulier dans certaines régions en retard de développement, pour la plupart situées dans le Sud du pays. En 1998, les PME représentaient plus de 60 pour cent de l'emploi total, étant surtout présentes dans le commerce et les services, où les activités informelles sont étendues, et dans une moindre proportion dans l'industrie manufacturière.

L'exemple des pays de l'OCDE montre que les PME sont généralement confrontées à des difficultés de financement qui peuvent freiner leur dynamisme et empêcher le développement des jeunes pousses. Au Mexique, cette contrainte déjà sévère pour les plus petites entreprises, qui ne peuvent offrir de « garanties collatérales » ni l'information financière requise, s'est encore aggravée depuis la crise de 1994-95⁶³. Selon les enquêtes de la Banque centrale, moins de 30 pour cent des petites entreprises ont accès au crédit bancaire (celles qui sont orientées à l'exportation étant plus favorisées que les autres), tandis que plus de 60 pour cent des grandes entreprises y ont accès. Le marché du microcrédit qui a un rôle à jouer dans un pays comme le Mexique, reste insuffisamment développé. L'administration en place a pris des mesures pour renforcer le secteur de

la microfinance (connu sous le nom de « banque sociale ») et assurer que les institutions impliquées opèrent dans un cadre réglementaire solide et sous la supervision des autorités financières. Il existe par ailleurs des programmes d'aide au financement des PME, passant par les banques de développement (NAFIN principalement, et BANCOMEXT pour les exportateurs), mais le rôle de ces institutions et les critères qu'elles appliquent ont besoin d'être clarifiés. Plus généralement, ainsi qu'il est évoqué dans le chapitre IV, un système bancaire assaini et consolidé peut aussi contribuer à améliorer les conditions pour le financement des entreprises, y compris les PME. Au total, les ressources propres constituent actuellement la principale source de financement des PME.

Les programmes en faveur des PME financés sur fonds fédéraux sont nombreux (aide à la formation et conseils en gestion, modernisation technologique, conseils pour améliorer la qualité et assistance technique). L'intervention du gouvernement comme dans d'autres pays de l'OCDE, consiste de plus en plus à jouer un rôle de conseil et de facilitateur. La diffusion d'informations est particulièrement importante hors des grandes zones urbaines. Les mesures pour améliorer la compétitivité des PME recourent les politiques pour le développement social et pour le développement régional ; et de nombreux ministères ou agences gouvernementales interviennent dans leur mise en œuvre. Le cadre institutionnel a été modifié depuis quelques années et de nouvelles structures ont été créées pour mieux coordonner les actions des principales entités impliquées. Il existe aussi certains mécanismes de consultation pour le suivi des programmes ; mais en général, il n'y pas d'évaluation systématique des résultats. Certains pays ont créé une agence centrale et indépendante chargée de coordonner et évaluer les initiatives, « la Small Business Administration » aux États-Unis, et la plus récente Agence pour les PME en France. Au Mexique, même si les premières étapes pour une évaluation globale ont déjà été mises en place, les informations sur les résultats des programmes en vigueur sont tout à fait insuffisantes. Le Plan National de Développement souligne l'importance des réformes de structures et d'organisation pour mieux assurer le suivi et le contrôle des résultats ; il est prévu de créer un « système national d'indicateurs » à cet effet.

Regroupement d'entreprises et développement régional

Les politiques traditionnelles de développement régional qui subventionnaient les créations d'entreprises dans les zones défavorisées ont été abandonnées par la plupart des pays de l'OCDE au profit d'une approche indirecte. De plus en plus, l'action des pouvoirs publics vise à encourager la création d'entreprises au niveau local, en assurant que les infrastructures de base et les services de transports et communications sont adéquats et en aidant à améliorer la qualification des ressources humaines. Il s'agit en particulier de favoriser l'implantation de grappes industrielles. Des observations faites dans plusieurs pays montrent

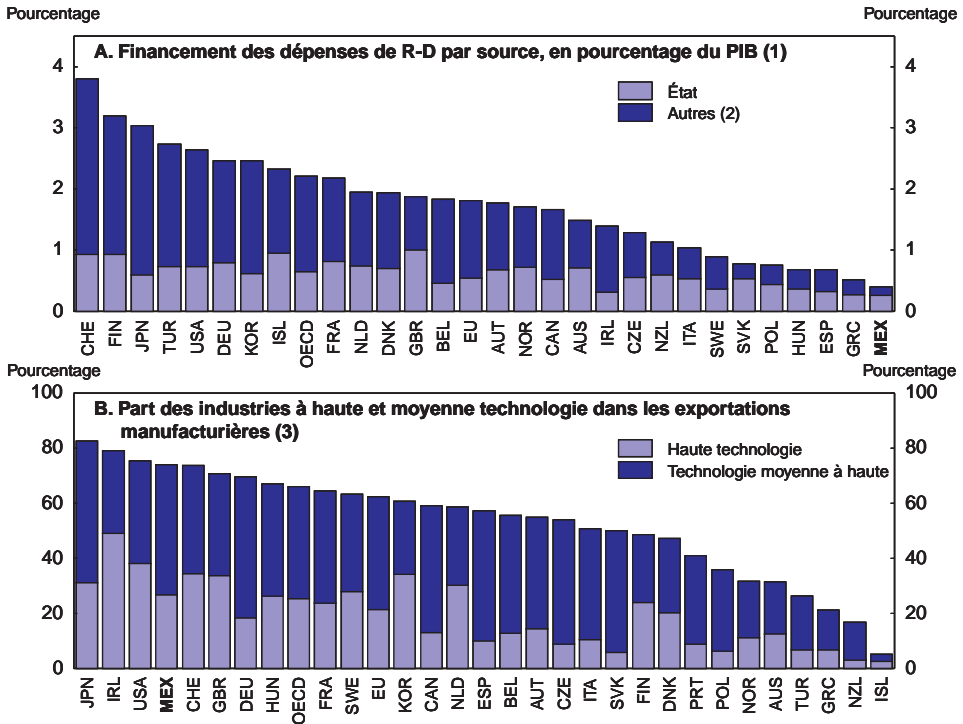
que le succès des regroupements d'entreprises dépend d'un ensemble de facteurs complexes⁶⁴. Le plus souvent les « grappes » industrielles se sont développées sans que des mesures spécifiques n'aient été prises au préalable, et il n'est pas souhaitable pour un gouvernement de tenter de former ce tissu industriel à partir de rien. Les pouvoirs publics doivent essentiellement servir de catalyseur ; leur rôle est de réduire les obstacles à la formation de réseaux, de disséminer l'information et d'encourager les interactions entre entreprises. Les États-Unis, l'Espagne, l'Italie, l'Autriche et la Nouvelle-Zélande sont parmi les pays ayant utilisé une telle approche. D'autres ont plutôt cherché à favoriser les liens entre entreprises locales et investisseurs étrangers : c'est le cas dans certains États du Mexique, ainsi qu'en Irlande, Écosse, au pays de Galles, en Malaisie. Dans tous les cas, les régions où se sont développées des grappes industrielles avaient une base économique solide et une capacité institutionnelle adéquate.

La stratégie du nouveau gouvernement attache une importance particulière au développement régional, qui doit être largement ancré dans un plus grand dynamisme des PME. Des actions coordonnées sont prévues pour fortifier les avantages comparatifs des États du Sud, et ainsi contribuer à l'essor des PME dans cette région et donc à la création d'emplois productifs pour les familles défavorisées. Un processus de planification régionale permanent a été lancé par la nouvelle administration. Il est fondé sur un nouveau système de relations intergouvernementales qui vise à coordonner les différents mécanismes de planification qui existent aux différents niveaux de l'administration publique (fédéral, États et municipalités), mais qui jusqu'à présent n'étaient pas liés formellement entre eux. Une plus grande coordination des actions présente des avantages évidents pour assurer une vision d'ensemble sur le long terme, tenant compte des priorités tant nationales que locales, mais aussi pour éviter les superpositions, dégager des synergies au niveau local, et faire le suivi des résultats.

Encourager une économie de savoir

L'infrastructure technologique du Mexique accuse un retard important en comparaison internationale, illustré par la faiblesse des dépenses en R-D par rapport au PIB (graphique 25). Comme dans les pays moins avancés de l'OCDE, les activités de R-D sont concentrées dans les institutions d'enseignement supérieur et dans le secteur public, le secteur des entreprises déployant peu de ressources pour la R-D. Pourtant la spécialisation commerciale du Mexique vers des produits manufacturés à moyenne et haute technologie est relativement avancée (tableau 13). La diversification de la base d'exportation reflète pour une part l'importance croissante des filiales d'entreprises étrangères qui a favorisé la diffusion de l'innovation. En outre, les grandes entreprises confrontées à des pressions compétitives croissantes, ont dû moderniser leurs processus de production et leur base technologique. La situation est très différente dans la majorité des PME,

Graphique 25. Indicateurs de la science et de la technologie
Pourcentage



1. 2000 ou dernière année disponible.

2. Entreprises commerciales, autres sources nationales et l'étranger.

3. 1999.

Source : OCDE, *Tableau de bord d'indicateurs de la science, de la technologie et de l'industrie*, 2001.

dont la plupart n'ont qu'un accès limité à l'information sur les technologies existantes et les marchés. Pour inciter les petites entreprises à moderniser leur technologie, et ainsi pouvoir renforcer leurs pratiques administratives et productives, les autorités ont mis en place depuis 1995 des mesures spécifiques pour l'information et un soutien à la modernisation technologique des entreprises de petites tailles, avec notamment une utilisation accrue des technologies de l'information et de la communication (TIC)⁶⁵.

Les objectifs prioritaires sont de sensibiliser les entreprises industrielles de toutes tailles aux avantages des technologies de l'information et de la communication et de développer leur capacité à actualiser continuellement leurs bases technologiques. D'après des études conduites pour plusieurs pays, il apparaît

Tableau 13. Évolution de la spécialisation commerciale du Mexique

CTCI – 3 code	Principaux avantages comparatifs	ACR ¹		Part des exportations ²	
		2000		1990	
33	Pétrole, produits dérivés du pétrole et produits connexes	8.91	9.04	33.01	35.87
78	Véhicules routiers	7.03	16.97	8.58	11.51
76	Télécommunication et matériels d'enregistrement du son	5.72	11.65	-4.50	0.19
75	Machines et appareils de bureau ou pour le traitement automatique de l'information	3.81	7.12	-0.42	2.09
84	Vêtements et accessoires du vêtement	3.12	5.23	-0.88	0.33
05	Fruits et légumes	1.44	1.97	4.11	5.44
82	Meubles et leurs parties	1.38	2.01	-0.27	0.17
11	Boissons	0.81	0.92	0.64	1.01
81	Préfabriqués, appareils sanitaires et appareillage de chauffage et d'éclairage	0.42	0.59	0.04	0.18
03	Poissons, crustacés, mollusques et préparations	0.36	0.42	1.13	1.26
07	Café, thé, cacao, épices et produits dérivés	0.35	0.49	1.23	1.50
66	Articles minéraux non métalliques manufacturé, n.p.a.	0.14	1.11	0.71	1.66
85	Chaussures	0.13	0.24	0.00	0.31
00	Animaux vivants autres que les animaux de la division 03	0.11	0.25	0.97	1.30
79	Autres matériels de transport	0.11	0.55	-1.21	0.64
06	Sucres, préparations à base de sucre et de miel	0.10	0.20	-1.68	0.23
83	Articles de voyage, sacs à main et articles similaires	0.05	0.14	-0.04	0.06
55	Huiles essentielles utilisées en parfumerie et préparations pour la toilette	0.05	0.48	-0.26	0.22

1. ACR ; Indicateur de l'avantage comparatif révélé $(Xi/X - Mi/M) * 100$.

2. En pourcentage des exportations totales, respectivement en 1990 et 2000.

n.p.a. = non précisé ailleurs.

Source : OCDE.

que le développement de chaînes industrielles (régionales ou sectorielles) peut faciliter les transferts technologiques des grandes entreprises vers les réseaux de PME, qui leur servent de fournisseurs. Dans ce contexte, des programmes ont été mis en place pour fournir un appui technologique spécifique favorisant l'intégration de chaînes de production d'une complexité technologique croissante. D'autres lignes d'action peuvent favoriser la modernisation technologique : l'application croissante de standards de qualité dans les petites entreprises ; la diffusion des références technologiques ; la création de conditions favorables aux transferts de technologie en provenance de l'extérieur. Au Mexique, plusieurs dispositifs visent à rendre plus accessibles aux PME les ressources financières pour l'innovation technologique. Comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE,

des incitations sont fournies par le biais de la fiscalité ; la banque de développement NAFIN, chargée principalement des PME, fournit également des aides au financement ; et des services de conseils ont été mis en place (au niveau fédéral et dans certains États). Au total, l'action des pouvoirs publics au Mexique devrait encourager la diffusion (et l'importation) de technologies existantes, plutôt que la création de nouvelles technologies.

Développer les infrastructures et intensifier la concurrence

Les infrastructures de transports et communications et le secteur de l'énergie ont souffert d'un manque d'investissement sur une longue période, cela se traduisant par des capacités insuffisantes, un manque d'entretien, et des inefficiences coûteuses⁶⁶. Au cours de la première phase de réformes structurelles qui s'est achevée il y a une dizaine d'années, la stratégie a été de réduire le rôle de l'État dans la production de biens et services, grâce à un programme de privatisation ambitieux. L'investissement privé devait prendre le relais de l'investissement public dans plusieurs domaines. Au cours de la période plus récente, le processus de réforme a été approfondi avec la libéralisation partielle de certains services publics et le développement du cadre réglementaire nécessaire pour renforcer la concurrence dans les secteurs où des monopoles existent. Cet effort pour renforcer la concurrence sur les marchés de produits constitue un axe d'action prioritaire pour créer des conditions propices à une croissance forte et durable. En alignant les prix plus étroitement sur les coûts marginaux, des marchés concurrentiels ont pour résultat une production accrue en termes de quantité et qui satisfait mieux les goûts du consommateur. Il existe actuellement un important volume de recherche montrant que des marchés concurrentiels conduisent en général à une croissance de la production plus rapide, par leur effet sur les incitations à innover, à appliquer des méthodes de gestion efficaces et à favoriser une allocation de l'épargne optimale (Ahn, 2002). Le degré de concurrence dans l'économie mexicaine a été évalué récemment dans OCDE, *La réforme réglementaire au Mexique* (1999), qui concluait qu'en dépit des réformes nombreuses accomplies « une attention soutenue est requise à ce jour pour compléter et mettre en œuvre des réformes permettant d'établir des conditions favorables à une concurrence vigoureuse sur les marchés ».

Les principales étapes récentes du processus de libéralisation des secteurs de services publics et industries de réseau sont reprises au tableau 14. Des indicateurs du régime de propriété dans les services montrent qu'au Mexique la part du capital public est maintenant très réduite. Cependant les réformes qui nécessitent une révision de la Constitution se sont le plus souvent heurtées à une opposition du Parlement. De plus, depuis la crise de 1994-95, un certain nombre d'entreprises privatisées (lignes aériennes) ou opérant sous concessions (routes à péage) ont été re-nationalisées. Dans le secteur de l'énergie, le poids du secteur

Tableau 14. Principales étapes de la libéralisation des services publics¹

	Pétrochimie et gaz naturel	Électricité	Ports maritimes, réseau routier, réseau ferroviaire	Transports aériens	Télécommunications
1995	Annonce de la vente de la division pétrochimique de PEMEX. Réduction des plans face à l'opposition politique	Établissement d'un organisme de réglementation indépendant	Sauvetage financier des opérateurs des routes à péage. Renationalisation du réseau routier	Renationalisation d'AeroMexico, Mexicana et de deux compagnies aériennes plus petites, regroupés au sein d'une seule compagnie holding (CINTRA). Nouvelle loi sur l'aviation civile libéralisant la fixation des tarifs	La loi fédérale sur les télécommunications établit un nouveau régime réglementaire
1996			Reconstruction des chemins de fer, division du réseau ferroviaire national en cinq compagnies régionales		Établissement de l'agence de réglementation (COFETEL)
1997	Établissement d'un cadre réglementaire et juridique pour la distribution privée de gaz naturel. Vente des concessions (1997-99)		Début de la privatisation des chemins de fer (1997-99)		Expiration du monopole de TELMEX dans les services fixes par satellite
1998			Privatisation de la plupart des ports (1998-99)		Mise aux enchères de bandes de fréquence pour les services locaux
1999	La mise aux enchères d'installations pétrochimiques n'attire pas d'appels d'offres	Les propositions de libéralisation échouent en raison de l'opposition politique		Vente de concessions pour le fonctionnement des aéroports (1998-2000)	Entrée de nouveaux opérateurs de services locaux
2000				Révision de la réglementation pour faciliter les actions contre les pratiques faisant obstacle à la concurrence	
2001					

1. Sur la période antérieure à 1995, le monopole public des télécommunications, TELMEX, a été privatisé, ainsi que les lignes aériennes AeroMexico et Mexicana (1989-91) ; les routes à péage ont été construites par le secteur privé (1989-95) ; les réformes de la loi sur l'électricité ont ouvert la production à l'initiative privée (1992-94).

Source : OCDE.

public reste prédominant. Le capital privé prédomine dans d'autres secteurs : notamment les chemins de fer et les télécommunications, cependant, même dans ces secteurs, le développement de la concurrence est parfois resté insuffisant.

Succès relatif dans l'ouverture du secteur des télécommunications

Le secteur des télécommunications du Mexique a été libéralisé et un grand nombre de nouveaux opérateurs ont pénétré le marché de la téléphonie locale et de longue distance. Mais Telmex, privatisé depuis près de dix ans, a maintenu sa position dominante, comme cela a été le cas de plusieurs autres pays de l'OCDE. En pratique, Telmex est propriétaire de toutes les connexions pour la téléphonie fixe et de toutes les installations de longue distance hors des plus grandes villes ; la compagnie détient les deux-tiers du marché de la téléphonie mobile. Les nouveaux entrants sur les marchés de la téléphonie n'ont pas pu élargir leur part du marché. Le réseau de la téléphonie fixe n'est pas suffisamment étendu ; et les tarifs sont relativement élevés. L'accord signé récemment entre Telmex et les nouveaux exploitants prévoit une baisse des tarifs d'interconnexion en 2002. Cependant il y a de la marge pour une nouvelle diminution des tarifs et cela renforcerait la concurrence. Le cadre réglementaire a été mis en place en 1996 ; l'agence COFETEL, qui dépend du ministère des Communications et des Transports, est chargée des fonctions de réglementation, tandis que comme pour les autres secteurs, la Commission Fédérale de la Concurrence a la responsabilité de déterminer si une compagnie a une position dominante. En pratique COFETEL a beaucoup de difficultés à réguler Telmex. Les controverses et procédures juridiques se sont multipliées. COFETEL n'a pas l'indépendance souhaitable et ses procédures sont peu transparentes ; l'agence, par exemple, n'a pas l'autorité pour obtenir des entreprises qu'elle régule toutes les informations dont elle a besoin.

La Commission de la Concurrence a constaté en 1997 que Telmex jouissait d'une position dominante sur cinq marchés, ce qui habilitait la COFETEL à intervenir pour établir des règles spécifiques pour Telmex. A la suite d'une série de batailles juridiques initiées par Telmex, c'est seulement en septembre 2000 que les obligations spécifiques sur les tarifs d'interconnexion, la qualité des services offerts et l'obligation de fournir des informations plus transparentes aux consommateurs, ont été publiées au journal officiel. Telmex, qui conteste la décision, a entamé une nouvelle bataille juridique, ce qui compromet l'application des obligations spécifiques. Entre temps, au début de 2001, un accord a été signé entre Telmex et deux exploitants de téléphonie privés pour la résolution de plusieurs différends qui les opposaient. Ceci devrait permettre d'augmenter et d'améliorer les services sur le marché de la téléphonie locale où ces deux opérateurs participent. Pour réaliser les objectifs de service universel et un plus grand degré de pénétration, il serait approprié d'établir un fonds de service universel pouvant

subventionner l'expansion du réseau, tous les opérateurs ayant l'obligation de contribuer au fonds. Aucun progrès n'a été effectué dans ce sens ; avant de mettre en œuvre un mécanisme de ce type, il est prévu de modifier la loi fédérale sur les télécommunications, et un projet de Loi devrait être soumis au Congrès au début de 2002.

Progrès insuffisants dans le secteur de l'énergie

Le secteur de l'énergie reste l'un des plus réglementés au Mexique. L'entreprise publique PEMEX a le monopole sur la production, la distribution et l'importation de produits pétroliers. La division des produits secondaires de la pétrochimie a été ouverte partiellement à l'initiative privée – participation minoritaire dans les installations existantes ; autorisation de l'investissement privé et étranger dans de nouvelles installations. Mais, en pratique, comme la libéralisation n'est que partielle et qu'elle concerne les activités pétrochimiques situées en aval de la filière, les investisseurs privés n'ont pas manifesté d'intérêt pour les offres. A court terme, pour renforcer les activités des installations en place, la nouvelle administration a entrepris des négociations au niveau local pour établir des « alliances stratégiques », sans aller plus loin dans la vente d'actifs⁶⁷. La question de savoir quand et comment le secteur de la pétrochimie sera restructuré pour être ensuite privatisé reste ouverte.

Dans le secteur de l'électricité, la réforme ne doit pas tarder. D'après les estimations officielles il est prévu que la demande d'électricité s'accroisse de 6 pour cent par an, sur la période 2001-06. Pour assurer l'approvisionnement, il faudra augmenter la capacité de génération de plus de 30 pour cent et moderniser les systèmes de transmission et de distribution ; sinon des goulots d'étranglement ne tarderont pas à apparaître. Dans le contexte actuel de contraintes budgétaires sévères, le besoin d'investissement important ne peut être satisfait que par une plus grande participation du secteur privé. Les investissements effectués depuis quelques années par des entreprises privées sous l'impulsion du secteur public (PIDIREGAS) ne peuvent remédier à la situation durablement car ils créent des obligations futures pour l'État. Les deux entreprises publiques, la *Comision Federal de Electricidad* (CFE) et *Luz y Fuerza del Centro* (LFC), pour la région de Mexico, se partagent le marché du transport et de la distribution. Depuis l'ouverture de la production aux investisseurs privés, quelques centrales ont été mises en place – généralement opérant pour la consommation propre des industries qui les ont créées. Mais la production indépendante ne représente toujours qu'une proportion négligeable du total (3.3 pour cent) ; légalement, la CFE et la LFC sont les seuls acheteurs de la production privée et il n'y a pas de véritable marché pour vendre les surplus produits. L'expérience des autres pays de l'OCDE montre que les réformes dans ce secteur sont délicates⁶⁸. Ainsi, il est essentiel de régler les problèmes de réglementation techniquement complexes dans ce sec-

teur, lors de la privatisation de monopoles naturels, pour pouvoir maîtriser la position dominante et éviter qu'ils ne constituent des entraves à la concurrence.

Afin de tirer les bénéfices maximum de la libéralisation, avant de procéder à la privatisation il convient d'effectuer une restructuration de l'entreprise qui soit propice à la concurrence et d'adopter un régime réglementaire clair, tout en renforçant la capacité et les ressources de l'agence chargée de la réglementation dans le secteur. En effectuant la restructuration, les autorités doivent envisager les étapes suivantes qui faciliteront la concurrence : séparer les segments de l'industrie où la concurrence peut se développer (en particulier la production et approvisionnement d'électricité, par exemple compteurs et facturation, etc.) des segments qui constituent un monopole naturel (en particulier transmission sur longue distance et distribution locale) ; scinder le segment potentiellement concurrentiel en plusieurs compagnies chacune sous propriété distincte ; et placer les réseaux de distribution locale sous des régimes de propriété distincts tout en donnant au régulateur le pouvoir de demander à chacun d'adopter un système de comptabilité standardisé de manière à faciliter les comparaisons de coûts et de tarifs (permettant ainsi une réglementation sur la base de normes).

Le projet de réforme du secteur présenté au Congrès par le gouvernement précédent en 1999, n'a pas été approuvé. L'administration actuellement en place envisage de faire une nouvelle proposition qui ne vise pas à privatiser les actifs et donc ne nécessiterait pas un amendement de la Constitution⁶⁹. En l'absence de réforme légale, le processus de restructuration de la CFE a été entamé. L'entreprise a été divisée en plusieurs entités spécialisées qui ne sont pas indépendantes : sept compagnies de production ; une entité de gestion du réseau ; une compagnie de transmission ; treize compagnies régionales de distribution. Le processus de restructuration est considéré comme une étape pour préparer l'entreprise à la concurrence lorsque le cadre légal aura été modifié pour permettre une pleine participation de l'investissement privé.

En résumé, le Mexique se situe dans une situation intermédiaire au sein de l'OCDE quant à la taille et à la portée relative du secteur public. Après des progrès rapides dans la voie de la libéralisation des industries de réseau, le processus engagé a souffert de retards et parfois même de marches arrière dans la réforme. Sur certains marchés, tels que les services de télécommunications locales, les progrès pour intensifier la concurrence ont été lents. Dans le secteur de l'électricité, l'essentiel reste à faire. L'encadré 4 ci-après présente un résumé des recommandations de l'OCDE dans le domaine de la réforme structurelle, y compris dans des domaines traités en profondeur dans des Études antérieures. La réforme fiscale est discutée au chapitre précédent. Les recommandations spécifiques au secteur financier sont présentées à l'encadré 10 du prochain chapitre.

Encadré 4. **Revue des progrès de la réforme structurelle**

Proposition ¹	Action menée récemment	Évaluation/recommandations de l'OCDE
Améliorer le capital humain		
– Relever le niveau d'instruction de la population	Plus de ressources pour augmenter la capacité ; programmes scolaires modernisés	Continuer de développer la capacité et de renforcer les compétences des enseignants
– Faciliter la transition de l'école à la vie active	Implication accrue du secteur des affaires dans la définition des programmes de formation professionnelle et d'éducation technique	Continuer de renforcer la formation professionnelle et l'éducation technique
– Améliorer la formation professionnelle	Système de normalisation et certification des compétences mis en place	Continuer cette action, surveiller et évaluer les résultats
Accroître la flexibilité de la réglementation sur l'emploi		
– Réviser le dispositif de protection de l'emploi	Pas d'action	Examiner les options pour une réforme du marché du travail :
– Élargir les possibilités d'emploi de courte durée	Pas d'action	Assouplir certaines réglementations peut aider à réduire les obstacles à la création d'emploi dans le secteur formel, dans les PME en particulier.
– Autoriser les périodes probatoires pour faciliter la création d'emplois sous contrats de longue durée	Pas d'action	
Répondre aux besoins en matière de filet de sécurité sociale		
– Poursuivre la mise en œuvre du programme intégral PROGRESA, pour les plus pauvres	PROGRESA étendu, y compris aux zones urbaines, après ajustements pour préserver les incitations au travail	Continuer la mise en œuvre
– Poursuivre l'effort visant à offrir des soins de santé de base à tous	Accès à l'ensemble de services de santé de base étendu	Continuer la mise en œuvre
– Progresser dans la réforme des organismes de retraite du secteur public	Pas d'action	Aller de l'avant
Rendre les marchés de produits plus concurrentiels		
– <i>Pétrochimie</i> : progresser dans la libéralisation	Pas d'action	Accélérer les efforts de restructuration de la pétrochimie de PEMEX en vue d'une privatisation ultérieure ; assurer que l'action crée des conditions de concurrence, tout en préservant des économies d'échelle suffisantes

Encadré 4. **Revue des progrès de la réforme structurelle** (suite)

Proposition ¹	Action menée récemment	Évaluation/recommandations de l'OCDE
– <i>Électricité</i> : une ample réforme est requise pour satisfaire les grands besoins d'investissement et assurer des prix concurrentiels	Proposition de réforme de l'ancienne administration abandonnée. La restructuration de CFE a débuté.	Assurer que les relations entre l'État et les entreprises publiques soient strictement commerciales. Désengager davantage le secteur public de l'approvisionnement. Établir un cadre réglementaire transparent, efficace, non discriminatoire et propice à la concurrence
– <i>Compagnies aériennes</i> : Résoudre les questions d'organisation industrielle qui ont retardé la privatisation de CINTRA, la société holding des compagnies aériennes. Séparer CINTRA en compagnies distinctes est préférable du point de vue de la concurrence	La séparation et la privatisation ont été retardées	Procéder à la séparation de CINTRA, puis à la privatisation quand la situation économique sera appropriée
– <i>Télécommunications</i> : imposer des réglementations supplémentaires sur l'entreprise en place, Telmex	Publication des obligations pour Telmex concernant les tarifs, la qualité des services et l'information Accord conclu entre Telmex et deux opérateurs privés sur des questions litigieuses	Les récentes décisions sur les tarifs d'interconnexion et les services sont prometteuses ; l'indépendance de l'agence de réglementation (Cofetel) doit être renforcée ; la loi interdisant à Telmex d'exploiter la concession pour des services de télévision doit être strictement appliquée
– Utiliser les mécanismes de marché pour assurer l'accès universel	Pas d'action	Procéder à la réforme

Note : La réforme des impôts et son évaluation sont présentées au chapitre précédent (voir encadré 3 en particulier), tandis que les recommandations pour continuer la réforme dans le secteur financier figurent à l'encadré 10 du chapitre IV.

1. Les propositions font l'objet d'un examen détaillé dans les précédentes *Études Économiques de l'OCDE sur le Mexique*.

*Annexe III***Informations complémentaires pour le chapitre III****A. Actions en faveur des PME et du développement de grappes d'entreprises****1. Mesures en faveur des PME***Principes généraux*

Les pays de l'OCDE reconnaissent que les PME peuvent beaucoup contribuer à la création d'emplois, à l'innovation et au développement local. La majorité d'entre eux ont mis en œuvre au fil des ans des programmes spécifiques d'aide aux PME. Les travaux de l'OCDE sur ces politiques montre que les mécanismes publics qui se sont superposés sont parfois coûteux alors que leur existence n'est pas toujours justifiée ni leur efficacité pleinement démontrée. Ainsi la prolifération de programmes spécifiques d'aide aux PME a pu introduire des distorsions dans le fonctionnement du marché, en protégeant certaines entreprises des contraintes normales liées à la vie de l'entreprise, en freinant l'élimination d'entreprises non viables, en décourageant des demandes de financement alternatifs, ou même en dissuadant certaines d'entre elles de se développer de peur de perdre les aides dont elles bénéficiaient de par leur taille¹. Dans le cas précis des programmes de garantie de prêts aux petites entreprises, l'évaluation des résultats doit se faire non seulement du point de vue de l'entreprise bénéficiaire, mais aussi par rapport à l'activité entrepreneuriale dans son ensemble. Dans certains cas, en effet, les évaluations faites ont démontré que les entreprises aidées se seraient développées même sans les garanties de crédit, alors que, dans d'autres, le développement des entreprises bénéficiaires s'est même fait au détriment d'autres entreprises².

La mise en œuvre de mesures spécifiques pour les PME n'est légitime que dans les cas de défaillances de marché ou de dysfonctionnement administratifs ou autres. Ainsi le déficit d'information dont souffrent les entrepreneurs individuels ou les petites entreprises amoindrit leur capacité à saisir des opportunités, par exemple la pénétration de marchés éloignés ou l'obtention de financements lorsque les circuits traditionnels font défaut. Par ailleurs, la complexité parfois excessive des procédures administratives risque d'empêcher la création de nouvelles entreprises ou leur développement. La prolifération d'entreprises dans le secteur « gris » est dans une certaine mesure symptomatique de ce type de problème. Parfois, enfin, des défaillances surviennent dans les interactions entre les institutions chargées de l'aide aux PME et les ministères ou agences gouvernementales dont l'action porte sur l'économie dans son ensemble, mais qui ont aussi un impact sur la performance des PME.

L'expérience des pays de l'OCDE met en lumière quelques principes directeurs pour améliorer l'efficacité de l'action des pouvoirs publics : i) la cohérence globale des mesures en faveur des PME est essentielle et elle passe par la définition d'une stratégie à moyen

terme et par une coordination des actions menées par les pouvoirs publics dans leurs différents domaines de compétence ; ii) des systèmes d'évaluation systématique doivent être créés et des informations sur les résultats des actions menées communiquées³ ; iii) lorsque les programmes apparaissent comme inefficaces ou contre-productifs, il faut pouvoir les supprimer ou les modifier (la mise en place de projets pilotes est utile à cette fin). Afin de mieux coordonner l'action des pouvoirs publics, certains pays ont créé une agence spécialisée :

- Aux États-Unis, la *Small Business Administration* (SBA), créée par la « loi des PME » en 1985, a pour mandat d'aider, de conseiller, de protéger autant que possible les intérêts des PME ; l'Agence doit assurer qu'une juste part des dépenses et des marchés publics va aux petites entreprises. Elle a pour mission d'aider les petites entreprises dans les aspects intéressant les financements, les appels d'offres, la gestion. La SBA est organisée en plusieurs bureaux – régionaux, par districts et par branches, plus des bureaux pour les sinistres lors de catastrophes naturelles. Comme les autres agences fédérales, elle est soumise à des obligations d'information vis-à-vis du Congrès sur ses objectifs et ses résultats.
- La France a annoncé la création d'une Agence des PME qui regrouperait les nombreuses initiatives visant à faciliter la création, le financement et le développement de ces entreprises. Son rôle sera de surveiller en permanence les réglementations trop complexes avec pour objectif de les simplifier. Une étude est aussi en cours pour rationaliser les aides publiques à la création d'entreprise, qui sont souvent inefficaces car mal coordonnées.

Au Mexique

Au fil des ans, des mesures ont été mises en place pour aider les PME⁴, notamment pour faciliter leur financement en assumant une partie du risque (par des garanties de prêts, des opérations indirectes de crédit, des incitations fiscales). Un autre volet de l'action des pouvoirs publics a visé à accroître les activités de R-D et la diffusion technologique en facilitant l'accès des PME aux nouvelles technologies. Pour la formation professionnelle, enfin, les employés des PME sont ciblés par un programme. L'encadré ci-après fournit quelques exemples de programmes en faveur des PME.

On a pu constater que les entreprises bénéficiaires de certains programmes ne sont pas toujours celles qui étaient visées lors de la conception du programme, les PME de très petite taille (micro-entreprises) ayant en fait un accès très limité aux aides. Même si des exemples de double emploi des services ont pu être observés, au Mexique le principal problème réside plutôt dans l'insuffisance de la couverture. Mais, surtout, les processus d'évaluation sont tout à fait insuffisants. Quand ils existent, les résultats d'évaluation sont en termes d'output (nombre de firmes participantes) plutôt qu'en termes d'impact, car généralement aucune méthodologie n'a été développée pour mesurer les résultats attendus. Le Plan national de développement 2001-06 souligne la nécessité d'aller plus loin dans la coordination de l'action des pouvoirs publics en faveur de l'entreprise et prévoit la mise en place d'un cadre formel pour le suivi et l'évaluation des programmes⁵. En outre, le Programme de développement entrepreneurial de 2001-2006 du ministère de l'Économie vise à renforcer le fédéralisme, les programmes de soutien et le financement. Ce programme fixe six objectifs principaux : assurer un cadre économique, juridique et réglementaire propice au développement des entreprises ; faciliter l'accès au financement ; encourager la formation entrepreneuriale et le renforcement des compétences en matière de gestion, de main-d'œuvre et de production afin d'améliorer la compétitivité ; encourager l'innovation et le développement technologique développer les régions et secteurs productifs dans l'ensemble du pays ;

Quelques programmes en faveur des PME

Les mesures en vigueur pour les PME, visant à accroître la productivité et la compétitivité de l'appareil productif comprennent :

- Pour la formation professionnelle, le programme de qualité et de modernisation pour les PME (CIMO), établi en collaboration avec le ministère de l'Éducation et le ministère du Travail et de la Protection sociale, qui offre un soutien technique et une aide financière.
- Un programme spécifique pour le développement technologique dans les PME, établi conjointement par le ministère de l'Éducation et le Conseil national pour la science et la technologie (CONACyT) ; son objectif est de faciliter l'accès des PME aux nouvelles technologies ; le secteur privé est impliqué largement dans l'offre de services de formation.
- Un large programme pour la politique industrielle et le commerce extérieur (PROPICE, 1996-2000), sous la responsabilité du ministère de l'Économie, qui prévoit notamment des mesures pour améliorer la qualité de la production mexicaine et des mesures pour favoriser le développement de grappes d'entreprises avec une plus grande participation des micro-entreprises et des PME. Son objectif est de promouvoir la compétitivité de l'industrie mexicaine sur les marchés internationaux en la diversifiant vers des produits à plus fort contenu technologique.
- Le réseau national des centres pour le développement de la compétitivité des entreprises, CETRO-CRECE, visant à améliorer la rentabilité des entreprises grâce à des services de conseil en matière administrative, technique et comptable. Le secteur privé est en principe impliqué dans la diffusion et la mise en œuvre du programme, mais en pratique sa participation reste assez limitée.
- Le Comité national de la productivité et l'innovation technologique, COMPITE, a démarré en 1997 ; il fournit des conseils ponctuels aux micro-entreprises et aux PME pour les aider à appliquer des méthodes plus efficaces dans les processus de fabrication et améliorer ainsi leur productivité.
- Le système d'information SIEM est un portail internet offrant des services d'information et de conseils en ligne pour les PME, comme il en existe dans la plupart des pays de l'OCDE. Son rôle est de diffuser les informations sur les formalités pour la création d'entreprise, sur les aides publiques, et de fournir des instruments d'évaluation aux entreprises.

reconstituer et développer les filières de production de façon à consolider le marché intérieur. Afin d'améliorer la coordination, le ministère de l'Économie a annoncé en juin 2001 la création d'un Conseil consultatif pour les PME. L'une de ses responsabilités sera de coordonner ses actions avec le ministère pour le développement social (SEDESOL) notamment, ainsi qu'avec d'autres agences⁶.

2. Types de mesures utilisées pour encourager la formation de grappes industrielles

Les grappes d'entreprises sont des réseaux de production composés de firmes interdépendantes, y compris des fournisseurs spécialisés, qui sont regroupées géographiquement. Dans certains cas, elles comportent aussi des alliances avec des universités ou des instituts de recherche, des consultants ou des clients particuliers⁷. La qualité de la localité où est implantée la grappe industrielle est un facteur essentiel de la réussite et de l'expansion des activités. C'est pourquoi les pouvoirs publics, notamment les administrations locales et les agences gouvernementales, cherchent à établir des bases solides en améliorant les infrastructures, la formation des compétences ou en rendant plus efficaces les services publics déjà disponibles. Dans certains cas, les administrations publiques ont effectué des campagnes d'information pour faire la promotion des réseaux d'entreprises déjà en place, ce qui a eu pour effet d'attirer des capitaux additionnels.

Expériences dans certains pays de l'OCDE

Les différents pays de l'OCDE ont suivi des approches très diverses :

- Aux États-Unis, les administrations locales ont joué un rôle prédominant au stade initial en favorisant l'association des entreprises industrielles.
- En Italie, typiquement, les gouvernements locaux ou les régions, en association avec certains acteurs implantés dans la région (universités, centres de recherche, banques régionales) ont développé des organisations chargées d'identifier et surmonter les obstacles auxquels les grappes d'entreprises se trouvaient confrontées.
- En Espagne, également, ce sont les gouvernements régionaux qui ont pris l'initiative de développement de grappes d'entreprise, les universités et les entités financières régionales étant aussi impliquées.
- En Écosse comme au pays de Galles, une Agence de développement pour la région a cherché à attirer des investissements dans ce type d'organisation, y compris en provenance de l'étranger. Dans les deux cas, l'agence a aussi mis en place des programmes de soutien à la formation et à la recherche.
- Au Mexique, le Programme pour la promotion des groupements d'entreprises (grappes), lancé en 1997, a été conçu et est appliqué de façon concertée avec la participation d'entrepreneurs, d'institutions de soutien, de l'administration fédérale et des collectivités locales. Il couvre un large éventail de secteurs⁸. Les projets de production ont été conçus et lancés eu égard à la vocation productive des régions où ils sont mis en œuvre. S'agissant des grappes situées dans les régions septentrionales et centrales du Mexique, leur position géographique, proche des États-Unis, a eu les effets positifs suivants : renforcement du développement industriel de ces régions et secteurs ; plus large accès des PME aux dernières technologies ; amélioration de la compétitivité et de l'innovation.

Meilleures pratiques

L'expérience des divers pays de l'OCDE montre que les autorités cherchent généralement à renforcer la capacité des économies locales, plutôt qu'à sélectionner quelques gagnants. Les meilleures pratiques ci-après ont été mises en évidence :

- Les initiatives de l'administration publique doivent viser essentiellement à corriger les insuffisances du marché et à fournir les services et biens publics nécessaires. Des mesures peuvent être prises pour aider à la création d'association de fournisseurs, faciliter les

- contacts entre les différents participants à une grappe industrielle, assurer des services connexes, car cela peut améliorer les résultats des entreprises concernées.
- L'objectif de l'intervention des pouvoirs publics et la localisation visée doivent être définis précisément.
 - Pour les pouvoirs publics, l'accent doit être mis sur la consolidation de réseaux d'entreprises existant ou naissant, sans chercher à construire des entreprises spécifiques ou des secteurs entièrement nouveaux. C'est au secteur privé de jouer le rôle moteur dans les initiatives de création de grappes d'entreprise.
 - Les gouvernements doivent initialement favoriser des projets à faible coût et rentabilité rapide.
 - Le niveau de gouvernement à impliquer varie : un niveau assez décentralisé permet d'avoir une meilleure connaissance du terrain et donc des besoins précis des grappes d'entreprises locales ; mais une vision globale est aussi nécessaire, ainsi que la capacité à influencer les programmes et les dépenses, notamment lorsqu'il s'agit de développer les infrastructures.

B. La microfinance⁹

Introduction

Les micro-entreprises sont des petites entités disposant d'un équipement sommaire et de peu de capital et qui opèrent dans plusieurs secteurs d'activité¹⁰. Comme tout autre entrepreneur, le micro-entrepreneur a souvent besoin d'avoir accès à un crédit pour débiter son activité ou la développer, mais dans la plupart des cas, il ne présente pas les garanties financières ou productives traditionnelles exigées par les banques commerciales. La difficulté à obtenir un financement est plus grande dans des pays comme le Mexique où la plupart des micro-entreprises opèrent dans le secteur informel. Le microcrédit se démarque des crédits traditionnels (crédit à la consommation, commercial ou immobilier) par le statut de l'institution, le montant, la clientèle et le processus entre le client et l'institution. Le tableau A1 résume les principales différences.

Vu l'importance sociale de la micro-entreprise dans certains pays et de leur potentiel pour réduire la pauvreté et l'exclusion, plusieurs dispositifs de crédit et d'épargne aux populations pauvres étaient mis en place avec le soutien du secteur public. Traditionnellement, ils opéraient dans le cadre des coopératives de crédit et des institutions de financement du développement qui avaient accès au financement public. Depuis une vingtaine d'années, face au manque d'efficacité des pratiques traditionnelles, des nouvelles stratégies se sont développées¹¹. Un certain nombre de nouveaux outils financiers ont ainsi été créés, basés sur un concept de « microfinance ». Celui-ci est défini en principe comme « l'octroi de crédits aux fins d'une activité indépendante et la fourniture d'autres services financiers et commerciaux (y compris l'épargne et l'assistance technique) destinés aux personnes vivant dans une pauvreté extrême »¹². En pratique, le terme est employé plus largement, et pas seulement en cas de pauvreté extrême. A partir des expériences sur le terrain, un certain nombre de points communs et de recommandations pour les différents acteurs de la microfinance ont été mis en évidence.

Sources de financement et cadre opérationnel

Le principal défi auquel les institutions de micro-finance (IM), initialement en grande partie des organisations non gouvernementales (ONG), sont confrontées est de jouer un rôle

Tableau A1. **Caractéristique du microcrédit**

Domaine	Crédit conventionnel	microcrédit
Caractéristiques de l'institution :	Actionnaires individuels ou institutionnels Entité à but lucratif (telles que les banques commerciales). Organisation centralisée, avec des succursales dans la ville	Principalement des institutions sans but lucratif ONG converties en institutions financières Bureaux à proximité des clients : zone rurale et zone urbaine
Caractéristiques du client	Entreprises et personnes du secteur formel offrant des garanties	Entreprises rudimentaires Entrepreneurs à bas revenus Justificatifs formels limités
Caractéristiques du prêt	1) montants élevés 2) terme plus long 3) taux d'intérêt moins élevés	1) petits montants 2) terme plus court 3) taux d'intérêt plus élevés
Méthode de prêt	1) repose sur une caution réelle et des formalités bien définies 2) méthode de travail des agents plus régulière et standardisée 3) remboursement mensuel	1) repose sur la personnalité du client, demande une analyse des « cash flow » 2) méthode de travail qui demande plus de temps 3) remboursement hebdomadaire ou bi-hebdomadaire

Source : Jansson (2001).

social, tout en restant viables financièrement. Une source de financement stable est donc indispensable. Ces sources peuvent être classées en quatre types :

- Les dons provenant de programmes d'aide multinationale, des autorités nationales, de bailleurs de fonds privés (organisations philanthropiques, religieuses, entreprises).
- Les prêts à taux subventionnés de la part des institutions financières.
- Les prêts garantis par des institutions ou des organismes.
- Les prêts auprès des banques commerciales, cette possibilité est surtout offerte aux programmes ayant atteint une ampleur suffisante pour devenir économiquement viables.

Ces financements doivent cependant suivre des règles afin de ne pas être contre-productifs. En particulier du côté des bailleurs de fonds il faut veiller : à ne pas se substituer à la mobilisation financière locale ; à ne pas couvrir les pertes de fonctionnement ; à accorder les prêts selon des règles rigoureuses en définissant des indicateurs de réalisation quantifiables ; à s'assurer que les programmes seront efficaces dans un délai raisonnable ; à éviter les prêts en monnaie étrangère ou à des actions trop précises ; et enfin à ne pas perturber les marchés financiers locaux, par exemple en injectant trop de ressources ou en sapant l'effort de mobilisation d'épargne par les institutions en rendant les prêts accessibles à un taux inférieur au coût de cette mobilisation.

De leur côté, les IM doivent pouvoir fournir des garanties : utiliser une méthodologie de crédit efficace et à bas coût (faire des collectes régulières, s'installer au plus près des clients) ; contrôler le taux de défaillance avec des mesures d'incitation pour encourager les remboursements ; et rationaliser la structure des coûts (par exemple les dépenses salaria-

les). Elles doivent suivre une politique de taux d'intérêt reflétant le coût réel des prêts, utiliser des normes de comptabilité transparentes en usage dans le secteur commercial, avoir une compétence dans l'utilisation des données financières, et exploiter des technologies efficaces (informatique, etc.). Une attention particulière doit aussi être portée sur la formation des agents, qui sont le fer de lance de ce secteur. Enfin, le développement du secteur de la microfinance doit se concevoir dans le contexte économique national. A cet égard les autorités ont un rôle à jouer en assurant l'existence d'un cadre réglementaire et prudentiel adéquat.

Le cas du Mexique

Évolution récente

Le secteur de la microfinance est connu, au Mexique, sous le nom de « banque sociale »¹³. Ce marché étant déserté par les banques commerciales, l'offre de crédit et d'épargne aux personnes exclues du système financier traditionnel est le fait d'un grand nombre d'entités¹⁴, agissant sous des formes juridiques différentes. Les institutions de la banque sociale peuvent être partagées en deux grands groupes : les institutions de la banque populaire où interviennent des entités financières (coopératives ou non coopératives) et les institutions de microfinance (microfinanciers) qui s'adressent plus particulièrement à la population marginalisée et qui généralement ne reçoivent pas de dépôts. La plupart des institutions (coopératives, institutions d'épargne mutuelle, ONG) se sont développées sans cadre réglementaire et sans supervision¹⁵ (tableau A2). Le fait que la majorité ne soit pas réglementée et soit parfois mal gérée a pu être source d'insécurité (fraude, faillite) à la fois pour le client, plus largement pour la population, et pour le système financier dans son ensemble (perte de confiance). Il est donc apparu nécessaire aux autorités de légiférer afin que le développement futur de ce secteur se fasse sur des bases saines. Ceci est d'autant plus important que l'accès au marché financier est très contrasté au Mexique : on estime que seulement 37 pour cent des travailleurs mexicains ont accès aux services financiers des ban-

Tableau A2. La microfinance au Mexique

Institutions	Nombre	Nombre de clients, milliers	Actifs totaux millions de dollars	Portefeuille de crédits millions de dollars	Autorisation de détenir de l'épargne	Régulation et supervision
Société d'épargne et de prêts (SAPs)	11	675	647.7	362.7	Oui	Oui
Unions de crédits	32	19	148.0	94.6	Oui	Oui
Coopératives d'épargne et de prêts	157	1 081	692.8	457.5	Oui	Non
Banques d'épargne solidaires	210	190	69.9	n.d.
Banques d'épargnes populaires (estimations) ¹	220	344	n.d.	n.d.
Total	630	2 309 ²	n.d.	n.d.

1. Coopératives non affiliées et associations civiles, pour lesquelles les informations sont disponibles.

2. Ce qui représente 6 pour cent de la population économiquement active.

Source : Bansefi et CNBV, novembre 2001.

ques commerciales. La demande de microcrédit est donc potentiellement très importante. Le gouvernement actuel, conscient du rôle potentiel de ce secteur, a pris plusieurs mesures sur ce sujet.

Un nouveau cadre institutionnel

Afin de renforcer le secteur de la banque populaire et lui permettre de jouer son rôle, le Congrès a approuvé, en juin 2001, une loi sur l'épargne et le crédit populaires (*Ley de Ahorro y Crédito Popular*), la mise en œuvre de cette loi se faisant graduellement sur deux ans.

Les objectifs de cette loi sont les suivants :

- réguler, promouvoir et faciliter la collecte des fonds et l'octroi des crédits par les entités agréées par la loi, ainsi que l'organisation et le fonctionnement des fédérations et des confédérations dans lesquelles ces entités se regroupent sur une base volontaire ;
- protéger les intérêts des personnes qui concluent des opérations avec ces entités ; et
- établir les termes de la supervision du système d'épargne et de crédit populaires par les autorités financières.

Selon la nouvelle loi, les institutions de la banque populaire viables seront organisées en réseau¹⁶ et seront encouragées à former les fédérations ou confédérations. Le regroupement en réseau des établissements microfinanciers présentent une série d'avantages, y compris les économies d'échelles et de gammes¹⁷. Au niveau de la confédération, un comité technique sera chargé de gérer un fonds de protection. Ce fonds sera un système de protection auquel chaque entité devra contribuer mensuellement pour un montant donné (selon leurs types d'opérations et le montant des dépôts à protéger). Au niveau de la fédération, un comité de supervision sera chargé de la surveillance annexe des entités. Enfin, la supervision et l'application des règles prudentielles de l'ensemble relèveront de la Commission nationale des banques et des valeurs mobilières (*Comisión Nacional Bancaria y de Valores*, CNBV).

Parallèlement, la loi organique de la Banque d'épargne nationale et de services financiers (*Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros* (Bansefi)) a permis la transformation de la Caisse nationale d'épargne (organisme décentralisé du gouvernement fédéral (*Patronato del ahorro nacional* PAHNAL) en institution bancaire de développement (Bansefi), cette transformation sera effective le 1^{er} janvier 2002. L'objectif de PAHNAL, créée en 1949, était de stimuler l'épargne nationale au bénéfice du développement économique et, dans cette optique, la caisse a proposé des services financiers attractifs au segment de la population exclu du système traditionnel. La Bansefi aura aussi désormais pour rôle de promouvoir l'épargne, le financement et l'investissement du secteur de la « Banque populaire ». Dans ce secteur, elle agira en tant que banque de second niveau auprès des participants et fera office de « Banque centrale » : elle ne fournira aucun prêt direct. Elle sera en mesure de fournir des services aux participants du secteur de la banque populaire, notamment des services financiers (administration des risques, service de trésorerie, etc.) et de formation du capital humain, tout en générant les conditions techniques propices et en initiant les réseaux de télécommunications et d'informatique. Ces opérations contribueront au processus de transition requis par la loi sur l'épargne et le crédit populaires.

Le cadre institutionnel et organisationnel du secteur de la banque populaire a ainsi été fixé. Par ailleurs pour soutenir et guider les institutions afin qu'elles puissent remplir les conditions réglementaires, divers programmes de soutien financier, technique et de formation ont été mis en place, en particulier par la Bansefi¹⁸. En outre, en juin 2001, le programme national de financement des microfinanciers (Finafim, connu sous le nom

microchangarros) a été lancé, avec la participation du ministère de l'économie et de la Banque de développement (NAFIN). Il s'agit de financer plusieurs IM sélectionnées sur la base de critères préétablis¹⁹ afin d'octroyer de petits crédits à 40 000 clients (travailleurs indépendants, boutiquier appelés *microchangarros*) ; les montants des crédits (de 500 pesos à 30 000) et les taux d'intérêt (de 1.5 pour cent à 7 pour cent mensuel) sont fixés par le programme.

Notes

1. Une étude récente montre qu'au Japon, des prêts bonifiés à de petits détaillants ont freiné la sortie de commerçants peu performants (Mc Kinsey Global Institute, 2000) ; au Royaume Uni, des données d'enquête montrent que 21 pour cent des PME manufacturières ont reçu des subventions pour des activités d'innovation, ce qui a entamé leur motivation à rechercher d'autres financements (Freel, 1999) ; et *Perspectives de l'OCDE sur les PME* (2000).
2. Les États-Unis et le Canada constituent des exemples de meilleure pratique en ce qui concerne les programmes de garantie de prêt effectués par des banques commerciales qui accordent des crédits directement aux PME, à partir de critères standards de crédits commerciaux (cf. OCDE, *Compétitivité des PME*, 2000).
3. Dès la création d'un programme, il faudrait établir les modalités pour son suivi et l'évaluation de son impact.
4. Selon un inventaire récent, il existerait environ 200 programmes en faveur des PME (y compris les micro-entreprises), financés sur fonds fédéraux et qui sont répartis entre les différents ministères. Plusieurs d'entre eux ont été mis en place sur la période 1994-2000. Cf. Banque mondiale, *A comprehensive development agenda for the new era* (2001).
5. Dès 1996, une Commission intersectorielle pour la politique industrielle (CIPI) a été créée sous l'égide du ministère du Commerce et du Développement Industriel, SECOFI – maintenant appelé ministère de l'Économie – afin de coordonner un certain nombre d'actions ayant un impact sur l'activité des entreprises.
6. La coordination avec SEDESOL devra se faire à travers le Conseil consultatif citoyen de développement social de ce ministère. Ce conseil, qui réunit des personnes du secteur public et du secteur privé, a été créé en décembre 1998, avec pour rôle de faire le suivi et l'évaluation des programmes pour le développement social. Il doit formuler des propositions sur la stratégie à long terme, améliorer la transparence et la prise de responsabilité.
7. La *Charte de Bologne* (2000) sur les politiques à l'égard des PME reconnaît le rôle important que les grappes d'entreprises peuvent jouer pour stimuler la capacité d'innovation et la compétitivité des PME. La section qui suit repose sur les travaux spécifiques publiés par l'OCDE, en particulier, *Boosting innovation : the cluster approach* (1999) et *Innovative clusters: drivers of national innovation systems*.
8. Les secteurs ci-après sont couverts : la construction automobile et les pièces détachées d'automobile l'électronique ; les fibres-textiles-vêtements ; les fruits et légumes ; les bijoux en argent ; les matériaux de construction ; la métallurgie-industrie mécanique ; l'ameublement ; la pêche et l'aquaculture ; la pétrochimie ; la production de viande et le tourisme.

9. Cette annexe s'appuie sur un certain nombre de publications traitant du microcrédit qui sont disponibles sur Internet. Les sites consultés sont indiqués dans la bibliographie à la fin de l'annexe.
10. Ces activités se trouvent dans des secteurs les plus divers. Elles vont de la vente de légumes, du coiffeur, de la petite restauration à des petites entités de production, de commerce et de services plus formels (atelier de réparations d'électroménager, carrosserie automobile, laverie). Ces activités sont souvent mais pas obligatoirement entreprises sur une base familiale. Le nombre d'employés varie généralement de 0 à 5, pouvant aller jusqu'à 10. Dans certains pays 40 pour cent à 60 pour cent de la population active l'est dans ce secteur ; au Mexique on estime que 40 pour cent de la population est dans ce cas (Enquête nationale de l'Emploi, 2000).
11. Les crédits étaient accordés à des taux bonifiés et le taux de recouvrement était faible. Ces pratiques se sont montrées inefficace, car les institutions prêteuses n'étaient souvent pas financièrement autosuffisantes et pouvaient créer des distorsions dans le marché financier formel. Aussi, les fonds ne parvenaient pas toujours aux populations ciblées car les coûts d'opérations étaient importants et les opportunités de corruption grandes.
12. Cette définition a été retenue lors du Sommet sur le microcrédit de 1997. Les praticiens du microcrédit ont dans le même temps signalé que les opérations en direction des plus défavorisés nécessitaient, pour être efficaces, un important travail d'accompagnement.
13. Actuellement les actifs des institutions de la « banque sociale » représentent un peu moins de 1 pour cent des actifs des banques commerciales. La « banque sociale » dessert à peu près 2.3 millions de Mexicains, pour une demande potentielle de 27 millions de personnes.
14. Il n'existe pas actuellement de recensement officiel de ces institutions. Selon les données de la CNBV on estime à 630 le nombre d'institutions de dépôt, mais certains spécialistes le situent entre 650 et 700. Voir *El Mercado De Valores* (NAFIN) de juin 2001 : « La transformación de las Cajas de Ahorro y Crédito. Un programa para la Expansión de las Microfinanzas en México ».
15. On estime que seuls 8 pour cent d'entre elles sont réglementées et supervisées par les autorités financières. D'autre part, la majorité d'entre elles n'ont pas le droit de recevoir de l'épargne.
16. Les entités de la banque populaire seront classées ou reclassées en 2 catégories : soit comme coopératives à but non lucratif (d'un minimum de 100 à 200 membres selon le type d'opérations), ne pouvant opérer qu'avec leurs membres ; soit comme sociétés anonymes à but lucratif et à durée illimitée autorisées à procurer des prêts soit à leurs membres soit à des clients extérieurs. Ces entités pourront se regrouper en fédérations (constituées au minimum de 10 entités) lesquelles s'associeront en confédération, comprenant au moins 5 fédérations.
17. L'organisation en réseaux facilite les relations solidaires, ce qui peut se traduire pour les participants par des économies d'échelle, de gamme et de temps, par diverses facilités (accès à des services d'expert, aux nouvelles technologies, à de nouveaux marchés, etc.) et par une plus grande flexibilité des opérations avec une structure opérative plus souple.
18. Par exemple le programme FIBASOM (*Fideicomiso del Programa de Banca Social y Microcréditos*), mis en place en février 2001, ayant comme objectif, entre autres, de canaliser les sources de financement des IM, de promouvoir la création et la consolidation des institutions.

19. Les critères de sélection sont les suivants : une expérience d'au moins 3 ans dans le microcrédit et un taux de recouvrement supérieur à 93 pour cent. Actuellement 25 IM (unions de crédits, associations civiles, ONG et institutions d'aide publique) ont été choisies.

Bibliographie et sites Internet

- Adams, M. (1998),
« La microfinance : un outil de développement dans un contexte de lutte contre la pauvreté », Appui au développement autonome (ADA), Luxembourg, août.
- Campagne du Sommet du microcrédit (2001),
« State of the Microcredit Summit Campaign, Report 2001 », Washington.
- Développement International Desjardins (2001),
Congreso Internacional, « El Reto de la Integración en Beneficio del Socio », Mexico, 18 novembre.
- Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres (GCAP),
Série de notes Focus, divers numéros, Washington.
- Jansson, T. (2001),
« The Building Blocks of Microfinance Regulation », Banque interaméricaine de développement, Washington, février.
- Skertchly, R. (2001),
« La Transformación de las Cajas de Ahorro y Crédito. Un Programa para la Expansion de las Microfinanzas en México », *El Mercado de Valores*, Nafin, Mexico, juin.

Sites d'organisations internationales :

- Banque interaméricaine de développement www.iadb.org
- Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres www.cgap.org
- Sommet sur le microcrédit www.microcreditsummit.org

Sites consacrés au microcrédit :

- Banco del Ahorro Nacional y servicios financieros (Bansefi) www.bonosdelahorronecional.gob.mx
- Développement international Desjardins www.desjardins.com
- Globenet, l'Internet associatif et solidaire www.globenet.org
- The Micro Enterprise Innovation Project www.mip.org
- Microfinance network www.bellanet.org
- Nacional Financiera (Nafin) www.nafin.mx
- Pôle Microfinancement www.microfinancement.cirad.fr
- The virtual library on Microfinance www.gdrc.org

*Annexe IV***Informations complémentaires pour le chapitre IV****IV.1. Le système financier avant la crise de 1994-95 :
L'insuffisance de la supervision a conduit à des déficiences**

Le système financier mexicain des années 80 a été déterminé pour une large part par les mesures d'urgence introduites au lendemain de la crise de la balance des paiements de 1982. Le secteur financier ayant été nationalisé, l'intermédiation financière relevait quasi exclusivement du secteur public. Le fonctionnement du système financier était gravement entravé par le niveau élevé des réserves obligatoires, les mesures de contrôle des capitaux et les contrôles directs (y compris l'encadrement du crédit et le plafonnement des taux d'intérêt). Parmi les raisons de ces restrictions figurait la nécessité de financer un important déficit budgétaire, qui atteignait le niveau record de 13 pour cent du PIB en 1988. Souffrant de réglementations contraignantes, de la forte inflation (qui avoisinait 100 pour cent en 1988) et de la faible exposition à une influence étrangère novatrice, le système financier est resté sous-développé et caractérisé par des marchés secondaires étroits et un choix limité d'instruments financiers.

Le processus de réforme s'est amorcé au milieu des années 80 avec la réduction des taux des réserves obligatoires. Après quoi, l'obligation d'investir dans des titres d'État a été abolie en 1988 et les mesures d'encadrement du crédit et de plafonnement des taux d'intérêt ont été annulées en 1989. Dans le même temps, un processus de consolidation chapeauté par l'État a ramené le nombre de banques de 58 à 18 au cours des six années qui ont suivi la nationalisation. A ce moment-là, la propriété privée était déjà généralisée dans le secteur financier non bancaire, qui avait commencé d'être libéralisé quelques années auparavant*. Des actions ont aussi été engagées pour ouvrir le compte des opérations en capital, moderniser le cadre réglementaire et durcir la surveillance, mais elles étaient soit timides soit inefficaces. Enfin, en 1991-92, la plupart des banques ont été privatisées et les obstacles à l'entrée pour les investisseurs nationaux ont été éliminés (ceux pour les investisseurs étrangers ont été maintenus, toutefois).

La levée des restrictions entravant le fonctionnement des marchés financiers a contribué à corriger la mauvaise affectation du crédit, qui avait lourdement pesé sur l'activité économique. En outre, les règles en matière de spécialisation et de segmentation ayant été

* La propriété privée des intermédiaires non bancaires a été autorisée à compter de 1985. Cette mesure, de même que l'approbation des nouvelles réglementations du marché boursier, ont conduit à un développement rapide des marchés de capitaux et à une augmentation des prêts au secteur privé.

abrogées, les diverses activités associées à l'intermédiation financière ont pu être intégrées, créant des synergies positives et des économies de portée et améliorant ainsi l'efficacité interne du système financier. Les premières phases du processus de réforme ont aussi été facilitées par une situation macroéconomique favorable, d'autant que les mesures de libéralisation initiales ont été prises dans le contexte d'un programme d'ajustement budgétaire qui avait sensiblement réduit les besoins d'emprunt du secteur public. Le processus a aussi été favorisé par un programme de privatisation ambitieux, dont les recettes avaient permis une forte réduction de la dette publique. Étant donné que le système bancaire nationalisé avait pour objectif essentiel le financement du secteur public, l'assainissement budgétaire était une condition préalable *sine qua non* de la libéralisation du secteur financier. Les autorités s'étant aussi attachées à restructurer le système bancaire avant la privatisation, le système était composé de banques de taille moyenne, dont certaines avaient une envergure nationale mais n'occupaient pas, individuellement, une position dominante sur le marché. Dans ces conditions, la libéralisation a eu au départ l'effet souhaité d'un accroissement de la concurrence dans le secteur bancaire et d'une amélioration des indicateurs de l'intensification des circuits financiers, notamment grâce à une forte augmentation des prêts bancaires.

L'évolution favorable a été de courte durée, toutefois. Comme dans nombre d'autres pays de l'OCDE, la libéralisation du secteur financier a été suivie par une alternance de forte expansion et de récession caractérisée par une dégradation de la qualité du crédit et des faillites bancaires. Au Mexique, comme ailleurs, ce phénomène a été dû à deux facteurs essentiels. Premièrement, l'expansion explosive du crédit, qui a été associée à une forte baisse des taux d'épargne, n'a pas été contrée par les autorités. Deuxièmement, les autorités de surveillance n'ont pas été en mesure d'empêcher une prise de risques excessive par les banques. Le deuxième facteur revêt une importance particulière au Mexique, car l'inefficacité de la surveillance prudentielle et les déficiences du cadre de réglementation/de supervision ont été aggravées par des normes comptables inadéquates et un manque de transparence, ne permettant pas de se rendre compte de la véritable situation financière des banques. Des problèmes existaient également au niveau de la gestion bancaire. La forte expansion des prêts est intervenue alors même que les compétences humaines nécessaires pour évaluer les risques et affecter le crédit étaient insuffisantes et que des difficultés étaient rencontrées également dans la gestion du recouvrement des crédits et la mobilisation des garanties. L'exclusion des participants étrangers du processus de privatisation, en empêchant le transfert d'une expertise en matière de gestion, a eu une incidence fâcheuse à cet égard.

IV.2. Le plan de sauvetage financier

Pour renflouer le système financier au lendemain de la crise du peso de 1994, l'administration a agi essentiellement sur trois fronts : *a)* les programmes de soutien aux débiteurs ; *b)* la reprise de certaines banques, placées sous une tutelle directe et *c)* l'introduction de mesures pour renforcer les banques restantes, notamment un programme de capitalisation temporaire et un mécanisme de rachat de prêts pour encourager la capitalisation permanente.

a) Programmes de soutien aux débiteurs

Les programmes de soutien aux débiteurs prévoyaient essentiellement des incitations à la restructuration de la dette. Les échéances des prêts ont été rallongées et le taux d'intérêt réel a été fixé à l'aide d'un mécanisme d'indexation fondé sur les UDI (unité de compte indexée sur l'inflation). L'État supporte le risque d'asymétrie des taux d'intérêt, mais les banques continuent d'assumer les risques de crédit et de financement. Le programme des UDI a été appliqué initialement aux prêts hypothécaires, aux prêts aux collectivités locales et aux administrations d'État ainsi qu'aux prêts commerciaux, mais a été étendu par la suite aux prêts commerciaux en devises. Un autre programme (ADE) visait à inciter les petits débiteurs à continuer à assurer le service de leur dette. Il prévoyait une réduction immédiate du taux d'intérêt et la possibilité d'une restructuration en UDI, les banques et l'État se partageant les charges liées à la bonification des taux d'intérêt. Les programmes les plus récents visaient l'agriculture et la pêche (FINAPE), les administrations d'État et les administrations locales, les petites et moyennes entreprises (FOPYME) et les débiteurs hypothécaires. Ils prévoyaient aussi des escomptes sur les remboursements de dettes et, dans certains cas, des incitations à l'octroi de nouveaux prêts, le coût de ces mesures étant partagé entre l'État et les banques.

b) Reprise de certaines banques

Depuis 1995, treize banques (dont certaines souffraient d'un manque de capital, d'autres d'une gestion déficiente) ont été reprises par l'État, la dernière au milieu de 1977. A la fin de 1998, un grand nombre d'entre elles avaient déjà été fermées ou avaient été revendues après avoir été recapitalisées et débarrassées de leurs portefeuilles de créances improductives. Ces prêts ont été rachetés par l'organisme d'État responsable des insolvabilités bancaires (FOBAPROA).

c) Renforcement des banques restantes

L'une des premières mesures mises en œuvre pour faire face à l'urgence en 1995 a été le programme de capitalisation temporaire (PROCAPTE), qui a injecté des capitaux dans le

système bancaire sous la forme d'instruments de dette subordonnés à conversion obligatoire. Il s'agissait de prêts temporaires (délai maximal de 5 ans) pouvant être convertis en actions (s'ils n'étaient pas remboursés). En juin 1997, les cinq banques qui avaient été aidées dans le cadre du PROCAPTE avaient remboursé leurs dettes et le programme a été arrêté. Un autre programme visait la « capitalisation permanente » des banques viables et consistait essentiellement en des achats nets de prêts par le FOBAPROA. En fait, un achat de prêt par le FOBAPROA peut être assimilé à un swap dans lequel les flux sur un titre d'État à dix ans sont échangés contre les flux sur une partie du portefeuille de prêts des banques. D'après les évaluations, les portefeuilles représentaient entre 70 et 99 pour cent de la valeur comptable, suivant la banque. Plusieurs incitations ont été mises en place pour que les banques puissent bien se rétablir et recouvrer les intérêts sur ces prêts, avec notamment la possibilité de les « racheter » et des dispositions pour le partage des pertes dans le cas où il y aurait un écart entre le prêt recouvré et la valeur des titres.

IV.3. Les réformes financières de 1998-99

Le train de réformes concernant le secteur financier, approuvé en décembre 1998, prévoyait la création de l'Institut pour la protection des dépôts bancaires (IPAB), l'assouplissement des restrictions à la participation étrangère au capital, la réduction progressive de la couverture du système de garantie des dépôts et la clarification du statut juridique des engagements découlant du plan de sauvetage financier¹ :

- Le nouvel Institut pour la protection des dépôts bancaires est devenu opérationnel en juin 1999. Il a pour rôle essentiel d'administrer les divers programmes de soutien financier et de gérer le système de garantie des dépôts, tout en mettant en œuvre un programme visant à maximiser la valeur de reprise des actifs, en les cédant et en recouvrant les créances en souffrance. Jusqu'à la création de l'IPAB, les ventes d'actifs avaient été lentes, car les transactions visaient essentiellement à vendre les banques dans leur ensemble. Cependant, en 1997 et en 1998, les autorités s'étaient efforcées de supprimer les obstacles juridiques et pratiques à la vente directe d'actifs, y compris les obstacles fiscaux. L'IPAB a réussi à céder les droits de recouvrement de plusieurs prêts dans le cadre de processus d'appel d'offres et à reprivatiser plusieurs banques placées sous tutelle. Il a aussi commencé de refinancer les engagements liés au plan de sauvetage en vue d'améliorer la structure des échéances et de diminuer les coûts du service de la dette.
- Les restrictions qui empêchaient les participations majoritaires étrangères dans les grandes institutions financières – c'est-à-dire celles représentant plus de 6 pour cent du capital total du système bancaire² – ont été levées et remplacées par des restrictions non discriminatoires sur les portefeuilles individuels. Cette mesure a ouvert la voie à une nouvelle consolidation du secteur bancaire. Cela devrait réduire la fragilité globale du système et diminuer le risque d'une crise systémique. Les banques sous contrôle étranger (majoritaire) représentaient 22.1 pour cent des actifs du secteur bancaire mexicain en décembre 1999, soit une progression de 4 pour cent par rapport à 1994. Avec l'assouplissement des restrictions, cette part devrait s'accroître encore dans les quelques prochaines années.
- L'élimination de la couverture générale des dépôts bancaires et le plafonnement des garanties aux alentours de 100 000 dollars des États-Unis visent à réduire les risques d'aléa moral³. Le fonds d'assurance des dépôts sera financé par les primes d'assurance versées par les banques commerciales et devrait contribuer à un comportement plus prudent des déposants et à de meilleures pratiques de gestion financière des banques – étant donné que les quotes-parts d'assurance varieront en fonction du degré d'assainissement des différentes banques. Les trois-quarts des fonds collectés grâce à ces prélèvements, qui sont relativement élevés par rapport à ce qui est le cas dans les autres pays, seront utilisés pour financer les dépenses budgétaires courantes

du plan de sauvetage postérieur à 1995. Le quart restant sera accumulé dans un fonds de réserve en cas de futures opérations de sauvetage⁴.

- En juillet 1999, des titres de l'IPAB assortis d'une garantie souveraine ont commencé d'être émis en remplacement des engagements anciens. Depuis 2000, l'État est légalement tenu de compléter les ressources propres de l'IPAB par des transferts budgétaires, de façon que le service de la composante réelle de la dette de l'Institut soit totalement assuré. Jusque là, le service de la dette des engagements associés aux programmes de sauvetage n'était pas régulier et les paiements d'intérêts étaient recapitalisés. Ces engagements ont donc continué de s'accroître, atteignant 27 pour cent des actifs totaux des banques commerciales en novembre 1999 et freinant l'octroi de nouveaux prêts au secteur privé. L'émission et le service régulier des nouveaux titres garantis devraient conduire à un redressement des prêts au secteur privé et à une diminution des charges du service de la dette de l'IPAB (à mesure que les rendements sont réduits et que des changements sont apportés à la structure par échéances de la dette). Cela devrait aussi permettre une gestion plus efficiente de la liquidité des banques commerciales (car les titres sont échangés sur le marché secondaire), contribuant à renforcer les bilans de ces banques par une amélioration de la rentabilité.

Notes

1. Les autres éléments du programme de réforme, soumis au Congrès en mars 1998, n'ont pas été approuvés par la législature, entre autres les propositions suivantes :
i) modification de la loi fondamentale de la Banque du Mexique pour lui donner une totale autonomie en matière de politique de change et ii) transfert de la plupart des fonctions concernant la régulation, la supervision et le contrôle du système financier à l'agence de surveillance des banques et valeurs mobilières (*Comisión Nacional Bancaria y de Valores*, CNBV), tout en la rendant indépendante sur le plan opérationnel du ministère des Finances.
2. Dans la pratique, ces restrictions s'appliquaient aux trois plus grandes banques du point de vue du capital : Banamex, Bancomer et Serfin. Serfin a été reprise par l'IPAB en juillet 1999 et vendue en mai 2000.
3. Cette mesure sera mise en œuvre progressivement. Jusqu'en janvier 2002, plusieurs instruments, y compris les engagements découlant des opérations dérivées, ne seront plus garantis. De 2003 à 2005, la couverture des opérations restantes, essentiellement l'épargne, les chèques, les dépôts à terme et les prêts, sera progressivement réduite pour être finalement plafonnée à 400 000 UDI (unité de compte indexée sur l'inflation), soit l'équivalent de 100 000 dollars des États-Unis.
4. Les quotes-parts d'assurance peuvent varier entre 0.4 et 0.8 pour cent des engagements des institutions bancaires. Elles ont initialement été fixées à 0.4 pour cent, indépendamment des caractéristiques des engagements. L'IPAB s'est réservé le droit de différencier les primes en fonction du risque à l'avenir, mais cela ne devrait pas intervenir avant que le système n'atteigne une plus grande stabilité.

IV.4. La performance récente des institutions publiques

Après les opérations de sauvetage de 1996/97, les activités des banques de développement ont été fortement réduites. Des efforts ont aussi été réalisés pour capitaliser les institutions et les rendre plus efficaces et transparentes, notamment par une application plus stricte des règles prudentielles et le durcissement des pratiques comptables. Les banques de développement se sont aussi de plus en plus concentrées sur les opérations bancaires de deuxième niveau – c'est-à-dire la fourniture de fonds aux banques commerciales, qui consentent ensuite des prêts directs à certains secteurs cibles. Cela permet de minimiser les distorsions engendrées par ces intermédiaires financiers publics. Cependant, il faut veiller, lors de l'établissement de contrats entre l'État et les institutions privées, à assurer la transparence et une répartition claire des risques en cas de non-paiement.

La stratégie de réforme a donné de bons résultats : au milieu de 2001, les indicateurs de performance de la plupart des banques de développement s'étaient améliorés sensiblement et les ratios de solvabilité et de capitalisation étaient adéquats et comparables à ceux des banques commerciales (tableau A3). Toutefois, la rentabilité des banques de développement restait toujours à la traîne par rapport à celle de leurs homologues du secteur privé,

Tableau A3. **Intermédiaires financiers publics : comparaison des indicateurs de performance**

	Banques de développement ¹	Fonds fiduciaires de l'État	Banques commerciales ²
Rentabilité, productivité			
Bénéfice net/actifs totaux	0.1	0.8	0.8
Bénéfice net/fonds propres	1.0	2.8	8.8
Bénéfice net/masse salariale	0.02	0.8	0.1
Dépenses d'exploitation/bilan total	0.2	0.6	5.7
Solvabilité, capitalisation			
Taux de capitalisation	19.6	–	14.3
Prêts improductifs/prêts totaux	6.5	–	5.7
Provisions/prêts improductifs	84.4	–	117.2
Fonds propres/engagements	5.5	–	11.0

– : Non applicable.

1. Février 2001.

2. Septembre 2000.

Source : CNBV et ministère des Finances.

en raison essentiellement de l'importance des activités sans but lucratif menées par les premières. Les FIDEICOMISOS, intermédiaires financiers non bancaires organisés sous la forme de fonds spéciaux de l'État, ont aussi connu une désintermédiation, une recapitalisation et un renforcement de l'efficacité depuis le milieu des années 90. Au début de 2001, leur rentabilité et leur productivité s'étaient améliorées et se situaient quelque part entre celles des banques commerciales et celles des banques de développement*.

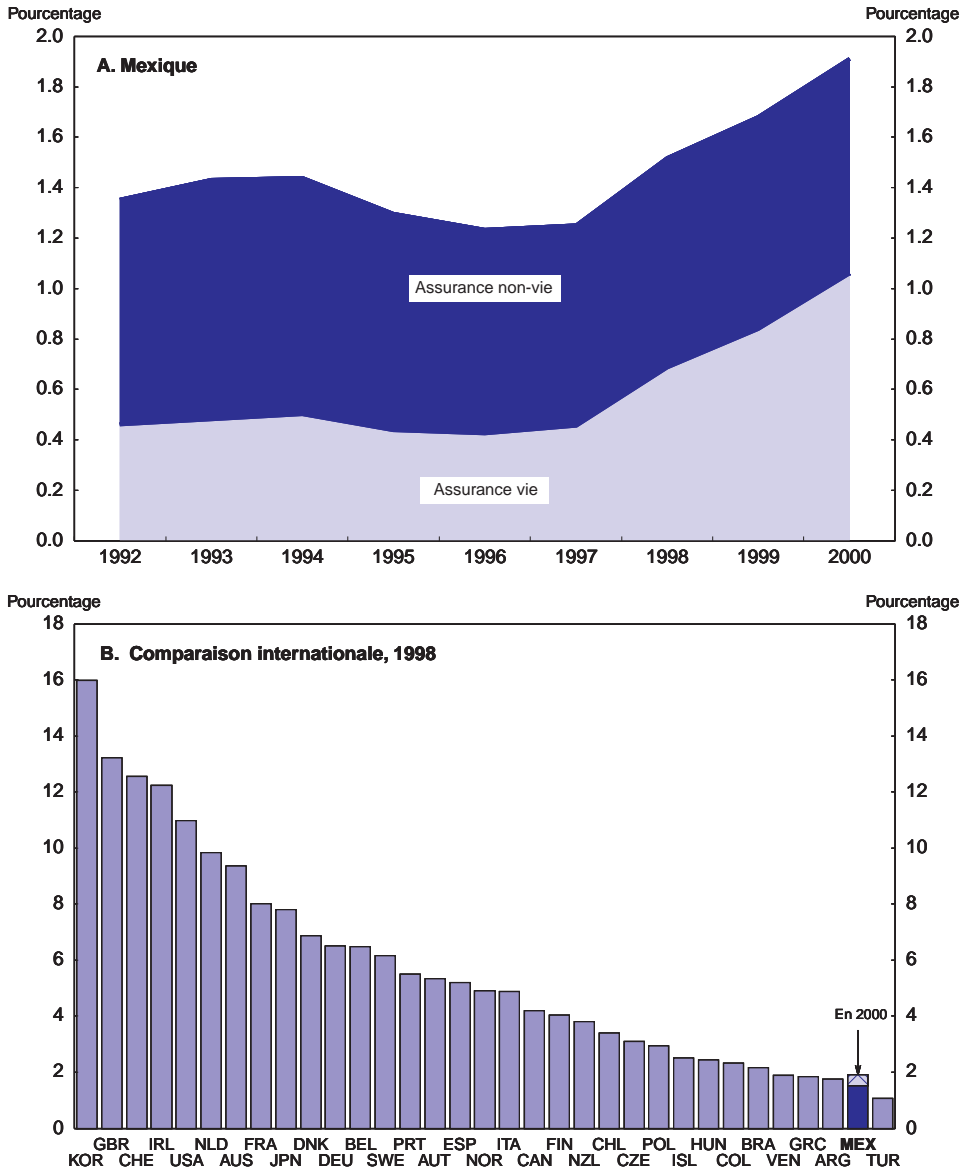
* Les ratios de capitalisation et de solvabilité ne sont pas comparables à ceux des banques, car les Fideicomisos ne sont pas assujettis aux mêmes règles prudentielles et sont financés directement sur le budget.

IV.5. Les organismes de placement collectif et les compagnies d'assurance

Les organismes de placement collectif, avec près de 9 pour cent des actifs totaux du système financier, comptent parmi les plus gros investisseurs institutionnels. Le secteur des OPCVM au Mexique date des années 50, mais ne s'est développé rapidement qu'après la libéralisation du secteur financier dans les années 80 et au début des années 90. Depuis lors, son rôle a diminué régulièrement du fait de la désintermédiation financière au niveau de l'ensemble de l'économie qui a suivi la crise du peso et, plus récemment, de la création des SIEFORES. Par rapport aux fonds de pension, les organismes de placement collectif sont plus liquides et tendent à attirer des placements à plus court terme, agissant à de nombreux égards comme les fonds du marché monétaire aux États-Unis¹. Les organismes de placement collectif sont distribués soit par les banques soit par les maisons de courtage, encore que ces dernières fassent généralement partie de conglomérats financiers sous la houlette de banques. Le principal rôle de surveillance et de réglementation incombe à la CNBV, bien que la Banque du Mexique garde un rôle de surveillance des opérations de prise en pension et que la bourse (*Bolsa Mexicana de Valores*, BMV) assure une fonction consultative. Comme les fonds de pension, et pour des raisons similaires, les organismes de placement collectif investissent aussi l'essentiel de leurs ressources dans des titres d'État.

Un autre investisseur institutionnel important au Mexique est le secteur des assurances, qui détenait des actifs équivalents à 2.6 pour cent du PIB environ en décembre 2000. Comme le secteur bancaire, le secteur des assurances a été durement touché par la crise du peso, mais s'est sensiblement redressé depuis (graphique A1). Depuis 1998, le montant brut des primes directes s'est accru au taux annuel moyen de 8 pour cent environ (non compris les fonds de pension). Le secteur a aussi bénéficié de la réforme de la sécurité sociale au milieu de 1997, dans la mesure où une partie des cotisations obligatoires (représentant 2.5 pour cent des salaires) sont réservées pour les risques d'invalidité et d'assurance vie et gérées par les compagnies d'assurance. A la fin de 2000, environ 30.8 pour cent des réserves du secteur venaient des cotisations de la sécurité sociale. Les réformes plus récentes, y compris la création en 1999 d'opérateurs spécialisés d'assurance santé (*Instituciones de Seguros Especializadas en Salud*, ISES), devraient aussi avoir une incidence significative sur le secteur. On compte 70 compagnies opérant dans le secteur des assurances, dont 29 sont des filiales de groupes financiers étrangers. Les taux de concentration restent relativement élevés, toutefois, les quatre plus grandes compagnies d'assurance détenant 58 pour cent du marché en décembre 2000 (contre 70 pour cent en 1994)². Malgré la très bonne performance récente du secteur, les taux de pénétration de l'assurance, dans les segments vie et non-vie, restent faibles par rapport au revenu par habitant, même lorsque l'on compare la situation avec celle de pays ayant un niveau semblable de développement. Cela s'explique par le fait que les assurances obligatoires, comme l'assurance automobile et l'assurance habitation, sont relativement peu développées (ou que les réglementations à cet égard ne sont guère suivies) ainsi que par le traitement fiscal relativement défavorable des produits d'assurance par rapport à ce qui est le cas dans les autres pays.

Graphique A1. Indicateurs de pénétration des assurances¹
En pourcentage du PIB



1. Primes brutes directes en pourcentage du PIB.

Source : Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) ; OCDE, *Investisseurs institutionnels, Annuaire statistique* (2001).

Notes

1. Il existe d'autres différences importantes entre les organismes de placement collectif et les contributions volontaires aux SIEFORES. Premièrement, le traitement fiscal de l'épargne est légèrement plus favorable pour ces derniers, en particulier dans le cas de placements à plus long terme. Deuxièmement, les réglementations concernant la répartition des actifs des organismes de placement collectif sont assez restrictives, alors qu'elles le sont moins pour les SIEFORES, ce qui leur permet de maintenir une plus grande part de leur portefeuille dans des instruments à court terme. Enfin, les organismes de placement collectif exigeaient en général que soit maintenu sur les comptes un solde minimal élevé, les rendant inaccessibles aux petits investisseurs. Plus récemment, toutefois, des gestionnaires indépendants de fonds sont entrés sur le marché et ont offert la possibilité de soldes minimaux plus faibles afin de cibler les plus petits investisseurs.
2. Il s'agissait de Com-Ame, GNP, A. Hidalgo et Seguros Inbursa.

IV.6. Les réformes récentes du secteur financier

Plusieurs lois concernant le secteur financier ont été modifiées en 2001. Il s'agit notamment de la loi sur le secteur bancaire (*Ley de Instituciones de Crédito*), de la loi sur le marché des valeurs mobilières (*Ley de Mercado de Valores*), de la loi sur les organismes de placement collectif (*Ley de Sociedades de Inversión*) et de la loi sur les compagnies d'assurance (*Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros*). Les institutions d'épargne et de crédit sont désormais réglementées par la nouvelle loi sur l'épargne et le crédit populaires (*Ley de Ahorro y Crédito Popular*), alors qu'une nouvelle loi concernant les informations sur le crédit (*Ley de Sociedades de Información Crediticia*) a aussi été adoptée. Un aspect commun de ces réformes est la volonté de renforcer les pratiques de gouvernement d'entreprise des différents intermédiaires financiers. Il s'agit notamment de limiter la taille des conseils et de créer des comités d'audit pour empêcher les conflits d'intérêts et examiner toutes les transactions entre parties apparentées. Les réformes visent également à empêcher les comportements illicites des intermédiaires et à renforcer la confiance des investisseurs.

- *Loi sur le secteur bancaire* : La CNBV est désormais habilitée à instaurer rapidement des mesures correctrices (*e.g.* limiter le versement de dividendes) pour les banques dont les fonds propres se détériorent, ainsi qu'à diffuser toutes les informations pertinentes sur les banques de façon à permettre aux déposants de déterminer la situation financière de chaque intermédiaire. En outre, les règles concernant les prêts entre parties apparentées ont été durcies, le montant de ces prêts étant plafonné et la définition des parties apparentées étant précisée et élargie. Enfin, l'affacturage et les opérations adossées font désormais partie de l'éventail des activités des banques.
- *Loi sur le marché des valeurs mobilières* : La réforme vise à encourager une plus grande transparence sur les marchés financiers afin d'en accroître l'attrait pour les investisseurs et de susciter leur confiance. Pour ce qui est des sociétés cotées, des pratiques de gouvernement d'entreprises semblables à celles décrites plus haut pour les intermédiaires financiers ont été établies, alors que les droits spécifiques des actionnaires minoritaires ont aussi été réaffirmés. S'agissant des opérations de bourse, un nouveau cadre réglementant et sanctionnant les comportements illicites a été mis en place, facilitant la poursuite par la CNBV des délits d'initiés, de la pratique du « front running », des manipulations du marché, etc. La CNVB est pour la première fois autorisée à partager des informations avec les autorités financières étrangères, facilitant le rassemblement d'éléments de preuve sur les infractions, et elle peut aussi désormais assigner à comparaître des personnes venant d'autres secteurs et obtenir des informations essentielles dans le cadre d'enquêtes par le biais d'enregistrements téléphoniques.
- *Loi sur les organismes de placement collectif* : Cette nouvelle loi vise à transformer complètement la structure et la réglementation du secteur. Premièrement, elle interdit aux

banques et aux maisons de courtage d'assurer directement la gestion de ces fonds, établissant effectivement des cloisons étanches entre la gestion des actifs et les autres activités des intermédiaires financiers. Pour la première fois une nette distinction est faite entre le rôle des organismes de placement collectif et la fonction de gestion de ces sociétés d'investissement. La nouvelle loi donne une plus grande souplesse pour ce qui est des produits offerts par les organismes de placement collectif, permettant la création de fonds de fonds, de super-fonds, de fonds spéculatifs et de fonds investissant dans des actifs étrangers, des produits dérivés, des biens immobiliers et, de manière générale, dans tous les types d'actifs, aussi longtemps que des informations exactes et complètes sur ces opérations sont fournies. Les divers organismes de placement collectif peuvent désormais offrir des barèmes de charges et de commissions différents selon les catégories d'investisseurs. Le nouveau cadre réglementaire donne aussi les moyens d'accéder à des réseaux de distribution plus larges en permettant aux tierces parties, y compris les intermédiaires financiers et les sociétés spécialisées, de distribuer des OPCVM.

- *Loi sur les assurances* : Pour favoriser la croissance du secteur des assurances, les compagnies d'assurance sont maintenant autorisées à émettre des titres de la dette à moyen et à long terme et à acheter des produits de réassurance financière, dans les deux cas en respectant des règles prudentielles claires. Pour protéger les intérêts des consommateurs, et conformément aux normes établies par l'OCDE, la loi prévoit maintenant la spécialisation des compagnies d'assurance soit dans le segment vie soit dans le segment non-vie. Elle établit aussi un processus plus rapide pour révoquer les agréments et liquider les compagnies sous-capitalisées et accorde à la CNSF le pouvoir exécutif de suspendre, partiellement ou totalement, les opérations de ces entités.
- *Loi sur l'épargne et le crédit populaires* : Ce texte établit pour les intermédiaires de l'épargne et du crédit un cadre réglementaire qui faisait défaut jusqu'ici, empêchant ainsi les possibilités d'abus dans les établissements de dépôt. Ces intermédiaires seront assujettis à une réglementation prudentielle limitant l'endettement, la concentration du crédit, les transactions entre parties apparentées, etc. Un système privé d'assurance des dépôts est autorisé pour ce type d'intermédiaires.
- *Loi concernant les sociétés d'information sur le crédit* : Cette loi vise à améliorer le système mexicain d'information sur le crédit pour le rapprocher des systèmes des autres pays. Entre autres, elle établit pour la première fois le droit du client d'accéder à son dossier directement à partir d'un bureau de crédit et met en place une procédure rapide pour rectifier les erreurs et régler les différends concernant les bases de données des bureaux de crédit. Elle prévoit aussi l'obligation d'échange d'informations entre les bureaux de crédit.

Notes

1. Les évolutions examinées dans les paragraphes qui suivent s'appuient sur des données trimestrielles provenant des comptes nationaux, désaisonnalisées par l'OCDE. Sauf indication contraire, l'analyse se réfère aux variations par rapport à la période précédente (en taux annuels).
2. Les réponses à l'enquête mensuelle de la Banque du Mexique sur les prévisions des entreprises pour les six mois à venir sont restées nettement positives jusqu'à la fin de 2000, mais se sont détériorées rapidement entre janvier et mars 2001.
3. Au cours des neuf premiers mois de 2001, la production a également augmenté dans le secteur des services d'utilité publique, où la production d'électricité sert d'indicateur indirect de l'activité économique au sens large, secteur informel compris.
4. La rémunération réelle par salarié dans les industries manufacturières a progressé d'un peu plus de 6 pour cent entre septembre 2000 et septembre 2001, mais le nombre de travailleurs assurés dans ce secteur a diminué de 10 pour cent, ce qui a entraîné une réduction de la masse salariale en termes réels – souvent considérée comme un indicateur indirect du revenu disponible des ménages, en l'absence de compte d'affectation détaillé. Globalement, la masse salariale n'a probablement pas diminué autant, en termes réels, dans les autres secteurs d'activité.
5. L'enquête de la Banque du Mexique sur les conditions de crédit révèle que le crédit fournisseur représente près des deux tiers des financements des petites entreprises, tandis que les entreprises cotées AAA et les grandes entreprises ont plus généralement recours à des crédits octroyés par les banques commerciales (locales et étrangères).
6. Voir le chapitre II pour de plus amples détails sur la mise en œuvre du budget 2001.
7. Une partie de l'augmentation de l'épargne privée observée à la fin des années 90 a été la contrepartie de la réduction de l'épargne publique après la réforme des pensions de 1997. Comme dans d'autres pays, la mise en place d'un régime complètement capitalisé a entraîné un transfert immédiat d'épargne publique au profit de l'épargne privée, les recettes publiques servant à financer les coûts de transition entre le régime par répartition et le régime par capitalisation.
8. Différents indicateurs du chômage avaient baissé en 2000, de même que le chômage déclaré, et avaient atteint un point bas au dernier trimestre. D'après des informations provenant des entreprises, le marché du travail est devenu de plus en plus tendu vers la fin de 2000. Les enquêtes ont alors mis en évidence une augmentation du nombre de travailleurs démissionnant d'une entreprise pour se faire embaucher par une autre, et les entreprises ont indiqué qu'il leur était de plus en plus difficile d'embaucher des travailleurs qualifiés dans les activités productives, administratives et commerciales.
9. Les registres de l'Institut mexicain de sécurité sociale (IMSS) constituent l'indicateur le plus précis de l'activité formelle au Mexique. Les enquêtes sur l'emploi ne sont réa-

- lisées qu'une fois par an, alors que l'Institut met à jour ses registres tous les mois. Les chiffres du chômage dans les zones urbaines sont publiés chaque mois.
10. Cet indice ne tient pas compte des prix des produits agricoles et des produits de l'élevage, des droits de scolarité et des prix administrés ou fixés en accord avec le secteur public.
 11. Il existe traditionnellement une relation étroite, au Mexique, entre les mouvements du taux de change et l'inflation. Par le passé, les dévaluations nominales ont en général été perçues comme permanentes, alors que les appréciations ont été considérées comme temporaires. Ainsi, les agents ont incorporé les anticipations des dépréciations du taux de change dans leurs décisions de prix, alors que les ajustements des prix ont été limités en cas d'appréciations, entraînant une certaine asymétrie. Plus récemment, toutefois, la relation s'est sans doute détendue, car la confiance dans les autorités s'est renforcée et le peso a évolué dans les deux directions.
 12. A l'intérieur du secteur manufacturier, la progression des salaires réels a été un peu plus forte dans les *maquiladoras* que dans les autres branches manufacturières, ce qui a contribué à une convergence un peu plus grande des niveaux entre ces secteurs. Néanmoins, les salaires réels dans les *maquiladoras* (zones franches) restent beaucoup plus faibles que dans les autres entreprises, en partie à cause de la moindre qualification des personnes qui y travaillent. Cet écart tient en partie à la spécificité des emplois offerts dans les entreprises en question, qui n'exigent pour la plupart que de faibles qualifications.
 13. Ces dernières années, les exportations pétrolières du Mexique ont représenté moins de 10 pour cent des exportations totales de marchandises, soit à peu près 2 pour cent du PIB. Elles ont atteint un niveau plus élevé en 2000, en raison de la fermeté des prix mondiaux et du dynamisme de la demande en provenance des États-Unis.
 14. La catégorie plus générale de la métallurgie et de la construction mécanique, qui recouvre les automobiles et les produits TIC, représente près de 80 pour cent des exportations manufacturières du Mexique. Un indicateur de la croissance des marchés d'exportation de produits manufacturés du Mexique, tenant compte de la composition particulière des exportations mexicaines et pondéré en fonction de la part de chaque catégorie de produits, fait apparaître une relation très étroite entre la croissance des exportations et la croissance « pondérée » des marchés. D'après cet indicateur, la croissance des marchés a été plus soutenue en 2000 que ne le fait apparaître l'indicateur « classique » ; le ralentissement intervenu à partir du dernier trimestre de 2000 et au début de 2001 a aussi été beaucoup plus prononcé (comme le révèlent des recherches non publiées de la Banque du Mexique).
 15. Par exemple, dans les secteurs de la construction automobile et des appareils ménagers, les entreprises ont rationalisé leurs chaînes de production aux États-Unis et au Mexique, produisant certains modèles exclusivement dans l'un ou l'autre des deux pays. Dans le secteur textile également, certaines étapes du processus de production ont lieu dans un pays et d'autres étapes dans l'autre.
 16. En raison des profondes mutations structurelles qui ont eu lieu dans le secteur exportateur par suite de la libéralisation des échanges, l'élasticité calculée des échanges commerciaux par rapport aux prix et au revenu n'a qu'un caractère indicatif. Les estimations montrent que les exportations manufacturières sont plus sensibles à la demande extérieure qu'au taux de change réel, ce qui est particulièrement manifeste dans le cas des *maquiladoras* (estimation du ministère des Finances et de l'OCDE).
 17. La transaction se reflétera dans des entrées d'IDE de 12.4 milliards de dollars en 2001.

18. Le ralentissement actuel de l'activité au Mexique a été amplifié par la baisse des prix du pétrole en 2001, qui a provoqué une réaction procyclique de la part des autorités budgétaires (voir chapitre II). Aux États-Unis, en revanche, la baisse des prix du pétrole représente dans une certaine mesure un choc positif qui a pour effet d'atténuer l'ampleur des fluctuations conjoncturelles. La synchronisation croissante des cycles nationaux dans les pays de l'OCDE est analysée dans le numéro de décembre 2001 des *Perspectives économiques*, n° 70 (encadré I.1).
19. La hausse des prix à la consommation chez le principal partenaire commercial du Mexique, les États-Unis, devrait, d'après les prévisions de l'OCDE, tomber de 1.8 pour cent en 2001 à 1.4 pour cent en 2003 (n° 70 des *Perspectives économiques*). Si l'on utilise cette prévision comme référence, la définition opérationnelle actuelle de l'inflation chez les principaux partenaires commerciaux choisie par la Banque du Mexique (3 pour cent) peut paraître trop élevée. Il convient de noter, toutefois, que cette prévision concernant les États-Unis intéresse l'indice implicite des prix de la consommation privée et non la mesure de l'IPC, qu'elle reflète le ralentissement actuel de l'activité et qu'elle pourrait être plus faible qu'une prévision d'inflation à long terme. En outre, dans le processus de « rattrapage » avec les États-Unis, il se pourrait que l'évolution différente de la productivité, compte tenu des niveaux actuels de productivité dans le secteur des biens non échangeables, conduise à une inflation plus élevée au Mexique (effet Balassa-Samuelson).
20. La Banque du Mexique annonce un objectif pour la somme des soldes cumulés de tous les comptes courants détenus par les institutions de crédit auprès d'elle. Fixer comme objectif un solde cumulé négatif (« corto ») signale l'intention de la Banque de ne pas fournir aux institutions de crédit des ressources suffisantes aux taux d'intérêt du marché, ce qui tend à exercer une pression à la hausse sur ces taux. Pour des précisions sur les modalités de fonctionnement de la politique monétaire, voir, par exemple, Yacamán (1999) et encadré I de l'*Étude économique du Mexique* de l'OCDE pour 2000.
21. Le crédit bancaire direct au secteur privé venait juste de se redresser et, de septembre 2000 à août 2001, il a enregistré une croissance positive en termes réels d'un taux moyen de plus de 4 pour cent, d'une année sur l'autre. La principale source de croissance du crédit durant cette période a été le crédit à la consommation.
22. L'appréciation du peso a soutenu le processus de désinflation, mais il convient de noter qu'en règle générale la banque centrale ne donne ni indications ni signaux concernant le niveau souhaité du taux de change. Elle est intervenue sur les marchés des changes, essentiellement sur la base de règles prédéterminées, pour atténuer l'instabilité et accumuler des réserves en devises. Certaines de ces opérations ont conduit à des achats importants de devises au cours des quelques années écoulées.
23. Les moyennes historiques classiques étant fortement influencées par les quelques périodes où les taux ont atteint un très haut niveau et ont été très instables, la moyenne calculée ici n'est fondée que sur les taux d'intérêt en temps « normal », faisant abstraction des taux élevés « exceptionnels ». Pour déterminer les périodes de taux « normaux » et « exceptionnellement élevés », un modèle simple à changement de régime markovien à deux états a été établi. D'après cette méthode, le taux d'intérêt réel d'un mois donné est affecté à l'un ou l'autre des régimes, taux « exceptionnellement élevés » ou taux « normaux ». Les caractéristiques des deux régimes, par exemple les moyennes respectives, et la loi gouvernant la transition entre eux sont estimées sur la base de cette hypothèse. Les paramètres estimés peuvent ensuite être utilisés pour savoir dans quel régime on se situait à tout moment. Le graphique 13 indique la proba-

- bilité selon laquelle le taux réel correspond au régime « normal », dont la moyenne estimée est 3.5 pour cent.
24. Par exemple, la Bundesbank en Allemagne, qui a réussi à établir un bilan d'inflation exceptionnellement bon, a en fait utilisé de façon tout à fait flexible le cadre de la politique monétaire. Ainsi, les objectifs n'ont pas été atteints en moyenne une année sur deux, mais les motifs de ces dérapages ont été bien expliqués (Issing, 1997).
 25. Le coût du passage de l'ancien système par répartition au nouveau système se situerait, selon les estimations officielles, entre 0.7 et 1 pour cent du PIB par an sur les quelques prochaines décennies environ, tombant progressivement au-dessous de ½ pour cent à plus long terme. La réforme de la caisse maladie de l'Institut mexicain de sécurité sociale (IMSS) fait peser une charge supplémentaire sur le budget.
 26. Les obligations totales liées aux dispositifs en question s'élèvent à quelque 20 pour cent du PIB, dont un cinquième a déjà été provisionné. Seule la composante réelle du coût du service de la dette est comptabilisée dans le budget ; l'ajustement au titre de la composante nominale est opéré pour une mesure plus complète (voir ci-après). Certains des dispositifs n'ont pas d'incidence sur le budget. Le chapitre IV fournit des précisions sur les programmes d'aide au secteur financier.
 27. Avec la progression de la décentralisation, des ressources fédérales ont été absorbées par les obligations de partage des recettes avec les États et les municipalités. Ces obligations ont représenté annuellement plus de 3 pour cent du PIB ces dernières années et devraient rester importantes. Bien que ces transferts d'un échelon d'administration à un autre n'influent pas sur le solde consolidé des administrations publiques, ils affectent les données budgétaires, qui concernent l'administration fédérale et les entreprises publiques sous contrôle budgétaire, mais ne tiennent pas compte des administrations des États et locales.
 28. Premièrement, les sommes déposées dans ce fonds sont relativement peu importantes et on peut avancer qu'il n'est pas opportun de bloquer ainsi beaucoup de capitaux, eu égard aux dépenses urgentes nécessaires dans le domaine du renforcement du capital humain et de la lutte contre la pauvreté. Deuxièmement, l'utilisation du fonds est soumise à des règles strictes : par exemple, on n'a pas procédé à des retraits de fonds en 2001 car le manque à gagner sur recettes pétrolières n'était pas dû à la diminution des prix du pétrole par rapport à ceux prévus mais à la baisse des volumes vendus.
 29. Dans le budget de 2000, il a été établi que les recettes excédentaires de l'administration fédérale (provenant du pétrole ou d'autres sources) devaient, jusqu'à concurrence d'un certain montant, fixé à 0.9 pour cent des prévisions initiales, être dépensées. Au-delà de ce seuil, 60 pour cent des recettes exceptionnelles devaient être utilisées pour amortir les obligations de la dette et 40 pour cent pour créer un fonds de stabilisation. Quelque 9.1 milliards de pesos (environ 1 milliard de dollars) ont été placés dans le fonds de stabilisation des recettes pétrolières cette année-là, alors que 13.7 milliards de pesos ont été utilisés pour couvrir le coût budgétaire des programmes de soutien aux débiteurs, comme cela était autorisé par décret budgétaire. En remboursant une partie de la dette, l'administration a réduit une partie des charges qui aurait dû peser sur le budget au cours de la période 2003 à 2006.
 30. Automatiquement, lorsque les recettes fiscales fédérales sont plus importantes que prévu dans le budget, une partie des ressources supplémentaires sert à accroître les transferts aux États au titre du partage des recettes. En outre, deux facteurs non récurrents ont entraîné une augmentation des dépenses au premier semestre de 2000 : le recensement général de la population et les activités liées aux élections.

31. Les projets PIDIREGAS sont des projets à long terme pour des infrastructures productives qui ont une incidence différée sur la comptabilisation des dépenses. Le secteur privé construit et finance des infrastructures pour le secteur public. Celui-ci s'acquitte des obligations contractées après l'achèvement des projets ; il supporte les risques commerciaux et de marché. Plus de la moitié des investissements réalisés par les deux grandes entreprises publiques (la compagnie pétrolière PEMEX et la compagnie d'électricité CFE) sont réalisés dans le cadre de ces dispositifs.
32. Le cours du pétrole mexicain de référence, le « Mexican oil mix », avait atteint 24.6 dollars en moyenne en 2000, contre une prévision budgétaire de 16 dollars. L'hypothèse retenue dans le budget pour 2001 était de 18 dollars le baril. Les modifications du taux de change du peso influent aussi sur les recettes pétrolières : une appréciation du peso par rapport aux hypothèses budgétaires diminue les recettes liées au pétrole – cette incidence défavorable sur le budget ne serait qu'en partie compensée par la baisse des paiements d'intérêts sur la dette extérieure, en raison de la faible importance relative de cette dernière.
33. Une partie du coût budgétaire a été couvert au fil des années. En 2000, en particulier, les recettes exceptionnelles ont été utilisées pour rembourser une partie des engagements. Ces derniers sont examinés plus en détail dans le chapitre IV.
34. Les lois de 2000 et de 2002 sur les recettes budgétaires fixent un plafond pour l'endettement public extérieur et intérieur pour l'année à venir. Les emprunts intérieurs peuvent dépasser le plafond lorsque les emprunts extérieurs sont inférieurs à leur plafond, ou lorsque les ressources empruntées supplémentaires doivent être entièrement utilisées pour remplacer l'endettement extérieur.
35. Le coût de la réforme des pensions du secteur privé (la réforme IMSS date de 1997) a été quantifié et est intégré dans le budget (ainsi que dans le besoin d'emprunt du secteur public), mais les conséquences qu'une réforme du régime de retraite de la fonction publique aurait sur le budget ne sont pas prises en compte.
36. Les projets PIDIREGAS « directs » sont reflétés dans l'endettement public, alors que les projets « conditionnels », utilisés essentiellement dans le secteur de l'électricité, constituent des éléments de passif éventuels. Dans le secteur de l'électricité, en particulier, les subventions de prix pourraient nuire à la rentabilité future des projets PIDIREGAS réalisés actuellement (voir *Étude économique 2001* pour des prévisions sur les expériences du Mexique en matière de sous-traitance [ou d'externalisation] et leurs conséquences budgétaires).
37. Il apparaît clairement de façon récurrente dans les pays de l'OCDE qu'une plus grande inégalité des revenus (mesurée par le coefficient de Gini) est associée à des recettes fiscales plus faibles, en pourcentage du PIB. Avec un coefficient de Gini de 0.481 en 2000, le Mexique se caractérise, à l'instar de la Turquie, par l'une des distributions du revenu les plus larges des pays de l'OCDE.
38. Les transferts pour les catégories à faible revenu pourraient se faire par le biais de l'utilisation des comptes individuels AFORE (comptes de retraités gérés par le secteur privé pour la main-d'œuvre employée dans le secteur formel), de transferts monétaires dans le cadre de PROGRESA (programme de lutte contre la pauvreté visant les familles les plus démunies). Le ciblage des mesures de compensation et son efficacité devraient être soigneusement évalués.
39. Parmi les pays les moins avancés de l'OCDE, la Corée, l'Espagne, le Portugal et l'Irlande ont enregistré des taux de croissance beaucoup plus rapides que le Mexique

pendant leur phase de décollage. Les taux de croissance sont calculés à partir du PIB aux prix constants et PPP de 1995 pour tous les pays de l'OCDE.

40. Le niveau du PIB par habitant en 2000 dépassait de 10 pour cent celui de 1994 ; il était à peine au dessus du niveau de 1981, la reprise précédente (1983 à 1993) n'ayant pas permis de combler le creux résultant de la crise de la dette.
41. Les estimations sont basées sur des données du PIB de 1999 (en PPP). Les données de l'emploi pour le Mexique sont basées sur l'enquête nationale sur l'emploi.
42. En l'absence d'assurance-chômage, la plupart des personnes qui ne trouvent pas de premier emploi ou perdent un emploi dans le secteur formel ne restent pas « inemployées », mais occupent une activité de « survivance » dans le secteur informel (ou émigrent). En zone urbaine, le petit commerce et la construction sont les secteurs typiques où l'informalité s'est développée. Voir, OCDE, *Étude économique sur le Mexique*, 1997.
43. L'expansion de l'investissement direct étranger (IDE) a commencé dès le début des années 1980. La proximité des États-Unis, des niveaux de salaires relativement faibles et la présence d'une main d'œuvre suffisamment qualifiée ont été des facteurs déterminants dans la stratégie de délocalisation de plusieurs entreprises des États-Unis. L'IDE a été destiné à l'industrie automobile principalement, mais aussi l'électronique, les ordinateurs, l'habillement, dans des entreprises opérant sous franchise douanière (les *maquiladoras*) le plus souvent, mais pas seulement. A titre d'exemple, en 1999, près de la moitié de l'IDE était destiné au secteur de l'automobile, 12 pour cent au secteur de l'énergie, 8 pour cent dans le secteur agro-alimentaire, 5 pour cent dans le textile.
44. Les États du Nord considérés ici sont Nuevo Leon, Sonora, Coahuila, Chihuahua ; le taux de croissance est calculé sur la période 1993-99. Cette région a vu sa population augmenter d'environ 3 pour cent par an par suite d'importants flux migratoires internes en provenance des États du Sud ou du Centre, alors que le PIB total a augmenté de près de 4.5 pour cent par an.
45. On considère ici les États d'Oaxaca, Guerrero et Chiapas. La progression du PIB total a été inférieure à la moyenne pour le pays (1.8 pour cent par an contre 3 pour cent pour la moyenne nationale). Malgré une émigration importante hors de ces États, la population a augmenté à cause de taux de natalité relativement élevés. Les disparités régionales peuvent aussi être appréhendées à partir des indicateurs de marginalisation au niveau des municipalités qui révèlent la présence de zones d'extrême pauvreté même dans certains États relativement riches. Mais les données statistiques sont très insuffisantes à ce niveau. Par État, au contraire, on dispose d'information pour la comptabilité nationale et les finances publiques.
46. Jusqu'au début des années 1980, l'investissement public était dirigé en priorité vers les États dont la part dans le PIB prédominait. Ce schéma de répartition n'a été modifié significativement qu'à partir du milieu des années 90. (Source : ministère des Finances, données du budget). Comme le réseau des chemins de fer auparavant, le réseau routier a tout d'abord été développé au Nord et au Centre du pays. C'est depuis quelques années seulement que des efforts importants de développement de l'infrastructure routière portent aussi sur le Sud.
47. Les trois quart des exportations d'Oaxaca étaient constitués de produits agricoles au début des années 1990 (les données correspondantes pour les États de Chiapas et Guerrero ne sont pas disponibles) ; or, entre 1994 et 1999, les exportations de ces produits ont progressé de 4 pour cent seulement, contre 85 pour cent pour les produits

- manufacturés. Pour une analyse détaillée de l'impact de l'intégration commerciale du Mexique sur les disparités régionales, voir R. Tamayo Flores (2001).
48. Les estimations de la pauvreté (modérée et extrême) au Mexique proviennent de la Banque Mondiale. Attanasio et Székely (1999) parviennent à des ordres de grandeur similaires. Par ailleurs, selon les estimations du CEPAL et de l'INEGI, près de 30 pour cent de la population vivait en situation d'extrême pauvreté dans la deuxième partie des années 1990 ; le seuil étant défini comme le coût du panier d'aliments de base.
 49. Données pour une personne seule, avant impôts et hors transferts. Les seuils varient selon la taille de la famille. Cf. « Poverty in the United States », 2000, US Census of Bureau.
 50. Le coefficient de Gini calculé par l'OCDE sur la base du revenu par habitant de 2000, s'élevait à 0.481 pour le Mexique (basé sur le revenu total selon l'Enquête sur les Revenus et la Dépense des Ménages, INEGI). Il était légèrement plus faible en 1992 et en 1994 (0.475 et 0.477) montrant que la distribution des revenus n'est pas devenue plus équitable au cours des dix dernières années. A titre de comparaison au sein de l'OCDE, le coefficient de Gini pour la Turquie est proche de celui du Mexique. Il se situe autour de 0.4 pour les États-Unis et la Nouvelle-Zélande, et entre 0.25 et 0.35 pour la plupart des autres pays de l'OCDE (FMI, 1995 et 1996).
 51. L'un des principaux instruments contre la pauvreté est le Programme pour l'éducation, la santé et la nutrition (PROGRESA) mis en œuvre à partir de 1997. Le programme dont l'envergure a été élargie au cours des années, présente des caractéristiques favorisant son efficacité : l'approche est intégrée pour dégager les synergies entre éducation de base et santé (des compensations monétaires sont offertes aux familles à condition qu'elles aient des visites médicales régulières et que les enfants aillent à l'école) ; et elle est ciblée selon un processus transparent (Larre et Bonturi, 2000 annexe II ; ou en français, OCDE *Étude économique sur le Mexique* (2000), chapitre III). En 2001 PROGRESA couvrait 3.2 millions de familles, soit la quasi-totalité des familles en situation de dénuement extrême en milieu rural et semi-urbain et il avait été étendu aux petites villes (après ajustements).
 52. Bassanini A. et S. Scarpetta (2001).
 53. L'enseignement secondaire du premier cycle se termine à l'âge de 15 ans qui marque la fin de la scolarité obligatoire dans la plupart des pays de l'OCDE. Voir OCDE (2001) *Regards sur l'éducation*.
 54. Le programme pour les travailleurs en reconversion (PROBECAT) a accordé environ 550 000 bourses en 2000, tandis que quelques 400 000 petites entreprises ont bénéficié d'un appui de CIMO.
 55. Le coin fiscal prend en compte les cotisations de sécurité sociale (à la charge de l'employeur et du salarié) et l'impôt sur le revenu des personnes ; il ne comprend pas les impôts sur la consommation. La prise en compte de ces impôts ne changerait vraisemblablement guère la position relative du Mexique.
 56. Le secteur informel au Mexique recouvre un ensemble très divers et très hétérogène d'individus et d'entreprises ; le concept est plus large que le « secteur gris » des économies de l'OCDE plus avancées. Les unités du secteur informel n'ont souvent ni locaux, ni comptabilité et se conforment rarement aux obligations d'enregistrement et à la réglementation du travail. Elles opèrent sur une échelle très réduite, souvent dans des activités de subsistance et en général leurs revenus sont si faibles qu'elles constitueraient une base d'imposition limitée. Voir T. Dalsgaard (2000).

57. Dans plusieurs pays de l'OCDE, les PME bénéficient de régimes d'imposition simplifiés et souvent de réglementations allégées. Au Mexique, des réformes récentes vont dans ce sens ; en raison de la grande hétérogénéité du secteur informel – qui comprend des travailleurs individuels engagés dans des activités de subsistance mais aussi des micro et PME – il n'y a pas de mesures simples qui permettent de gérer la situation, mais un éventail de mesures peut contribuer à élargir le champ de la « formalité ».
58. Des mécanismes d'incitation doivent aussi être en place permettant de sélectionner les projets les plus rentables et les responsabilités en matière de dépenses doivent être clairement identifiées. Pour une revue détaillée des expériences de plusieurs pays de l'OCDE et les recommandations concernant l'aide à l'entrepreneuriat, voir *Mettre en œuvre la stratégie de l'OCDE pour l'emploi* (1999). Plus récemment pour les PME en particulier, voir OCDE (2000) *La Charte de Bologne et les Perspectives de l'OCDE sur les petites et moyennes entreprises*.
59. La publication sur Internet des offres de marchés publics (« Compranet ») réduit les coûts de fonctionnement pour les entreprises. En outre, en réduisant les interactions avec l'administration et les délais, cela réduit le champ pour des pratiques « peu éthiques ». Enfin en améliorant la transparence, « Compranet » aide à ce que les PME puissent entrer en compétition pour profiter des achats publics en ayant accès aux mêmes informations que les plus grandes. Aux États-Unis, de manière similaire, l'une des fonctions de la *Small Business Administration* est de veiller à ce que les PME puissent bénéficier des achats publics.
60. Les progrès accomplis sont revus en détails dans, OCDE, *La réforme de la réglementation au Mexique*, 1999. Les enquêtes auprès des entreprises sont celles de la Banque du Mexique et du ministère du Commerce et Industrie auprès des exportateurs (1999), citées dans Banque mondiale, « Mexico : export dynamics and productivity » Document of the World Bank, n° 19864-ME, 2000.
61. Voir annexe III sur les actions en faveur des PME au Mexique et dans quelques pays de l'OCDE.
62. La pauvreté au Mexique touche essentiellement les familles des zones rurales. Pourtant environ la moitié de leurs revenus est d'origine non agricole, dont des emplois salariés et du commerce de détail. Ces revenus « complémentaires » sont plus élevés là où l'économie régionale est en expansion. Le développement des petites villes en particulier constitue une source de revenus accrus, lorsque les routes et les moyens de transports permettent à la population rurale de saisir les opportunités d'emploi (F. Rello, 2001).
63. Les prêts accordés par les banques commerciales étaient à très court terme et les taux d'intérêt élevés, ce qui a entraîné des problèmes graves pour les banques et les débiteurs après 1994.
64. Le développement de « grappes » industrielles a fait l'objet de plusieurs études de l'OCDE, en raison notamment de leur contribution potentielle au développement régional (pour plus de détails sur les conditions propices à la formation de « grappes », voir OCDE *Conférence de Bologne* 2001). Les mesures prises dans certains pays pour créer des groupements d'entreprises de haute technologie ont eu des résultats inégaux. L'annexe III ci-après présente quelques exemples des approches suivies dans certains pays de l'OCDE et un résumé des principes pouvant guider l'action des pouvoirs publics dans ce domaine.

65. L'étude comparée des sources de la croissance de la productivité dans les pays de l'OCDE suggère que le développement des technologies de l'information et de la communication (TCI) peut avoir un impact sur la croissance de la production et la productivité, notamment dans les pays où les niveaux de revenu sont relativement faibles et la taille du secteur des TCI est relativement réduite. Cf. *Perspectives économiques de l'OCDE*, juin 2000, chapitre V, et Bassanini, Scarpetta, Visco (2000).
66. Plusieurs exemples concrets figurent dans Larre et Bonturi (2000).
67. Il s'agira d'établir des chaînes industrielles entre les installations pétrochimiques de PEMEX et des entreprises du secteur privé pour intégrer les processus et réduire les coûts chez les participants à ces alliances (informations soumises par les autorités du ministère de l'Énergie).
68. L'OCDE a effectué des études approfondies du secteur de l'électricité, notamment dans le cadre du projet de réforme réglementaire pour un certain nombre de pays, voir F. Steiner (2000). Un résumé de la réforme réglementaire figure dans Gonenc, Maher et Nicoletti (2001). Pour des détails sur l'expérience des États-Unis, voir P. Joskow (2000) (qui date d'avant la crise en Californie) ; et OCDE, *Étude économique sur les États-Unis* (2001).
69. Une fois la distinction établie entre l'électricité comme service public pour usage résidentiel et son utilisation comme input industriel ou commercial, les grands consommateurs industriels (60 pour cent de la demande totale) auraient l'autorisation de participer à un marché et de choisir leur fournisseur. Des mesures seraient prises pour assurer que les générateurs privés jouissent des mêmes conditions que les gros monopoles publics.
70. Voir annexe IV.1 et les *Études économiques* antérieures pour une description du système financier mexicain avant la crise du peso de 1994-95, ainsi que des principales mesures de libéralisation prises à la fin des années 80 et au début des années 90.
71. En 1995, les trois principales banques détenaient entre 15 et 20 pour cent du total des actifs du système bancaire.
72. Le Mexique n'est pas le seul pays de l'OCDE à avoir connu une crise bancaire ces dernières années. Malgré ses effets positifs sur l'efficacité de l'intermédiation financière, la libéralisation du marché des capitaux a été suivie par l'apparition d'un certain nombre d'affaires de défaillances d'institutions dans le secteur financier, ce qui a fait peser des coûts importants sur l'ensemble de l'économie et sur les finances publiques en particulier. Ces crises sont notamment celles des caisses d'épargne-logement aux États-Unis ainsi que les faillites bancaires dans les pays nordiques, ou encore un certain nombre de graves difficultés éprouvées par les banques au Japon, en Corée, en France et en Espagne, et bien sûr au Mexique. Souvent, comme cela a été le cas au Mexique, des mesures macroéconomiques inadaptées, notamment des apports trop généreux de liquidité, ont permis la formation de bulles du crédit. La mauvaise qualité de la réglementation et de la surveillance financières, à laquelle s'ajoutent parfois celle des droits de propriété et l'opacité des opérations commerciales, a également joué un rôle dans certains pays, notamment le Mexique.
73. Pour plus de précisions sur le plan de sauvetage financier, voir annexe IV.2.
74. Cette estimation tient compte de la valeur de récupération des actifs rachetés.
75. Aux termes des règles initiales de l'ALENA, aucune banque étrangère ne pouvait détenir plus de 1.5 pour cent du marché, tandis que globalement, les investisseurs ne pouvaient pas posséder plus de 8 pour cent du total des actifs du système bancaire (cette part étant portée progressivement à 15 pour cent en 2000). Ces règles ont été

- remplacées en février 1995 par la limitation des participations étrangères de contrôle dans les banques dont le capital représentait plus de 6 pour cent du total des fonds propres nets du système bancaire. Une autre restriction importante dans la version initiale de l'ALENA résidait dans l'obligation pour l'institution financière étrangère de détenir au moins 99 pour cent des actions ordinaires de la filiale, ce qui limitait fortement les possibilités de partenariat. En février 1995, cette participation minimale a été ramenée à 51 pour cent avant d'être purement et simplement supprimée en janvier 1999.
76. Voir Crystel *et al.* « Does foreign ownership contribute to sounder banks in Emerging Markets? The Latin American Experience ». Federal Reserve Bank of New York, mai 2001.
 77. Voir annexe IV.3 pour plus de précisions sur les réformes du secteur financier de 1998-99.
 78. Ce plan, appliqué de janvier 1999 à mars 2000, prévoyait des remises de 45 à 60 pour cent de l'encours du principal, avec des incitations spéciales au remboursement anticipé de l'encours de la dette. Sur les 1.3 million de débiteurs admis à en bénéficier, quelque 85 pour cent ont pris part à ce plan, ce qui représente plus de 70 pour cent de l'encours des crédits. Le ministère des Finances a estimé le coût de ce plan à environ 3.3 pour cent du PIB.
 79. Voir annexe IV.6 pour des précisions sur les réformes financières récentes.
 80. Avec l'adoption d'un nouveau train de mesures de réforme du secteur financier à la mi-2001, d'importants progrès ont été accomplis dans la modernisation du régime de gouvernement d'entreprise et dans la révision de la réglementation du marché financier, ce qui pourrait renforcer de façon déterminante le développement des circuits financiers et l'intermédiation financière. Voir Martinez, L. « La Importancia de la Protección de los Derechos de Propiedad en el Sistema Financiero y en el Crecimiento Económico ». Document de travail de la Banque du Mexique n° 2000-07, décembre 2000.
 81. Ces banques ont été classées en fonction de la couverture géographique de leur réseau : il y avait 6 banques de dimensions nationales, 7 banques opérant sur plusieurs régions et 5 banques régionales.
 82. A la mi-2001, le nombre de banques opérant au Mexique était revenu à 35, dont six sous administration de l'IPAB (à savoir en attente de vente ou de liquidation). Le nombre de succursales a pour sa part connu une forte progression dans les années qui ont immédiatement suivi la libéralisation, sous l'effet de l'intensification de la concurrence dans la banque de réseau. Après la crise du peso cependant, la densité des réseaux a stagné à des niveaux sensiblement inférieurs à la moyenne de l'OCDE.
 83. Les trois principales banques opérant au Mexique au milieu de 2001 étaient la BBVA-BANCOMER, la CITIBANK-BANAMEX et la SANTANDER-SERFIN.
 84. *Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito*.
 85. Voir annexe IV.4 pour plus de précisions sur les performances récentes des intermédiaires financiers sous contrôle de l'État.
 86. Les statistiques sur les prêts non productifs font référence au premier trimestre de 1997, date de l'entrée en vigueur des nouvelles règles comptables. Les statistiques concernant le dernier trimestre de 1996 ne sont pas comparables avec celles de la période suivante.
 87. Les charges d'exploitation ont continué d'augmenter, malgré la chute du nombre de salariés. En fait, même si certaines banques ont réalisé des économies substantielles sur ce poste grâce à des fusions récentes, le système bancaire dans son ensemble a

- enregistré une augmentation des charges de personnel depuis 1996. Ces chiffres sont néanmoins trompeurs, dans la mesure où cette augmentation a surtout résulté du coût ponctuel des plans de licenciements.
88. Les réformes du secteur financier ont en outre eu tendance à introduire des incitations à l'innovation financière, à la différenciation de la clientèle et à la diversification de l'offre de services financiers. La modernisation du système financier dans les pays de l'OCDE est illustrée par la forte augmentation du nombre de guichets automatiques de banque (GAB) disponibles et d'autres moyens de paiement électroniques, comme les opérations par cartes de crédit ou de débit. Dans le cas des GAB, le nombre de terminaux au Mexique a augmenté rapidement, passant de moins de 5 000 en 1994 à près de 18 000 en 2000. Néanmoins, avec 18 terminaux par million d'habitants, le pays accuse un retard considérable par rapport à la moyenne de l'OCDE qui est de plus de 500. Le nombre de cartes de crédit a diminué de moitié après la crise du peso, revenant de 14 millions en 1994 à 7 millions en 1997 et il a stagné depuis. Les cartes de débit, en revanche, ont plus que doublé, passant de 14 millions en janvier 1997 à 33 millions en décembre 2000. La valeur de l'ensemble des opérations par cartes de crédit ou de débit a atteint 9 pour cent du PIB en 1999, soit moins qu'au Canada ou aux États-Unis (19 et 17 pour cent respectivement), ce chiffre étant cependant proche du niveau moyen dans les pays européens de l'OCDE.
 89. Cela comprend les fonds apportés au nouveau système, ainsi que les soldes accumulés dans l'ancien mécanisme volontaire, connu sous le nom de SAR92. Pour plus de précisions sur les autres investisseurs institutionnels, comme les fonds communs de placement ou les assurances, voir annexe IV.5.
 90. La loi mexicaine sur le régime de retraite interdit à tout Afores de détenir plus de 20 pour cent du marché.
 91. Le régime réglementaire est en cours de révision par le Congrès. L'administration a proposé des réformes visant à permettre aux fonds de pension d'investir dans une catégorie plus large d'obligations privées.
 92. On peut citer notamment le développement des organismes de notation pour les marchés locaux, des systèmes de courtage électroniques et des mécanismes sécurisés de paiement contre livraison ainsi que la création d'une bourse de produits dérivés.
 93. La structure du marché a été suivie au moyen de l'examen des fusions, qui revêtent pour une large part une dimension internationale. Ces deux dernières années, la CFC a revu 70 opérations affectant plusieurs marchés financiers, notamment les Afores, l'assurance et le crédit-bail. Le comportement des entreprises a aussi été suivi sur la base des plaintes et des procédures d'office. Ces deux dernières années, aucun comportement anti-concurrentiel n'a été constaté.
 94. Voir document DAFPE/CLP/WP2/WD(98)17 pour plus de précisions sur le rôle de la Commission fédérale de la concurrence dans le renforcement de la concurrence à travers la réglementation des banques.
 95. Ces charges élevées sont dues pour partie aux dépenses exceptionnelles liées aux fusions et acquisitions.
 96. On dispose d'éléments montrant clairement que l'échange de renseignements entre bailleurs de fonds atténue les phénomènes d'anti-sélection et d'aléa moral. Voir Jappelli, M. and Pagano, M. (1999) et Negrin, J. (2000).
 97. D'importantes modifications juridiques sont intervenues en décembre 2001 avec l'approbation d'une nouvelle loi qui a amélioré l'accès des particuliers à leur historique de crédit et prévu la correction rapide des erreurs. La nouvelle loi a aussi établi

- des règles pour encourager la concurrence en matière de renseignements sur les crédits grâce à l'échange obligatoire de certains types d'informations entre les sociétés de crédit.
98. PAHNAL, la caisse d'épargne nationale doit devenir la Bansefi (*Banco de Ahorro y Servicios Financieros*), chargée de promouvoir l'épargne populaire dans le réseau des caisses d'épargne-logement. Fovi, le fonds fiduciaire pour le logement et un nouvel établissement de crédit hypothécaire (*Hipotecaria federal*) seront transformés en une banque de développement chargée de garantir les crédits hypothécaires au logement, un peu sur le modèle de *Fannie Mae* aux États-Unis.
 99. Ces quelques dernières années, les banques de développement ont de plus en plus eu recours à l'octroi de prêts par l'intermédiaire de banques commerciales. Les budgets pour 2001 et 2002 contenaient des dispositions visant à plafonner les prêts directs par les banques de développement.
 100. Dans le régime actuel, les quotes-parts d'assurance sont fixées à un niveau forfaitaire de 0.4 pour cent des engagements des établissements bancaires. Dans des circonstances exceptionnelles, ou du fait de la différenciation des risques, elles peuvent être portées à 0.8 pour cent. En tout état de cause, la quote-part est appliquée au total du passif de la banque. L'IPAB s'est réservé le droit de différencier ultérieurement les quotes-parts en fonction des risques, mais cela ne devrait pas se produire avant que le système ait acquis une plus grande maturité.
 101. Au milieu de 2001, la CNBV a obtenu de nouvelles prérogatives lui permettant d'engager des actions immédiates de redressement en cas de menace de faillite bancaire. Bien que cette mesure soit adaptée, les interventions récentes dans des banques en difficulté (notamment la Quadrum Bank) mettent en évidence la nécessité de revoir le régime de faillite bancaire, en donnant aux autorités la possibilité d'agir plus rapidement.
 102. Une observation plus attentive du portefeuille des banques indique que les prêts productifs ont entamé une légère progression au dernier trimestre de 2000, à des rythmes néanmoins inférieurs à la croissance de la production (en d'autres termes, ils continuent donc de reculer en pourcentage du PIB). De fait, les prêts non productifs ont fortement diminué, ce qui explique en grande partie la contraction du portefeuille de prêts dans son ensemble. La croissance du crédit à la consommation, qui part de très bas, a été particulièrement vigoureuse. La baisse des crédits aux entreprises, qui représentent encore l'essentiel des crédits bancaires, a commencé à se ralentir. En revanche, la contraction des prêts au logement est restée considérable.
 103. Ces achats se font généralement par l'intermédiaire de banques commerciales dans le cadre d'opérations de prise en pension.
 104. Comme on l'a vu précédemment, la création de fonds de pension affecte la répartition de l'épargne entre intermédiaires financiers. Comme c'est l'administration publique qui subit le coût de la transition du système de répartition au système par capitalisation, les réformes induisent en pratique un déplacement de l'épargne publique vers l'épargne privée. Par ailleurs et en raison du caractère facultatif du dispositif, les réformes peuvent aussi produire un effet sur le volume global de l'épargne disponible.
 105. Les réseaux bancaires à caractère social, avec 2.3 millions de détenteurs de comptes joue un rôle indéniable dans un pays où les deux tiers de la main-d'œuvre ne sont pas couverts par les services bancaires commerciaux. Le principal problème lié aux intermédiaires non bancaires dans le secteur relativement petit des services bancaires à

- caractère social – qui recouvre les caisses d'épargne-logement, les coopératives de crédit, les caisses de solidarité et les caisses d'épargne populaire, est de nature prudentiel.
106. La part importante de la dette du secteur public tient pour partie à l'échange d'effets privés contre des titres publics dans les portefeuilles des banques dans le cadre de l'opération de sauvetage bancaire.
 107. Les actifs ne générant pas de revenus, à l'inclusion des crédits présentant des retards d'échéance, représentaient 15 pour cent du portefeuille des banques commerciales à la fin de 2000, ce qui est élevé par rapport aux autres pays. Les espèces et autres actifs liquides représentaient 13 pour cent, principalement sous l'effet des normes prudentielles.
 108. Ces recommandations sont à peu près les mêmes que celles formulées par le FMI dans le Programme d'évaluation du secteur financier (PESF), publié en octobre 2001. Ce programme concluait que : « Le système bancaire ne constitue pas un risque pour la stabilité financière de l'économie mexicaine, mais il faut quand même qu'il rétablisse une large et saine activité de prêt au secteur privé ».

Bibliographie

- Ahn, S. (2002),
« Competition, innovation and productivity growth: A review of theory and evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques* n° 317.
- Attanasio, O. et M. Székely (1999),
« Introducción: la pobreza en la América Latina ». *El trimestre económico, pobreza y activos en América Latina*, vol. LXVI(3), n° 263, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bassanini, A., S. Scarpetta et I. Visco (2000),
« Knowledge, technology and economic growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques* n° 259.
- Bassanini, A. et S. Scarpetta (2001),
« Les moteurs de la croissance dans les pays de l'OCDE : Analyse empirique sur des données de panel », *Revue économique de l'OCDE* n° 33, 2001/2, Paris.
- Bernanke, B.S., T. Laubach, F.S. Mishkin et A.S. Posen (1999),
Inflation Targeting – Lessons from the International Experience, Princeton University Press, Princeton.
- Cecchetti, S. et M. Ehrmann (2000),
« Does Inflation Targeting Increase Output Volatility? An International Comparison of Policymakers Preferences and Outcomes », *Document de travail* 69 de la Banque centrale du Chili, avril. www.bcentral.cl/Estudios/DTBC/69/dtbc69.pdf
- Cecchetti, S., A. F. Lagunes et S. Krause (2001),
« Ha Aumentado La Eficiencia de la Política Monetaria en México? », *Documento de Investigación* n° 2001-01, Dirección General de Investigación Económica, Banco de México.
- Corbo, V., O. Landerretche et K. Schmidt-Hebbel (2001),
« Assessing Inflation Targeting After a Decade of World Experience », *Österreichische Nationalbank Working Paper* 51, septembre.
- Dalsgaard, T. (2000),
« The tax system in Mexico: a need for strengthening the revenue raising capacity », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* n° 233.
- Díaz de León, A. (2000),
« Challenges Related with the Adoption of Inflation Targets in Mexico », dans : *Inflation Targeting Experiences – England, Finland, Poland, Mexico, Brazil and Chile*. Recueil des documents présentés à la « Conférence sur le ciblage de l'inflation », tenue à la Banque centrale de la République de Turquie les 19 et 20 octobre 2000, Ankara, publication de la Banque centrale de la République de Turquie.

- Edey, M. (1994),
« Coûts et avantages du passage d'une faible inflation à la stabilité des prix », OCDE, *Revue économique* n° 23, hiver.
- Gonenc, R., M. Maher et G. Nicoletti (2001),
« Mise en œuvre et effets de la réforme de la réglementation : leçons à tirer et problématique actuelle », OCDE, *Revue économique* n° 32, 2001/1.
- Haldane, A. (1999),
Targeting Inflation. Londres, Angleterre : Bank of England.
- Issing, O. (1997),
« Monetary Targeting in Germany: The Stability of Monetary Policy and of the Monetary System », *Journal of Monetary Economics*, vol. 39, n° 1.
- Jappelli, M. et Pagano, M. (1999),
« Information sharing, lending and defaults: cross-country evidence », Centro Studi in Economia e Finanza (CSEF), Université de Salerno, Document de travail n° 22, mai.
- Joskow, P. (2000),
« Deregulation and regulatory reform in the US electric power sector », dans S. Peltzman et C. Winston (éds), *Deregulation of Network Industries : What's Next?* AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington.
- Kennedy, M. (2000),
« Issues Concerning Inflation Targeting », in : *Inflation Targeting Experiences – England, Finland, Poland, Mexico, Brazil and Chile*. Recueil des documents présentés à la « Conférence sur le ciblage de l'inflation », tenue à la Banque centrale de la République de Turquie les 19 et 20 octobre 2000, Ankara, publication de la Banque centrale de la République de Turquie.
- Larre, B. et M. Bonturi (2000),
« Public spending in Mexico: how to enhance its effectiveness », *Documents de travail du Département des affaires économiques* de l'OCDE n° 288.
- Leahy, M., S. Schich, G. Wehinger, F. Pelgrin et T. Thorgeirsson (2001),
« Contributions of Financial Systems to Growth in OECD Countries ». *Documents de travail du Département des affaires économiques* de l'OCDE, n° 280, janvier.
- Martinez, L., O. Sánchez et A. Werner, (2001),
« Consideraciones sobre la Conducción de la Política Monetaria y el Mecanismo de Transmisión en México », *Documento de Investigación* n° 2001-02, Banco de México.
- Meyer, L. H. (2001),
« Inflation Targets and Inflation Targeting », *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, vol. 83, n° 6.
- Negrin, J (2000),
« Mecanismos para Compartir Información Crediticia : Evidencia Internacional y la Experiencia Mexicana », Document de travail de la Banque du Mexique n° 2000-05, décembre.
- OCDE (2001),
Étude économique des États-Unis, Paris.
- Rello, F. (2001),
« Instituciones y pobreza rurales en Mexico y Centro-America », CEPAL *Estudios y Perspectivas*.
- Schich, S. et F. Seitz (2000),
« Overcoming the Inflationary Bias Through Institutional Changes – Experiences of

Selected OECD Central Banks », *Schmollers Jahrbuch – Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – Journal of Applied Social Science Studies*, 120 (1).

Steiner, F. (2000),

« Regulation, industry structure and performance in the electricity supply industry »
Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 238.

Tamayo Flores, R. (2001),

« Mexico in the context of the North American integration: major regional trends and performance of backward regions ». *Journal of Latin American Studies* 33, Cambridge University Press.

Yacamán, J.M. (1999),

« The Implementation of Monetary Policy Through the zero-average reserve requirement system: The Mexican Case », dans : BIS Policy Paper n° 5, *Monetary Policy Operating Procedures in Emerging Market Economies*, mars, Bâle, Suisse.

Annexe I

Liste de certaines ressources internet sur le Mexique

Institutions gouvernementales

Ministère de la Vérification des comptes et du Développement administratif (SECODAM)	www.secodam.gob.mx
Ministère de l'Économie	www.se.gob.mx
Ministère de l'Énergie	www.energia.gob.mx
Ministère des Finances et du Crédit public	www.shcp.gob.mx
Ministère des Affaires étrangères	www.sre.gob.mx
Ministère du Travail et de la Protection sociale	www.stps.gob.mx
Ministère du Développement social	www.sedesol.gob.mx

Autres institutions publiques

Bureau national de statistique	www.inegi.gob.mx
Institut mexicain de la sécurité sociale	www.imss.gob.mx
Commission fédérale de la concurrence	www.cfc.gob.mx
Commission fédérale pour les télécommunications	www.cft.gob.mx
Commission fédérale pour l'électricité	www.cfe.gob.mx
Commission de réglementation de l'énergie	www.cre.gob.mx
Pemex	www.pemex.mx

Marchés financiers

Banque du Mexique (Banque centrale)	www.banxico.org.mx
Institut pour la protection des dépôts bancaires (IPAB)	www.ipab.org.mx
Commission nationale des banques et des valeurs mobilières	www.cnbv.org.mx
Commission des assurances (CNSF)	www.cnsf.org.mx
Commission nationale du système d'épargne retraite (CONSAR)	www.consar.org.mx
Agence nationale de protection des utilisateurs des services financiers	www.condusef.org.mx
Bourse du Mexique	www.bmv.com.mx

Organisations internationales

OCDE	www.oecd.org
OCDE, page pays du Mexique	www.oecd.org/ftm/M00008000/M00008476.ftm
FMI	www.imf.org
OMC	www.wto.org
Banque mondiale	www.worldbank.org
CEPAL	www.cepal.org

Annexe II
Chronologie économique

2000

Juin

La Banque du Mexique porte le *corto* de 200 à 230 millions de pesos.

Juillet

Vicente Fox, candidat du parti PAN, est élu président.

La Banque du Mexique porte le *corto* de 230 à 280 millions de pesos.

Août

Le groupe financier Bancomer prend le contrôle de Banca Promex (vendue par l'IPAB).

Octobre

La Banque du Mexique porte le *corto* de 280 à 310 millions de pesos.

Novembre

L'accord de libre-échange entre les États-Unis du Mexique et les États de l'Association européenne de libre-échange est signé.

Scotiabank prend une participation majoritaire dans le groupe financier Inverlat (GFI). L'IPAB garde une participation dans le capital de GFI.

La Banque du Mexique porte le *corto* de 310 à 350 millions de pesos.

Décembre

La nouvelle administration entre en fonction le 1^{er} décembre.

Le Congrès approuve le budget et la loi de finances pour 2001, fixant l'objectif pour le déficit du secteur public à 0.65 pour cent du PIB.

La Commission nationale du salaire minimum approuve une augmentation générale du salaire minimum de 7 pour cent pour 2001.

2001

Janvier

La Banque du Mexique publie le Programme de politique monétaire pour 2001. Ce programme prévoit un objectif à moyen terme pour la progression de l'IPC de 3 pour cent d'ici à décembre 2003. L'inflation annuelle pour 2001 ne doit pas dépasser 6.5 pour cent.

La Banque du Mexique porte le *corto* de 350 à 400 millions de pesos.

Avril

Le gouvernement présente au Congrès un projet de réforme fiscale d'ensemble.

Mai

Acquisition de Banamex par Citigroup, impliquant une augmentation substantielle des entrées d'investissement direct étranger.

Le président Fox publie le Plan de développement national de la nouvelle administration pour 2001-2006.

La Banque du Mexique réduit le *corto* de 400 à 350 millions de pesos.

Juin

Un décret approuvant l'Accord de libre-échange entre les États-Unis du Mexique et les États de l'Association européenne de libre-échange est signé en novembre 2000.

La loi de réforme financière est approuvée. Elle prévoit des modifications de la loi sur des établissements de crédit, de la loi sur les groupes financiers, de la loi sur les marchés de valeurs mobilières et de la loi sur les fonds communs de placement.

La loi sur le crédit et l'épargne populaire est approuvée, de même que la loi créant la Banque nationale de l'épargne et des services financiers, Bansefi, une banque de développement qui remplace l'ancienne institution gouvernementale pour l'épargne sociale, le PAHNAL.

Juillet

La Banque du Mexique réduit le *corto* de 350 à 300 millions de pesos.

Une obligation libellée en pesos à taux fixe et à dix ans est mise aux enchères pour la première fois. Le ministère des Finances fait part de son intention d'établir une courbe des rendements de référence à long terme, comme condition préalable au développement d'un marché à long terme de la dette privée.

Août

Accord établissant le Conseil mexicain du développement rural.

Septembre

Annnonce de l'expropriation de 27 raffineries de sucre, reprises par l'État pour éviter leur faillite.

Le groupe financier Banorte prend le contrôle de Bancrecer, vendue par IPAB.

Novembre

Le gouvernement présente le projet de budget pour 2002.

Décembre

Le président de l'Argentine annonce que le pays suspend le remboursement de sa dette extérieure. La décote des obligations souveraines de l'Argentine s'accroît, mais les prix des obligations similaires du Mexique ne sont pas sensiblement affectés.

La Commission nationale du salaire minimum approuve une hausse générale du salaire minimum de 5.8 pour cent pour 2002 (l'objectif d'inflation pour l'année est de 4.5 pour cent).

Le budget pour 2002 est approuvé par le Congrès. Parmi les mesures fiscales figurent des modifications du régime de l'impôt sur le revenu, l'introduction d'une taxe sur les télécommunications et la création d'une taxe sur la vente des biens et services de luxe.

2002**Janvier**

La Banque du Mexique publie le Programme de politique monétaire pour 2002. L'inflation annuelle en décembre 2002 ne doit pas dépasser 4.5 pour cent.

Février

La Banque du Mexique porte le *corfo* de 300 à 360 millions de pesos.

Les subventions relatives aux tarifs d'électricité sont partiellement éliminées.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Mexico 2002

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2002-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2003), « Réformes structurelles pour une croissance durable et équilibrée », dans *OECD Economic Surveys: Mexico 2002*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2002-5-fr

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

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

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