

Étude économique du Mexique, 2007

**Quels sont les
principaux défis ?**

**Pourquoi une
réforme des finances
publiques est-elle
nécessaire ?**

**Comment
moderniser PEMEX ?**

**Que peut-on
faire pour mieux
tirer profit de la
mondialisation ?**

**Comment remédier
aux insuffisances
en infrastructures ?**

**Qu'en est-il
de l'emploi ?**

**Comment améliorer
la protection sociale
et combattre la
pauvreté ?**

**Pour plus
d'informations**

Références

Où nous contacter ?

Résumé

Ces dix dernières années, le Mexique a beaucoup progressé vers la stabilité macroéconomique et a lancé d'importantes réformes structurelles pour ouvrir davantage son économie aux échanges et à l'investissement, améliorer le fonctionnement de ses marchés de biens et de services et développer le secteur financier. Cet effort a donné des résultats plutôt satisfaisants. Après la bonne performance de 2006, la croissance de la production devrait être proche de son niveau potentiel ces deux prochaines années, entre 3½ et 4 %. Mais la croissance potentielle du PIB est bien trop faible pour combler le large écart de niveau de vie par rapport aux pays de l'OCDE les plus riches et pour remédier à une pauvreté encore largement répandue. Pour placer l'économie sur une trajectoire de croissance plus forte et durable, un nouvel effort de réforme sur un large front est indispensable.

Le raffermissement des finances publiques demeure prioritaire

La situation budgétaire est saine et la loi de responsabilité budgétaire et financière de 2006 a contribué à renforcer le cadre budgétaire. Mais la situation sous-jacente des finances publiques n'est pas encore confortable, le budget étant extrêmement tributaire de recettes pétrolières incertaines. Des mesures s'imposent pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques. De plus, une profonde réforme fiscale demeure prioritaire pour accroître les ressources qui permettront de faire face à certaines dépenses essentielles. Enfin, il faudra revoir les relations budgétaires entre niveaux d'administration afin de responsabiliser davantage les autorités infranationales. Le gouvernement du Mexique récemment a soumis au Congrès une proposition pour une vaste réforme des finances publiques, qui si elle est approuvée, constituerait une avance notable.

Il faut libéraliser encore les échanges et les investissements internationaux tout en réformant la réglementation

Le Mexique a engagé de profondes réformes dans le secteur des échanges, notamment grâce à la conclusion d'accords commerciaux régionaux avec un grand nombre de pays, et les droits de douane ont été abaissés par rapport aux autres pays, même s'ils demeurent au dessus des niveaux en vigueur dans l'OCDE.

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique du Mexique pour 2007. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

De nouvelles réductions des tarifs douaniers seraient vraisemblablement très bénéfiques, car elles ouvriraient aux entreprises d'autres possibilités d'accès à des produits compétitifs et à des technologies qui font défaut. Il importe également de réduire les obstacles non tarifaires, notamment les procédures douanières inefficaces et les prescriptions techniques trop tatillonnes qui entravent les échanges. De même, on pourrait assouplir les restrictions aux investissements directs étrangers, en particulier dans les télécommunications, les transports terrestres intérieurs, la navigation côtière et les aéroports.

Le Mexique a également besoin d'une plus vive concurrence et d'une réglementation de meilleure qualité pour accélérer sa productivité et sa croissance. De nets progrès ont déjà été accomplis, mais il serait possible d'améliorer encore les réglementations et l'application de la politique de la concurrence. Dans les services postaux, le gaz naturel et l'électricité, la concurrence reste entravée par des réglementations trop restrictives. Pour les aéroports, les chemins de fer et les télécommunications, une réglementation appropriée concernant la tarification de l'accès aux installations essentielles est nécessaire pour favoriser l'entrée de nouveaux participants et renforcer leur capacité concurrentielle. Les régulateurs sectoriels n'ont pas toujours suffisamment de pouvoirs pour remplir efficacement leur mission. Enfin, de longs procès font souvent obstacle à la mise en œuvre de la politique de la concurrence et des réglementations sectorielles.

La politique du marché du travail et la politique sociale ont un grand rôle à jouer

Le chômage déclaré est faible, mais de nombreux travailleurs exercent un emploi peu productif et faiblement rémunéré. Il faudrait revoir la façon dont s'articulent la fiscalité et les prestations sociales, surtout pour améliorer l'efficacité et la fiabilité des services de sécurité sociale. Cela contribuerait à renforcer les incitations à travailler dans l'économie formelle, notamment pour les travailleurs à bas revenus. Il faudrait aussi instaurer un plus juste équilibre entre la flexibilité du marché du travail et la protection des travailleurs qui perdent leur emploi. En outre, une coordination plus étroite entre la politique du marché du travail et la politique sociale, de même qu'un effort plus intense d'amélioration du capital humain, sont nécessaires pour aider efficacement les individus les plus vulnérables et libérer ceux qui sont tombés dans le piège de la pauvreté. ■

Quels sont les principaux défis ?

Dès la fin des années 80, le Mexique a mis en œuvre un grand nombre de réformes pour libéraliser son économie et l'ouvrir aux échanges et aux investissements internationaux. Sa performance macroéconomique s'est nettement améliorée et la croissance de son PIB atteint en moyenne 3,6 % par an depuis la crise du peso de 1995. En 2006, la croissance a été vive, à 4,8 %, à la faveur d'exportations très soutenues et d'un investissement en forte hausse. Mais l'activité devrait ralentir cette année et l'an prochain, avec une croissance du PIB avoisinant son taux potentiel et estimée à 3½-4 %. Ce taux de croissance, compte tenu de l'augmentation de la population, de l'ordre de 1,3 % par an, est trop faible pour que le revenu par habitant rattrape celui des pays de l'OCDE les plus avancés. En 2005, le revenu moyen de la population mexicaine restait l'un des plus bas de la zone OCDE et n'atteignait qu'un quart environ de celui des États-Unis (à parité de pouvoir d'achat). Le taux d'utilisation de main-d'œuvre n'est pas loin de la moyenne OCDE, mais la productivité du travail progresse trop lentement, vu son niveau de départ, pour qu'il y ait rattrapage.

Des politiques monétaire et budgétaire saines ont contribué à la stabilité macroéconomique. Pour ce qui est de la politique monétaire, la Banque du Mexique a su acquérir une grande crédibilité et les anticipations inflationnistes ont convergé vers l'objectif qu'elle s'est fixé. Toutefois, une série de chocs sur l'offre, qui se sont produits depuis le milieu de 2006, ont accéléré l'inflation. Depuis septembre, la hausse des prix à la consommation oscille juste au-dessus de 4 % (en glissement annuel), niveau qui est supérieur aux 3 % fixés par la Banque centrale et qui se situe à l'extrémité supérieure de l'intervalle de variabilité de plus ou moins 1 point. L'inflation tendancielle a elle aussi augmenté, tandis que les anticipations inflationnistes restaient quasiment inchangées à 3½ pour cent. La Banque a réagi préventivement en relevant en avril son taux d'intérêt afin d'éviter que la recrudescence de l'inflation ne se propage sur les anticipations inflationnistes. Le ralentissement prévu de l'activité devrait atténuer les tensions inflationnistes. En attendant, il faudrait s'en tenir à une politique de rigueur monétaire. Sur le plan budgétaire, le bilan du Mexique est bon, puisque les objectifs budgétaires sont atteints depuis de nombreuses années. Grâce à la progression des recettes pétrolières depuis 2002, le besoin de financement du secteur public s'est établi à moins de 1 % du PIB en 2006. De plus, la loi de responsabilité budgétaire et financière, entrée en vigueur en 2006, a contribué à renforcer le cadre budgétaire. Malgré tout, la situation sous-jacente des finances publiques n'est pas encore confortable, car le budget reste très tributaire des recettes pétrolières, en partie instables et incertaines. Dans le même temps, le budget est de plus en plus sollicité pour les dépenses essentielles consacrées à l'éducation, à la santé, à la lutte contre la pauvreté et aux infrastructures.

Le Mexique dispose de plusieurs atouts pour améliorer la croissance de sa productivité et de sa production : une population relativement jeune ; sa proximité géographique du marché le plus important de la zone OCDE, avec lequel a été conclu un accord de libre-échange ; un cadre solide de politique macroéconomique ; un système financier sain. Il faut néanmoins remédier à plusieurs faiblesses structurelles, en particulier un bas niveau de capital humain, un secteur informel de grande dimension et une pauvreté largement répandue. De plus, de médiocres infrastructures (y compris dans les transports, les télécommunications, l'énergie et l'eau), certaines réglementations restrictives et une concurrence insuffisante dans plusieurs secteurs freinent la croissance de la productivité. Les grandes entreprises savent généralement contourner de coûteuses formalités administratives et pallier les déficiences des infrastructures. Mais un grand nombre de petites entreprises subissent de lourdes contraintes pour leurs investissements et leur expansion. Les avantages que l'économie dans son ensemble peut tirer de l'ouverture des échanges et des effets de retombée

de l'investissement direct étranger (IDE) pourraient être amplifiés. *Il faudrait intensifier le processus de réforme, qui a ralenti ces dernières années, en particulier en ouvrant davantage l'économie pour recueillir tous les fruits de l'intégration internationale et en prenant des mesures complémentaires de nature à améliorer les infrastructures, l'environnement des entreprises et les perspectives qui s'offrent aux travailleurs d'exercer un emploi plus productif.*

Dans son programme de réformes structurelles, le nouveau gouvernement a retenu parmi ses priorités la viabilité budgétaire et le renforcement de la croissance économique. En effet, la faiblesse sous-jacente des finances publiques exige une vaste stratégie comportant des mesures correctrices aussi bien pour les dépenses que pour la fiscalité. Augmenter le potentiel de croissance du Mexique est aussi un enjeu essentiel qui appelle des mesures dans tous les domaines d'action des pouvoirs publics, notamment l'éducation (voir le chapitre spécial de l'Étude 2005). Une plus forte croissance économique contribuera à faire reculer la pauvreté, mais des programmes ciblés sont également nécessaires dans ce domaine pour sortir du piège de la pauvreté ceux qui en sont victimes. Cette Étude se focalise sur quatre grands défis que le Mexique devra relever pour accélérer la croissance de son PIB par habitant, améliorer son niveau de vie et faire reculer plus vite la pauvreté :

- renforcer les finances publiques ;
- maximiser les gains d'intégration dans l'économie mondiale ;
- intensifier la concurrence et améliorer les infrastructures ;
- accroître l'adaptabilité du marché du travail tout en assurant une protection sociale efficace.

Ces éléments prioritaires comptent parmi les principaux moteurs de croissance dans les pays de l'OCDE qui ont été mis en évidence dans l'étude *Objectif croissance*. ■

Pourquoi une réforme des finances publiques est-elle nécessaire ?

Le Mexique s'est forgé une solide réputation d'orthodoxie budgétaire et la nouvelle loi de responsabilité budgétaire devrait faciliter une gestion prudente. Elle fixe des règles strictes et établit de nouveaux principes pour la répartition des recettes excédentaires et pour les prélèvements sur les divers fonds de stabilisation (le Fonds de stabilisation des recettes des États, le Fonds de stabilisation des investissements de PEMEX et le Fonds de stabilisation pétrolière). Un autre élément a été important pour la solidité des finances publiques : la réforme du régime de retraite des fonctionnaires fédéraux (ISSSTE), pour laquelle le nouveau gouvernement est parvenu à dégager un accord et qui a été approuvée en mars 2007. Cette réforme réduit notablement les engagements de l'État au titre des retraites et instaure la transférabilité des droits à pension de retraite entre le secteur public et le secteur privé. *À partir de ces mesures, il faudrait que le nouveau gouvernement réforme maintenant les autres sous-systèmes de sécurité sociale des organismes publics et des entreprises à capitaux publics. D'autres réformes essentielles sont nécessaires pour que le budget soit moins tributaire des recettes pétrolières et qu'il soit mis fin à plusieurs faiblesses fondamentales des finances publiques.* Conscient que le cadre budgétaire actuel n'est pas adéquat pour aider le processus de croissance, en juin 2007 le gouvernement a soumis au Congrès une vaste réforme des finances publiques. Le programme de réforme comprend quatre grands piliers :

- Améliorer l'administration de l'impôt pour faciliter le respect des obligations fiscales et combattre efficacement l'évasion et la fraude fiscales.
- Établir une structure institutionnelle qui assure une efficacité et une transparence accrues des dépenses aux trois niveaux d'administration.

- Redéfinir le fédéralisme budgétaire en offrant aux États et aux communes des outils plus efficaces et de meilleures incitations et promouvoir la responsabilité et l'obligation de rendre des comptes à tous les niveaux d'administration.
- Mettre en place les fondations d'un système fiscal qui permette le remplacement des recettes pétrolières par des sources de revenu plus stables.

Si elle est approuvée cette réforme constituerait une avance notable. Elle préparerait le terrain pour les mesures additionnelles qui pourraient s'avérer nécessaires à plus long terme pour renforcer encore les finances publiques.

En dépit d'améliorations récentes, les modalités de paiement de l'impôt restent relativement lourdes et onéreuses, surtout pour les professions libérales et les petites et moyennes entreprises. De plus, la fraude demeure élevée. Des mesures ont été proposées pour faciliter le respect volontaire des obligations fiscales et combattre la fraude, la contrebande et les activités informelles. *Il est important d'afficher des progrès dans ce domaine pour la réussite de la réforme générale des finances publiques, car la fiscalité apparaîtra ainsi plus équitable et le programme de réformes sera plus efficace.*

Dans le cadre de ces réformes, le gouvernement prévoit de renforcer le système d'évaluation des performances des programmes publics. À partir des progrès réalisés ces dernières années dans la budgétisation et la gestion publique, il s'agit d'introduire des mécanismes permettant une évaluation plus systématique et plus objective de l'impact des programmes publics, en conjonction avec une modernisation de la gestion publique et une rationalisation des services publics. *Accroître l'efficacité des dépenses publiques à tous les niveaux du secteur public contribuerait grandement à limiter les nouveaux besoins de financement. Cela aiderait aussi à améliorer la qualité des services publics tout en consolidant la situation budgétaire. On peut citer à cet égard deux domaines de réforme des dépenses. Premièrement, dans le secteur de l'éducation, une proportion accrue des dépenses devrait être consacrée aux postes non salariaux qui sont importants du point de vue de la qualité des services éducatifs, la formation et la sélection des enseignants devant être en outre renforcées. Rééquilibrer la répartition des dépenses et faire en sorte que le dispositif d'incitation financière en place pour les enseignants remplisse sa mission sont deux des options de nature à améliorer les résultats éducatifs. Deuxièmement, il faudrait réduire les subventions accordées dans un grand nombre de secteurs (notamment pour l'eau, l'électricité et l'essence). Elles sont coûteuses pour les finances publiques, ont tendance à avoir un effet régressif et faussent les incitations. En éliminant les subventions et en affectant une partie des économies ainsi réalisées à des transferts directs en espèces au profit des plus défavorisés, on atteindrait simultanément plusieurs objectifs : i) encourager l'investissement dans des secteurs vitaux pour la croissance et pour le niveau de vie (par exemple, l'eau) ; ii) obtenir une distribution des revenus plus satisfaisante grâce à une plus forte progressivité des dépenses publiques ; iii) inciter davantage les consommateurs à se montrer plus efficaces.*

Les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration constituent un autre domaine où l'on pourrait accroître l'efficacité des dépenses publiques. La décentralisation des compétences en matière de dépenses au profit des États et des communes s'est faite rapidement, ce processus s'accroissant ces dernières années du fait que les États ont reçu pour leurs investissements des recettes supérieures à celles prévues dans le budget. Avec les ajustements généreux des transferts fédéraux, les administrations infranationales ont été moins incitées à utiliser leurs prérogatives fiscales et à augmenter leurs recettes propres. *Conformément aux recommandations formulées dans l'Étude économique du Mexique publiée par l'OCDE en 2005, le projet de réforme vise à modifier les formules d'attribution des transferts fédéraux aux administrations infranationales pour mieux tenir compte des besoins objectifs et de l'évaluation des résultats. En outre, les administrations infranationales auraient de plus amples possibilités pour augmenter leurs propres impôts. Ce dernier aspect est fondamental*

si l'on veut responsabiliser davantage les États. Une information de meilleure qualité sur les dépenses et les résultats au niveau infranational – comme le prévoit le projet de réforme – aurait aussi un effet de responsabilisation en améliorant la transparence des dépenses.

Afin de consolider les finances publiques et d'améliorer la stabilité des recettes, il est nécessaire de limiter le nombre des dérogations ou des régimes spéciaux et d'élargir l'assiette globale d'imposition. Le projet de réforme du gouvernement envisage l'instauration d'un impôt minimum sur le revenu général des entreprises et des professions libérales, ce qui permettrait de s'attaquer aux exonérations, déductions et régimes préférentiels qui créent actuellement des inégalités sur le plan des incitations et compliquent l'administration de l'impôt sur le revenu. Prises ensemble, les mesures proposées en matière d'administration de l'impôt et la réforme fiscale devraient générer des recettes supplémentaires d'un montant proche de 3 % du PIB à l'horizon 2012. À plus long terme, il conviendra d'envisager d'élargir encore l'assiette de l'imposition en réformant la TVA, qui se caractérise par de multiples exonérations et par une forte proportion de biens et services taxés à taux zéro. Cette réforme atténuerait les distorsions économiques et procurerait des recettes supplémentaires tout en simplifiant l'administration de cet impôt. Comme complément à la réforme de la TVA, des mesures seront peut-être nécessaires pour fournir une compensation aux ménages à bas revenu. Il faudra aussi prendre des mesures pour accroître le très faible rendement de l'impôt immobilier (administré par les communes) et l'aligner sur les niveaux observés dans les autres pays de l'OCDE. Cette initiative contribuerait à augmenter équitablement les recettes fiscales totales tout en renforçant les prérogatives fiscales des administrations infranationales. ■

Comment moderniser PEMEX ?

Le rendement optimal des ressources pétrolières du Mexique et la stabilité de la production à moyen terme exigent une amélioration de l'efficacité et de la performance financière de PEMEX, ainsi que des décisions d'investissement appropriées et une bonne gestion. Le Mexique devrait réformer le système de gouvernement de PEMEX de façon à renforcer les incitations et l'obligation de rendre des comptes, pour maximiser l'efficacité de l'entreprise. La production future de pétrole dépend pour beaucoup de la réalisation de nouveaux projets qui exigent des investissements lourds. Grâce à un nouveau régime budgétaire adopté en 2006, PEMEX devrait disposer de ressources supplémentaires. Il importera de vérifier si ces ressources sont suffisantes pour que l'entreprise puisse correctement préserver et développer ses champs pétroliers. Un grand nombre d'améliorations seraient possibles même dans le cadre constitutionnel actuel. L'État devrait moins intervenir dans la gestion de PEMEX. Il faudrait modifier le régime de sécurité sociale de cette société afin de l'aligner sur celui du secteur privé (et sur le nouveau régime des fonctionnaires). Enfin, les contrats utilisés actuellement de travaux financés sur fonds publics qui impliquent le secteur privé dans des projets de production paraissent insuffisants pour permettre à PEMEX d'avoir accès aux technologies dont elle a besoin et de mieux gérer ses risques. Dans ce contexte, et sachant qu'il faudrait des réformes plus fondamentales qui ne sont pas actuellement envisagées, il sera probablement nécessaire de modifier tôt ou tard la réglementation de façon à autoriser les coentreprises avec des sociétés privées pour la prospection et la production de pétrole en eaux profondes. ■

Que peut-on faire pour mieux tirer profit de la mondialisation ?

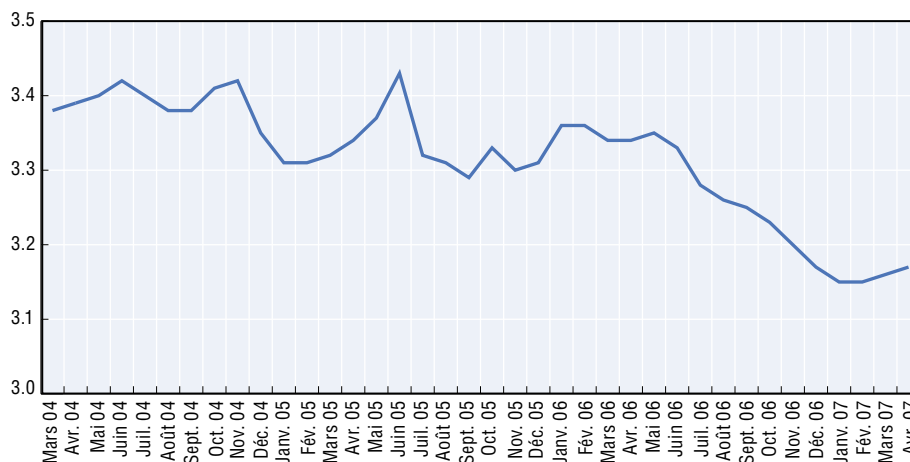
Ces vingt dernières années, la stratégie de développement du Mexique a consisté à ouvrir l'économie aux échanges et aux investissements étrangers. Cela s'est traduit par des changements structurels dans le secteur de la production et par une évolution progressive de la spécialisation commerciale de l'économie vers les produits de moyenne et haute technologie. La présence d'entreprises étrangères, par ses effets de retombée et la diffusion des pratiques modernes de gestion, a été très bénéfique, surtout dans les industries manufacturières, mais aussi dans les services, notamment bancaires. L'exemple de plusieurs pays de l'OCDE

à forte croissance montre que le Mexique pourrait encore davantage y gagner en conjuguant les réformes destinées à améliorer la concurrence avec une intégration commerciale plus étroite et des entrées d'IDE plus importantes. Réduire les obstacles qui freinent encore les échanges et l'IDE favoriserait une allocation plus efficiente des ressources, permettrait aux entreprises nationales d'obtenir des produits moins chers et de meilleure qualité et intensifierait la concurrence sur le marché intérieur, ce qui serait positif pour la productivité et la croissance à long terme.

Ces dernières années, le Mexique a réduit ses obstacles tarifaires dans le cadre du régime de la nation la plus favorisée (NPF) et a conclu 12 accords commerciaux régionaux. Néanmoins, les droits NPF moyens restent supérieurs à ceux observés dans la zone OCDE et dans un grand nombre de pays non membres à revenu intermédiaire. Bien que les droits aient été abaissés en septembre 2006 pour beaucoup de positions tarifaires, il serait possible d'aller plus loin. Le secteur productif mexicain en tirerait de grands avantages, puisque la baisse des droits de douane élargirait l'accès des entreprises à des produits compétitifs en termes de coût. En limitant les possibilités de corruption et de fraude à la frontière, on réduirait les coûts de transaction du secteur privé. Il importe également de réduire les obstacles non tarifaires, notamment en ce qui concerne les procédures douanières, qui sont complexes, et les lourdes prescriptions techniques, qui entravent les échanges du Mexique. Par ailleurs, il faudrait sans doute faciliter les ajustements sur le marché du travail. On pourrait envisager en particulier des dispositifs bien ciblés et limités dans le temps pour faire en sorte que les catégories les plus vulnérables de la population ne supportent pas de coûts trop élevés. Mais la solution la plus prometteuse est d'améliorer plus généralement le fonctionnement du marché du travail (voir ci-après).

Le Mexique a beaucoup progressé dans l'assouplissement des restrictions à l'investissement direct étranger (IDE), et les entrées brutes d'IDE, après avoir atteint un niveau record au début des années 2000, se sont stabilisées ces dernières années à un très bon niveau, proche de 2 % du PIB. Il serait possible néanmoins d'assouplir encore les restrictions, en particulier dans certains secteurs de services et d'infrastructure, notamment les télécommunications, les transports terrestres intérieurs, la navigation côtière et les aéroports. En éliminant les restrictions aux prises de participation étrangères dans ces secteurs, on augmenterait les entrées d'IDE et la productivité en favorisant les retombées technologiques.

Graphique 1.
PRODUCTION PÉTROLIÈRE
Barils par jour (millions)¹



1. Moyennes mobiles de trois mois.

Source : PEMEX.

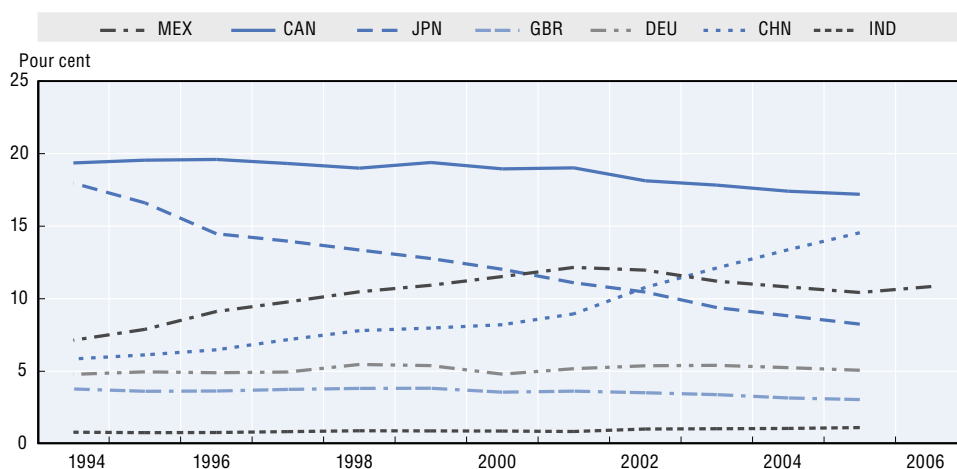
Si l'on veut tirer parti au maximum d'un IDE en progression, il faudrait agir sur un large front pour améliorer l'environnement des entreprises, notamment dans le cas des petites entreprises, et pour valoriser le capital humain. Cela contribuerait à ancrer davantage dans l'économie intérieure les interactions entre les entreprises étrangères et leurs fournisseurs, de façon à maximiser les effets de retombée technologique. Une augmentation de l'investissement étranger dans les services et dans les infrastructures, en particulier les transports, les télécommunications et l'énergie, serait utile pour que les services utilisés comme consommations intermédiaires par les entreprises mexicaines soient de meilleure qualité et moins chers, ce qui concourrait à la compétitivité de ces entreprises et rendrait le pays encore plus attractif pour l'IDE. Plus généralement, un renforcement de l'état de droit permettrait de créer un environnement plus favorable aux entreprises tant nationales qu'étrangères. ■

Comment remédier aux insuffisances en infrastructures ?

Le Mexique a aussi beaucoup progressé dans l'intensification de la concurrence sur le marché intérieur ; dans la mesure où il poussera les entreprises à innover, ce processus sera l'une des principales sources de croissance économique. Mais, dans de nombreux secteurs, en particulier les industries de réseau, il faut renforcer la concurrence. À cette fin, il faudrait régler un ensemble de grands dossiers se rattachant à la politique de la concurrence et au cadre réglementaire. Dans plusieurs secteurs clés, notamment les services postaux, le gaz naturel et l'électricité, la concurrence demeure entravée par des réglementations trop restrictives. De plus, dans un certain nombre d'activités, les réglementations qui visent à intensifier la concurrence ne sont pas efficaces ou ne peuvent être correctement appliquées. En ce qui concerne, par exemple, les aéroports, les chemins de fer et les télécommunications, des réglementations appropriées concernant la tarification de l'accès aux installations essentielles sont nécessaires pour encourager l'entrée de nouveaux participants ou leur donner la possibilité de livrer concurrence. Les régulateurs sectoriels n'ont pas toujours les pouvoirs suffisants pour obtenir des entreprises les informations sans lesquelles ils ne peuvent agir efficacement. Enfin, l'application de la politique de la concurrence et des réglementations sectorielles est souvent entravée par de longues actions en justice (*amparos*). Il faut prioritairement améliorer les réglementations et la mise en œuvre de la politique de la concurrence. Il faudrait que la Commission fédérale de la concurrence (CFC) ait davantage de ressources, et la coopération entre les régulateurs sectoriels, le gouvernement et la CFC devrait être renforcée. Il faudrait en outre revoir les droits *amparo* et

Graphique 2.

PARTS DE MARCHÉS DE CERTAINS PAYS DANS LES IMPORTATIONS DES ÉTATS-UNIS (PRODUITS MANUFACTURÉS)



Source : Département du commerce des États-Unis.

créer des tribunaux spécialisés dans les affaires économiques. Le nouveau gouvernement envisage un réexamen des lois et règlements en vigueur pour éliminer les restrictions inutiles à la concurrence. L'expérience d'autres pays, par exemple le vaste examen de la politique de la concurrence réalisé en Australie sur plusieurs années, montre qu'un bilan global de ce type est important si l'on veut promouvoir la concurrence, moteur clé de la croissance économique. *L'Instrument de l'OCDE pour l'évaluation d'impact sur la concurrence* pourra servir de cadre à cet effet.

L'efficacité, la qualité et les tarifs des transports influent énormément sur la compétitivité-coûts des entreprises mexicaines, l'attrait du pays pour les investisseurs étrangers et, partant, la croissance de la productivité de l'économie. Le réseau routier et les transports par camion sont inefficaces à de nombreux égards et il faudrait régler les problèmes qui se posent aux frontières. Le gouvernement s'est engagé à développer les infrastructures routières par le biais de partenariats public/privé et de l'attribution de concessions pour la construction de routes à péage. *La participation du secteur privé serait facilitée si le gouvernement clarifiait ses plans à long terme. Il faudrait investir le volume limité de ressources publiques là où l'attrait est moindre pour les investisseurs privés, mais où un investissement se justifie économiquement pour faciliter le commerce à l'intérieur des États et entre eux, et aussi pour mieux intégrer les zones rurales excentrées.* Pour promouvoir encore les échanges avec le grand marché des États-Unis, un accord en vue d'un projet pilote à la frontière entre les États-Unis et le Mexique pour les transports par camion a été signé en février 2007, et il faut mettre en œuvre ce projet. Dans les chemins de fer, les privatisations se sont traduites par des gains de productivité, des tarifs en baisse et une qualité en progrès, mais les différends entre concessionnaires privés sur les droits de circulation ont empêché le développement, à l'échelle nationale, du trafic et des services interlignes sur l'ensemble du réseau. *Une réglementation plus ferme est nécessaire pour les droits de circulation et les tarifs d'interconnexion. Il faut aussi s'efforcer d'améliorer l'efficacité des ports, car cela serait très bénéfique pour le développement des échanges.*

Il serait possible d'imposer une concurrence efficace dans les réseaux de télécommunications, afin de faire baisser les prix et d'améliorer la qualité des services. Malgré des tarifs téléphoniques en forte baisse, le Mexique reste l'un des pays de l'OCDE où ces tarifs sont les plus élevés, surtout pour les entreprises. Sur le marché de la téléphonie mobile, en particulier, l'entreprise dominante exploite son pouvoir de marché pour éliminer les autres acteurs. Le gouvernement est résolu à intensifier la concurrence. *Entre autres mesures indispensables, il faudrait améliorer l'obligation d'accès à la boucle locale (ce qui est important pour le développement du haut débit), réglementer les frais de terminaison pour les communications de fixe à mobile et mettre en place un régime obligatoire d'itinérance en faveur des petits opérateurs de téléphonie mobile, de façon à ce qu'ils puissent utiliser le réseau des grands opérateurs à un tarif réglementé. L'autorité sectorielle de régulation, COFETEL, doit être plus indépendante vis-à-vis des grands opérateurs. Le législateur devrait lui donner le pouvoir de fixer les tarifs d'accès à la boucle locale et à d'autres installations essentielles des réseaux. COFETEL devrait être responsable devant le gouvernement de la conception et de l'application de règles de tarification de l'accès qui favorisent la concurrence.* Il est primordial que les lois et règlements soient clairs si l'on veut limiter les possibilités d'utilisation excessive de l'amparo, qui a souvent empêché l'application des dispositions législatives et réglementaires.

Il serait judicieux d'engager un processus de restructuration du secteur de l'électricité, pour accroître son efficacité et la compétitivité de l'économie dans son ensemble, tout en renforçant l'incitation à investir dans la production et le transport, de façon à pouvoir faire face à la demande prévisible à moyen terme. L'objectif est d'assurer aux entreprises une offre croissante et fiable d'énergie moins chère. Plusieurs initiatives pourraient être utilement prises pour accroître l'efficacité des entreprises à capitaux publics dans le cadre constitutionnel actuel.

Qu'en est-il de l'emploi ?

En particulier, il faudrait nettement dissocier la production et le transport. Il faudrait aussi créer un marché de gros de l'électricité, qui serait géré par l'opérateur du réseau constitué en entité indépendante de la CFE, compagnie dominante à capitaux publics. Afin d'améliorer encore les incitations à investir et l'efficacité, il faudra envisager de modifier la législation à un moment ou à un autre pour autoriser les investisseurs privés à vendre directement l'électricité sur le marché de gros. ■

Un marché du travail qui fonctionne bien et une politique sociale efficace sont également essentiels pour promouvoir une croissance plus forte et plus équitable. Le chômage déclaré est faible, mais l'emploi informel et les activités à faible productivité jouent un grand rôle. Pour que les créations d'emplois soient plus nombreuses et que les emplois ainsi créés soient en particulier plus productifs, il faut agir sur un large front, notamment en développant la formation de capital humain, en améliorant l'environnement des entreprises et en réformant le marché du travail et la politique sociale. *Premièrement, il faut offrir aux travailleurs de meilleures perspectives d'accès à des emplois plus productifs en relevant leur niveau de qualification et en élargissant leurs compétences. Deuxièmement, une plus grande flexibilité du marché du travail, s'accompagnant d'une protection efficace en cas de perte d'emploi (par exemple grâce à des comptes individuels d'épargne), accroîtrait l'efficacité du marché du travail. Troisièmement, tout un éventail de mesures est nécessaire pour lutter contre l'exclusion et une pauvreté largement répandue.*

Le système éducatif peut contribuer de façon décisive à la modernisation du Mexique en faisant en sorte que son économie soit mieux à même de répondre à une demande croissante et évolutive de qualifications dans le nouvel environnement mondial. La médiocrité des résultats éducatifs ne tient pas à des dépenses insuffisantes, mais à une faible efficacité dans ce secteur. *Il faut mieux répartir les ressources éducatives et renforcer l'incitation des enseignants à la performance. De plus, les mesures qui visent à rendre le système éducatif plus performant doivent se doubler d'un nouvel effort de valorisation des compétences de la population active grâce à la formation des adultes.* Les responsables devraient s'attacher à favoriser la formation de source privée et il faudrait poursuivre l'attribution d'aides financières aux stagiaires ou aux entreprises pour stimuler la demande de formation, au lieu de financer les organismes de formation.

S'attaquer au problème de l'informalité nécessite aussi de prendre des mesures sur le marché du travail afin de renforcer les incitations à l'emploi formel. Deux réformes réalisées au début de 2007 devraient améliorer le fonctionnement du marché du travail dans le secteur formel. *Premièrement, la réforme du régime de retraite du secteur public (ISSSTE), en instaurant la transférabilité des pensions entre le secteur public et le secteur privé, facilitera la mobilité de la main-d'œuvre. Deuxièmement, la réforme des comptes d'épargne-retraite (SAR), qui a pour but de réduire les frais perçus par les gestionnaires, devrait accroître le rendement net des fonds de pension privés, rendant ainsi plus attrayant l'emploi dans le secteur formel. Mais il faut aller plus loin. Parce que les différentes mesures interagissent, une stratégie globale de réforme est indispensable pour inciter davantage à travailler dans le secteur formel. Les priorités sont les suivantes :*

- Améliorer l'efficacité de la prestation des services de sécurité sociale mais aussi leur qualité, afin de renforcer les incitations à travailler dans le secteur formel, notamment pour la main-d'œuvre à bas revenus.
- Accroître la flexibilité du marché du travail en élargissant les motifs admissibles de licenciement tout en protégeant davantage les travailleurs. Afin de faciliter la mobilité dans le secteur formel, il faudrait envisager de remplacer les indemnités de licenciement par des comptes individuels d'épargne. Cela réduirait les coûts de transaction tout en offrant de meilleures garanties de revenu.

- Élargir les possibilités de contrat de travail temporaire et d'emploi à temps partiel ; cela contribuerait à créer des emplois dans le secteur formel du marché du travail et favoriserait plus particulièrement l'activité des femmes.
- Contrôler plus strictement le respect des obligations fiscales et des obligations en matière de sécurité sociale, ce qui ne peut néanmoins constituer qu'un volet de la stratégie. ■

Comment améliorer la protection sociale et combattre la pauvreté ?

La pauvreté a reculé ces dernières années, mais elle reste très répandue et les mesures de politique sociale ne sont pas toujours efficaces. D'un côté, il y a au Mexique un système de sécurité sociale de type contributif qui ne couvre qu'environ la moitié de la population. Ce système n'est ni équitable, ni efficient. Le montant des prestations étant supérieur à celui des cotisations, il est subventionné par les prélèvements généraux. D'un autre côté, la population qui ne bénéficie pas de la sécurité sociale a accès, au niveau des États, à des services de santé de médiocre qualité. L'assurance-maladie de base, *Seguro Popular*, a été créée pour élargir la couverture d'assurance-maladie et pour réduire les risques de dépenses exorbitantes que les non-assurés pourraient avoir à supporter. À long terme, mettre en place un système unifié intégrant les services de santé des États et le système de sécurité sociale serait judicieux pour améliorer l'efficacité et l'équité. À court terme, une action énergique est nécessaire en ce qui concerne aussi bien le système de sécurité sociale que la population plus vulnérable qui n'y est pas affiliée. Pour les régimes contributifs d'assurance-maladie, il faudrait accroître l'efficacité des services et assurer la viabilité financière. Pour la population non assurée, il conviendrait d'élargir encore l'assurance *Seguro Popular*, comme on l'a fait récemment, par exemple, avec la création de l'assurance-maladie pour les jeunes, dès lors qu'on pourra s'appuyer sur de solides financements budgétaires. En dehors des services de santé, à mesure que la contrainte budgétaire se desserrera, il faudra veiller à ce que la population la plus vulnérable ait accès à des services corrects d'alimentation et d'enseignement de base. Les aides au revenu pour certaines familles dans le cadre du programme de transferts conditionnels en espèces *Oportunidades* ont donné de bons résultats et il convient de les maintenir. Il faudrait accroître encore l'efficacité de ce programme en améliorant la qualité des services de base de santé et d'éducation. Des programmes sociaux à petite échelle ont été mis en place en 2007, mais on ne sait pas très bien s'ils disposeront de ressources financières régulières. Plus généralement, il y aurait lieu de rationaliser les programmes sociaux en place, sur la base d'une évaluation systématique, et de faire en sorte que l'aide sociale dans son ensemble ait un meilleur rapport coût-efficacité, tout en préservant les incitations à travailler. ■

Pour plus d'informations

Pour de plus amples informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter : Bénédicte Larre, tél. : +33 1 45 24 87 95, courriel : benedicte.larre@oecd.org, ou David Haugh, tél. : +33 1 45 24 80 46, courriel : david.haugh@oecd.org, ou consulter www.oecd.org/mexico.

Références



Études économiques : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. L'évaluation économique de l'Ukraine, 2007 est publiée dans cette série. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : www.oecd.org/librairie.

Pour plus d'informations : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco.

Perspectives économiques n° 81, juin 2007. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques.

Réformes économiques : Objectif croissance – Édition 2007. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/croissance/objectifcroissance2007.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/centrodemexico

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.