

# Étude économique du Mexique, 2005

## Résumé

La gestion budgétaire a été performante ces dernières années et la politique monétaire de ciblage de l'inflation a contribué à ancrer les anticipations selon lesquelles la stabilité macroéconomique était bien installée. Qui plus est, le secteur financier a connu une importante transformation et le marché national des capitaux s'est diversifié et approfondi. Cela permettra aux autorités mexicaines de se préoccuper davantage des priorités à long terme, qui correspondent de plus en plus aux enjeux essentiels de l'action publique. Une croissance plus rapide des niveaux de vie exigera des réformes du régime fiscal de façon à financer le volume approprié de dépenses courantes et les besoins d'investissements à long terme. Les relations budgétaires entre les différents niveaux de l'administration doivent être repensées afin d'assurer une utilisation plus efficace et équitable des recettes. Une partie de l'augmentation des recettes pétrolières supplémentaires devrait être réservée au financement de certains programmes pluriannuels importants mais de durée déterminée. Des réformes majeures de l'éducation, du marché du travail, du secteur de l'électricité, des autres industries de réseau et des modes opératoires des acteurs économiques sont aussi souhaitables et contribueront à soutenir l'investissement des entreprises, aussi bien nationales qu'étrangères, prêtes à miser sur l'avenir du Mexique. Il importe que les réformes soient évaluées et jugées par les législateurs sur la base de leurs mérites intrinsèques, et non au travers du prisme de considérations politiques à court terme.

**On s'attend à une poursuite de l'expansion économique, mais d'importants problèmes demeurent.** Après une forte reprise en 2004, la croissance de la production devrait s'établir en moyenne à un peu plus de 4 % sur les deux prochaines années. Le Mexique a mis en œuvre des politiques macroéconomiques saines et a progressé dans une certaine mesure sur la voie des réformes structurelles requises ouvrant l'économie, améliorant le fonctionnement des marchés de produits et renforçant le secteur financier. Cependant, les niveaux de vie sont encore très loin de la moyenne de l'OCDE et, bien qu'elle ait reculé au cours des 4 dernières années, la pauvreté reste répandue. La croissance du PIB potentiel est trop lente pour réduire l'écart de

Comment va l'économie  
mexicaine ?

Quels sont les principaux  
enjeux pour la politique  
économique ?

Que devrait-on faire  
pour accroître la productivité  
et réduire la pauvreté ?

Comment améliorer  
le système éducatif et ainsi  
développer le capital humain ?

Faut-il réformer le marché  
du travail ?

L'environnement  
des entreprises est-il  
concurrentiel et favorable ?

Que devrait-on faire de plus  
pour renforcer les finances  
publiques ?

Le cadre budgétaire est-il apte  
à bien gérer des revenus  
pétroliers plus élevés ?

Comment améliorer  
les relations entre les niveaux  
de l'administration publique ?

Que devrait-on faire  
pour renforcer la viabilité  
budgétaire des États  
et municipalités ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

*Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique du Mexique pour 2005. 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.*

revenu. La première cause du retard persistant du Mexique est le faible niveau de la productivité de la main-d'œuvre et sa lente progression. L'enjeu essentiel à moyen terme est d'accélérer la croissance grâce à un approfondissement du processus de réforme, en tirant parti des synergies résultant d'actions simultanées sur un large front et en assurant une mise en œuvre efficace. Pourtant, ces dernières années, beaucoup d'occasions de réformes importantes n'ont pas été saisies. Une action est nécessaire sur le front de l'éducation ainsi que pour faciliter l'activité des entreprises. Le cadre de la politique budgétaire devrait aussi être renforcé afin d'assurer le financement des besoins de développement sur une base durable.

**L'amélioration de la performance du système éducatif est une priorité.** Le capital humain est le plus faible de la zone OCDE et le système éducatif n'obtient pas de résultats suffisamment bons pour réduire le retard à un rythme acceptable. Les enfants mexicains passent encore relativement peu d'années dans l'éducation formelle et n'en bénéficient pas autant qu'ils le devraient, de sorte que la faiblesse des acquis scolaires se reproduit d'une génération à l'autre, et avec elle la persistance de la pauvreté. Il convient de remédier aux inefficiences au niveau des dépenses et à la mauvaise affectation des ressources. Il faut ainsi résister aux pressions en faveur de hausses injustifiées des salaires réels des enseignants, tout en dépensant plus pour des postes non salariaux indispensables; mieux former les enseignants et les directeurs d'établissement; introduire des mécanismes de sanction et de récompense crédibles; et transférer davantage de responsabilités aux établissements. La généralisation de l'enseignement préscolaire, qui détourne des ressources de l'expansion nécessaire du deuxième cycle d'enseignement secondaire, doit être limitée à la dernière année de maternelle et aux enfants des familles à faible revenu qui en ont le plus besoin. Côté positif, il existe des programmes prometteurs destinés à accélérer la diffusion des technologies de l'information en milieu scolaire (tels que le programme *Enciclomedia*).

**L'amélioration des conditions de l'activité économique et de l'investissement contribuera aussi à une plus forte croissance de la productivité.** Les investissements privés et le développement du secteur formel sont limités par un ensemble de facteurs: réglementation des marchés de produits toujours restrictive et formalités administratives lourdes (y compris pour la création d'entreprises), protection stricte de l'emploi formel, déficiences au niveau de la primauté du droit et procédures judiciaires inefficaces. Nombre de mesures prometteuses ont déjà été prises; l'essentiel est de bien assurer leur application. La création d'entreprises est devenue une priorité. Les nouveaux programmes destinés à alléger le fardeau administratif des jeunes entreprises devraient être élargis à l'ensemble du territoire national. La suppression des obstacles juridiques à l'investissement privé dans le secteur de l'électricité et l'application effective d'un cadre réglementaire non discriminatoire et favorable à la concurrence dans les autres industries de réseau faciliteraient aussi les

activités des entreprises et l'investissement. L'abandon de la réforme du marché du travail est regrettable; cette réforme devrait être remise à l'ordre du jour.

**Les autorités sont aussi confrontées à plusieurs problèmes budgétaires.** Bien que la discipline budgétaire soit généralement bonne, le cadre budgétaire de moyen terme actuel devrait être renforcé et érigé en loi. Des efforts ont été accomplis afin que la manne pétrolière soit utilisée pour investir et épargner, mais des directives plus strictes sont nécessaires pour faire face à la situation actuelle des recettes pétrolières, qui sont élevées mais pourraient ne pas toujours rester à ce niveau. Ces ressources supplémentaires devraient être utilisées ou dépensées sagement, en mettant en place un important Fonds de stabilisation des recettes pétrolières, en réduisant l'endettement public et en finançant les investissements. Il y a aussi des priorités de développement (éducation de base, santé, infrastructure, réduction de la pauvreté) qui exigent des financements supplémentaires prévisibles. Une réforme fiscale propre à accroître les recettes, tout en réduisant les distorsions, est indispensable pour faire face à ces besoins.

**La répartition des compétences et des responsabilités entre les niveaux d'administration devrait être revue de façon à tirer le meilleur parti de la décentralisation du secteur public.** Le niveau fédéral a gardé la majeure partie de ses compétences en matière d'impôts, alors que les États se sont vu transférer des compétences essentielles en matière de dépenses et ont une importante autonomie d'emprunt. Les principaux enjeux sont d'assurer une prestation efficace par rapport aux coûts des services publics ainsi que l'équité d'accès à ces services. Il faudra pour cela accroître l'obligation de rendre des comptes pour les États et municipalités, en précisant l'attribution des responsabilités en matière de dépenses entre les niveaux de l'administration et en faisant mieux correspondre les responsabilités dans le domaine des dépenses avec les compétences pour lever des impôts. Une réforme du système de transferts du gouvernement fédéral vers les collectivités territoriales est nécessaire pour améliorer les incitations en faveur de l'efficacité et réduire les larges disparités de ressources financières entre les juridictions. Les mécanismes propres à discipliner le comportement budgétaire des collectivités territoriales devraient être renforcés. ■

## Comment va l'économie mexicaine?

La reprise qui a suivi le ralentissement amorcé en 2001 semble être solidement établie, le PIB connaissant une croissance à peu près égale à son taux potentiel. L'OCDE s'attend à ce que 2006 marque la troisième année consécutive d'une croissance du PIB de 4 % ou plus. Cette reprise concerne l'ensemble de l'économie, et tant les exportations que la production de biens destinés à la consommation intérieure augmentent à un rythme soutenu, ce qui s'accompagne des risques habituels liés à l'évolution de l'économie mondiale. Il faut noter que ni le ralentissement, ni la reprise n'ont été très marqués et qu'il n'y a pas eu de signes de grave

instabilité des marchés financiers ou du marché des changes. L'inflation continue de reculer, de façon irrégulière il est vrai, pour revenir vers l'objectif de 3 %, assorti d'une marge de fluctuation de plus ou moins un point, retenu par la Banque centrale. Les politiques budgétaires et monétaires visant à restaurer la stabilité après la crise du peso de 1995 portent donc leurs fruits et une grande partie des recettes pétrolières supplémentaires exceptionnelles de ces deux dernières années ont été dépensées à bon escient, ou économisées. Cependant, bien qu'un taux de croissance soutenu du PIB de 4 % semble hors de portée de la plupart des pays de l'OCDE, dans le cas du Mexique il est juste suffisant pour permettre au niveau de vie par habitant d'augmenter au même rythme que la moyenne de l'OCDE. La convergence vers ces niveaux de vie plus élevés exigerait une croissance effective plus rapide pendant de nombreuses années et, par conséquent, une augmentation de la croissance potentielle. ■

### Quels sont les principaux enjeux pour la politique économique ?

Pour accroître la croissance potentielle, il faudra à la fois améliorer plus rapidement la qualité de la main-d'œuvre, augmenter et améliorer les dotations en capital physique, trouver de meilleurs moyens d'associer les deux types de facteurs de production et recourir davantage aux technologies de pointe. Pour réaliser certains de ces objectifs, on peut s'en remettre aux marchés, à condition que ceux-ci fonctionnent bien. À cet égard, les réformes des trois dernières décennies se révèlent utiles : les réductions des droits de douane et des quotas ont soumis les entreprises à des pressions concurrentielles sur le marché intérieur qui les ont poussées à innover et à réduire les coûts, alors que les réformes du secteur financier ont beaucoup amélioré son rôle d'intermédiation potentielle. D'autres réformes auraient un coût budgétaire peu important et pourraient aussi s'avérer bénéfiques. Il s'agit notamment de la poursuite de la libéralisation du marché du travail et de certains secteurs des marchés de produits, notamment l'électricité et les autres industries de réseau. Aucun parti politique ne dispose cependant d'une majorité au Congrès, et les gouvernements des États jouent un rôle politique actif. En conséquence, il s'est révélé extrêmement difficile de parvenir à un accord sur certaines réformes, malgré les efforts soutenus du gouvernement fédéral. Ces retards sont regrettables et risquent de décourager les étrangers d'investir davantage dans le pays. En revanche, certaines des stratégies à engager pour assurer la prospérité doivent être conçues et financées par le secteur public. L'enseignement primaire et (au moins) le premier cycle de l'enseignement secondaire, les services de santé de base, l'infrastructure des transports, le filet minimum de sécurité sociale et la primauté du droit sont des éléments que seul l'État peut assurer. Le Mexique a besoin de progrès quantitatifs sur tous ces fronts ainsi que d'une amélioration de la qualité. Progresser rapidement à moyen terme dans tous ces domaines, au lieu d'appliquer une approche ponctuelle,

créerait des synergies. Cependant, les ressources budgétaires hors pétrole sont trop limitées dans cette optique et les recettes pétrolières sont trop imprévisibles. Des réformes fiscales qui aideraient à assouplir les contraintes budgétaires se sont enlisées dans le processus politique. Le Mexique a grandement besoin d'un cadre budgétaire, qui permette le financement de façon adéquate, stable et prévisible de ses besoins de développement par les différents niveaux de l'administration. Dans le cadre des débats relatifs à ces réformes cruciales, toutes les parties concernées devraient se focaliser sur des éléments objectifs, et non sur des intérêts politiques étroits. Seules des réformes complètes portant sur l'ensemble de ces domaines permettront que la productivité du travail augmente assez rapidement pour réduire l'écart des niveaux de vie. ■

### Que devrait-on faire pour accroître la productivité et réduire la pauvreté ?

Il n'y a pas de pénurie de main-d'œuvre au Mexique, mais sa productivité est faible. La population active a augmenté de 2½ pour cent en moyenne ces quinze dernières années. La population mexicaine de plus de 12 ans a presque doublé entre 1990 et 2004. La majeure partie des Mexicains arrivent sur le marché du travail vers 15 ans, il n'existe pas d'assurance chômage et les retraites sont peu importantes; les pressions qui s'exercent sur les individus en termes de recherche d'emploi sont donc fortes. Cependant, la productivité de la main-d'œuvre représente environ un tiers de la moyenne de l'OCDE. Bien que cela laisse d'amples opportunités de rattrapage, les gains de productivité ont été médiocres – hormis dans le secteur manufacturier –, malgré les programmes de réforme des deux dernières décennies. Il apparaît que :

- Les niveaux de capital humain sont très faibles. Les résultats scolaires sont non seulement les moins bons des pays de l'OCDE, comme l'indiquent les études de l'OCDE et les études nationales, mais, contrairement à la plupart des autres pays de l'OCDE, la scolarisation des travailleurs jeunes n'est guère plus longue que celle de leurs aînés. La formation des adultes est encore rare.
- D'importantes possibilités existent pour accroître la productivité en agissant dans des domaines où les réformes ont été timides ou absentes jusqu'ici, y compris le marché du travail et certaines grandes industries de réseau.
- Même lorsque les réformes sont votées, leur mise en œuvre peut être inégale. Le système juridique offre un grand nombre de voies de recours qui font traîner les choses en longueur et il peut souvent être contourné totalement grâce à l'intervention de groupes de pression ou simplement par la corruption.

On peut donc conclure qu'une action doit être engagée dans plusieurs domaines, à la fois pour améliorer directement la productivité et pour libérer les synergies qui renforceront les effets positifs des réformes précédentes. ■

## Comment améliorer le système éducatif et ainsi développer le capital humain ?

Au cours des dernières décennies, le Mexique a réussi à beaucoup accroître le taux de scolarisation dans un contexte de contraintes budgétaires, de croissance rapide de la population d'âge scolaire, de grande diversité linguistique, d'importants flux migratoires transfrontaliers et internes et d'une situation de pauvreté extrême pour beaucoup de Mexicains. Les dépenses publiques au titre de l'éducation ont été délibérément accrues, mais si le volume des services éducatifs a augmenté, on peut se demander si les financements supplémentaires conduisent effectivement aux améliorations escomptées. Aussi bien la couverture que la qualité des services éducatifs restent bien loin des meilleures pratiques de l'OCDE même si, sur le papier, les nombres moyens d'élèves par enseignant ne sont pas très différents. En outre, le système n'est pas en mesure d'empêcher la pauvreté de se reproduire d'une génération à l'autre. Nombre d'enfants, en particulier les plus pauvres, abandonnent encore l'école avant la fin de la scolarité obligatoire et ceux qui se trouvent dans ce cas savent tout juste lire, écrire et compter. Le programme *Oportunidades* a fait la preuve de son efficacité en permettant de réduire la pauvreté, d'accomplir des progrès en matière d'enseignement, de nutrition et de santé, ainsi que de faire reculer les taux d'abandon scolaire. Sa mise en œuvre devrait se poursuivre. Au-delà de ce programme, il reste beaucoup à faire pour améliorer la qualité des résultats et l'accès à l'enseignement supérieur.

La rémunération des enseignants absorbe une forte proportion des dépenses totales d'éducation par rapport aux autres pays, alors que les dépenses au titre de l'infrastructure et des matériels pédagogiques sont faibles. Le programme *Enciclomedia* constitue une initiative louable destinée à améliorer la qualité de l'enseignement en faisant appel aux technologies de l'information dans les écoles primaires. Il est également susceptible d'inciter les enseignants à renforcer leurs compétences. Néanmoins, une proportion accrue des ressources additionnelles devrait aller aux postes non salariaux, où les besoins sont les plus aigus. L'allocation des ressources dans l'ensemble du pays est essentiellement dictée par l'offre, les écoles dans les zones à faible revenu souffrant à la fois d'un manque d'infrastructure publique et d'enseignants qualifiés, ce qui accentue les difficultés rencontrées par les élèves des milieux défavorisés. L'affectation des transferts fédéraux entre les États, et des dépenses au sein des États, devrait être plus étroitement liée au nombre d'enfants d'âge scolaire. La généralisation obligatoire en cours de l'enseignement préscolaire suscite des préoccupations. L'enseignement préscolaire est un instrument puissant de réduction des inégalités d'apprentissage dues au milieu social des enfants, mais l'obligation juridique de dispenser trois années d'éducation préscolaire risque fort de détourner des ressources rares de l'enseignement secondaire, où le nombre d'élèves augmente rapidement et où les résultats sont encore peu satisfaisants. En outre, les gains potentiels ne se matérialiseront que si le système

préscolaire est de bonne qualité, ce qui n'est pas encore le cas, et couvre ceux qui en ont réellement besoin. En conséquence, la portée du programme devrait être limitée, et ne concerner que la dernière année de maternelle ou cibler seulement ceux pour qui l'enseignement préscolaire est le plus nécessaire, c'est-à-dire les enfants venant de familles à faible revenu (et généralement à bas niveau d'instruction).

Parmi les enseignants, seule la jeune génération dispose d'une formation théorique et/ou professionnelle. Les méthodes d'enseignement reposent souvent sur un apprentissage par mémorisation bien que des programmes modernes soient en train d'être introduits. Des actions sont nécessaires pour : i) améliorer encore la sélection et la formation des enseignants; ii) introduire des méthodes d'enseignement qui favorisent les capacités de compréhension et de communication; iii) mieux harmoniser les programmes avec les besoins des étudiants et du marché du travail; et iv) trouver des solutions de remplacement à l'utilisation systématique du redoublement, qui est un moyen inefficace de remédier aux lacunes. En outre, le Mexique doit encore introduire des politiques de renforcement de l'efficacité. Davantage de responsabilités devraient être transférées aux établissements pour qu'ils puissent s'adapter aux conditions et besoins locaux. Cela a été fait principalement avec les écoles de qualité (*escuelas de calidad*), dont le champ d'action et les moyens matériels sont limités. Une étape essentielle a été franchie avec la création de l'INEE (Instituto Nacional de Evaluación de la Educación), mais, pour tirer parti des avantages des évaluations, les résultats doivent être largement pris en compte dans les décisions, la gestion des établissements et le choix des utilisateurs. Enfin, des sanctions pour absentéisme et incompétence patente des enseignants devraient être établies et appliquées, et l'efficacité du principal dispositif d'incitations financières devrait être accrue. Étant donné que les changements nécessaires influenceront vraisemblablement sur les intérêts des enseignants, ces réformes se heurteront sans doute à la résistance du très puissant syndicat des enseignants. Un dialogue continu avec ce syndicat devrait être envisagé afin de l'encourager à devenir partenaire de l'amélioration de la qualité de l'éducation et de ses résultats, au lieu de défendre les pratiques actuelles et les intérêts établis.

Tant au niveau fédéral qu'à celui des États, les autorités sont conscientes des faiblesses du système éducatif, et certaines réformes ont été engagées pour améliorer ses résultats et responsabiliser les acteurs concernés. Néanmoins, on constate une dispersion des efforts déployés entre une multitude de programmes, dont les priorités sont parfois contradictoires. Dans certains États, des expériences intéressantes sont menées pour améliorer la qualité et l'efficacité, à l'issue de négociations réussies avec les sections locales du syndicat des enseignants. La prochaine étape consistera à évaluer ces expériences et à trouver les moyens de généraliser les plus performantes d'entre elles aux autres États. Pour faciliter sa mise en œuvre, il conviendrait de lancer la réforme requise sous la forme d'un ensemble de mesures, associant des initiatives à l'impact immédiat et visible avec des réformes plus profondes de renforcement de

*l'efficacité et de la qualité, qui auront des résultats plus diffus et susciteront vraisemblablement des oppositions. Bien informés, les parents pourraient aussi contribuer à exercer une pression sur les autorités et les enseignants en faveur d'une amélioration de la qualité de l'éducation reçue par leurs enfants. ■*

## Faut-il réformer le marché du travail ?

Un marché du travail qui fonctionne bien est nécessaire pour que l'amélioration du capital humain se traduise par une augmentation de la productivité et des salaires. Le marché du travail mexicain se caractérise par la coexistence d'un grand secteur informel, toléré dans une large mesure, où les travailleurs n'ont qu'une protection sociale rudimentaire et ne paient pas d'impôts, et un secteur formel, où les emplois sont généralement plus qualifiés et protégés par une législation stricte. Une application plus vigoureuse des obligations fiscales et de sécurité sociale résoudrait pour partie le problème. *Surtout, une réforme du marché du travail est nécessaire pour améliorer l'adaptabilité de la population active et réduire les obstacles à la création d'emplois dans le secteur formel. Le projet de réforme transmis au Congrès en 2002 a été retiré de l'ordre du jour en 2005. C'est d'autant plus regrettable que ce projet n'allait pas particulièrement loin mais comportait plusieurs mesures louables. L'assouplissement de la législation sur la protection de l'emploi et de la réglementation sur les formes atypiques d'emploi permettait aux entreprises de répondre de façon plus souple à l'évolution de la technologie et au renforcement de la concurrence exercée par les économies à bas salaires. ■*

## L'environnement des entreprises est-il concurrentiel et favorable ?

Bien que la réduction de grande ampleur des obstacles commerciaux et les divers programmes de privatisation aient renforcé le jeu de la concurrence dans certains secteurs, beaucoup reste encore à faire dans d'autres. Le projet de réforme visant à ouvrir le secteur de l'électricité à l'investissement et à l'offre privés s'est enlisé. Compte tenu de l'importance de ce secteur pour la croissance future, et *pour tirer pleinement parti des avantages des autres réformes, les obstacles juridiques à l'investissement privé dans le secteur de l'électricité devront être supprimés, ce qui est une condition nécessaire pour que les entreprises et les ménages aient accès à une source d'énergie à faible coût et fiable. Dans les autres industries de réseau, l'opérateur historique domine encore. Les entreprises exploitent trop facilement les procédures judiciaires (amparos) dont la lenteur et la lourdeur leur permettent de bloquer la mise en œuvre des décisions des autorités de régulation et de la Commission fédérale de la concurrence. Bien que les tarifs des télécommunications aient diminué, ils restent sensiblement plus élevés que dans la plupart des pays de l'OCDE, en raison vraisemblablement de la faiblesse des forces concurrentielles. Dans les transports aériens, les termes du projet de privatisation en cours doivent*

*être soigneusement précisés de façon à assurer une concurrence adéquate. En s'appuyant sur les problèmes identifiés dans l'examen par les pairs de l'OCDE consacré à la politique et au droit de la concurrence, le gouvernement mexicain s'emploie actuellement à élaborer une stratégie destinée à renforcer l'efficacité de la politique de la concurrence et à étendre sa portée aux domaines dans lesquels la concurrence est encore balbutiante. Même si certains des changements requis peuvent être effectués au niveau de la Commission fédérale de la concurrence, il est impératif d'adopter une nouvelle législation pour renforcer la concurrence effective.*

La création et la gestion d'une entreprise dans le secteur formel sont encore soumises à une pléthore de réglementations, en particulier au niveau des États et des communes, qui prennent du temps et sont coûteuses. Il faut donc faire davantage pour moderniser les structures bureaucratiques dans l'ensemble du pays. Les expériences positives, telles que le système de création rapide d'entreprises (*Sistema de Apertura Rápida de Empresas*), réalisées dans certains États pour accroître la transparence devraient être reproduites au niveau national. Plus généralement, les améliorations de l'État de droit susciteraient une diminution des coûts de transaction pour les individus comme pour les entreprises. Les banques n'ont que récemment commencé à prêter de nouveau au secteur privé formel. Le nouveau cadre juridique relatif aux garanties bancaires devrait contribuer à la réduction des coûts de financement, mais en raison des difficultés qui persistent encore dans la récupération des actifs auprès des créanciers non performants, les banques sont réticentes à prêter aux petites entreprises, même celles ayant un plan d'activité prometteur. Les nouvelles entreprises novatrices utilisant une technologie de pointe font ainsi l'objet d'une discrimination. Néanmoins, le taux de création d'entreprises est élevé, bien qu'un grand nombre d'entre elles soient des entreprises individuelles, souvent implantées dans le secteur informel. Un effort bienvenu et jusqu'ici efficace a été fait pour donner un meilleur accès au microcrédit aux très petites entreprises, l'objectif étant notamment d'encourager ces entreprises à se développer si elles en ont la possibilité. *À cet égard, une adoption rapide de la nouvelle loi sur les valeurs mobilières serait souhaitable, afin d'améliorer encore l'accès des moyennes entreprises à un marché national des capitaux en pleine expansion. Les mesures de ce type et l'élimination des réglementations inutiles qui freinent le fonctionnement normal des entreprises devraient se voir accorder la priorité, surtout parce qu'elles n'exigent pas systématiquement l'approbation préalable du pouvoir législatif et ne devraient pas trop souffrir de luttes politiques intestines. ■*

## Que devrait-on faire de plus pour renforcer les finances publiques ?

Le processus budgétaire annuel s'est beaucoup amélioré ces dernières années, et depuis quelque temps déjà, les

objectifs de déficit budgétaire sont réalisés avec très peu de marge d'erreur. Si les recettes pétrolières dépassent les prévisions budgétaires, généralement prudentes, un mécanisme permet d'en économiser une partie, d'en utiliser une autre partie pour rembourser la dette et d'en consacrer une troisième à des investissements supplémentaires. Inversement, les règles budgétaires prévoient des coupes dans les dépenses – qui affectent en pratique essentiellement les investissements – si les recettes pétrolières ou non pétrolières sont en deçà des projections budgétaires. La crédibilité budgétaire du Mexique est donc forte sur les marchés financiers. Elle a conduit à de faibles taux d'intérêt et a permis au pays d'être épargné par les crises qui ont frappé les autres marchés émergents. Cependant, à d'autres égards, le cadre budgétaire du Mexique laisse beaucoup à désirer :

- Les recettes totales sont faibles par rapport au PIB, un tiers d'entre elles sont liées au pétrole et une partie de ces dernières fluctue au gré des variations des cours mondiaux du pétrole.
- La volatilité des recettes étant absorbée dans une large mesure par des modifications de l'investissement, surtout à la baisse, une planification efficace des dépenses à moyen terme est donc plus difficile.
- Or, les faibles niveaux de l'infrastructure physique et sociale (santé et services d'éducation en particulier) et les taux élevés de pauvreté exigent des programmes de dépenses publiques stables, de grande ampleur et à long terme.
- Il y a un consensus sur la nécessité d'une réforme fiscale qui élargirait la base d'imposition, en particulier pour les impôts indirects, et générerait des recettes plus élevées et plus stables, tout en réduisant les distorsions. Mais il n'a pas été possible d'engager des réformes sérieuses en raison des différends politiques.
- Bien que l'incidence des fluctuations des cours du pétrole à court terme soit gérée de façon efficace, il n'y a pas de mécanisme budgétaire permettant de faire face à des périodes prolongées de niveau élevé ou faible de ces cours. En fait, l'utilisation des recettes pétrolières de base est décidée chaque année dans le cadre de l'exercice budgétaire annuel.
- L'administration fédérale fixe le niveau de la plupart des impôts (directs et indirects), mais une grande partie des dépenses sont réalisées par les États et les communes, souvent d'une manière qui reflète les dotations historiques et non les besoins actuels. ■

### Le cadre budgétaire est-il apte à bien gérer des revenus pétroliers plus élevés ?

Il est probable que les recettes seront plus élevées qu'on ne l'avait précédemment escompté pendant quelques années à venir, grâce au dynamisme des prix du pétrole (et en supposant que la production pétrolière reste stable ou augmente). La hausse des cours du pétrole constitue une opportunité, mais génère aussi un double risque. *Premièrement*, ces cours sont sujets à des

fluctuations importantes et imprévisibles et ne doivent donc pas servir de base au financement de programmes de développement, qui exigent des ressources stables. Leur niveau actuellement élevé ne devrait donc pas justifier le report de réformes fiscales qui élargiront de façon permanente la base d'imposition et se traduiront par un flux durablement plus élevé de recettes. *Deuxièmement*, il n'existe pas de règles pour absorber des entrées supplémentaires de recettes pétrolières à moyen terme, comme c'est le cas pour les fluctuations annuelles. Le surplus de recettes pourrait donc être gaspillé par une succession d'arbitrages annuels entre les partis politiques et entre les différents niveaux de l'administration. Si les cours du pétrole devaient à nouveau baisser, une période prolongée de resserrement douloureux de la politique budgétaire pourrait être nécessaire. *Une nouvelle loi sur le budget fédéral et la responsabilité budgétaire a été proposée, avec notamment des principes de gestion budgétaire pluriannuelle. Elle prévoit en particulier un mécanisme transparent de fixation du prix de référence annuel du pétrole en fonction de l'évolution récente et des cours à terme. Cela permettra d'isoler ce prix de référence des manœuvres politiques. Par ailleurs, la loi proposée en mars 2005 contient des dispositions pour allouer les recettes supplémentaires: 50 % seraient transférées au Fonds de stabilisation pétrolier et le reste serait distribué en proportion égales à deux autres fonds de stabilisation, l'un pour lisser les transferts aux États et aux communes, l'autre pour les investissements de la compagnie pétrolière d'État PEMEX. Le projet de loi donne un fondement juridique aux trois fonds, et établit que leurs ressources ne peuvent être utilisées que lorsque les cours du pétrole tombent sous le niveau convenu à long terme. Une fois que les réserves sur les trois fonds auront atteint un niveau donné, les recettes supplémentaires restantes seraient utilisées pour améliorer le solde des finances publiques et pour financer des projets d'infrastructures. Cette proposition devrait être adoptée. Un cadre à moyen terme complet devrait aller encore plus loin que la proposition actuelle, et inclure un mécanisme destiné à empêcher que des cours pétroliers durablement élevés ne se traduisent par une augmentation permanente des dépenses courantes.*

Les mécanismes requis pour une allocation rationnelle des recettes pétrolières supplémentaires, qui ne revêtent pas nécessairement un caractère permanent, pourraient comprendre les éléments suivants :

- *Compte tenu de l'importance des coûts d'un ajustement à la baisse des cours, il faudrait convenir d'un cours du pétrole à long terme délibérément prudent et utiliser les recettes tirées de cours plus élevés pour améliorer le patrimoine net du secteur public.*
- *Il importe également d'introduire des objectifs de dépenses pluriannuels orientés vers les résultats, de façon à éviter des augmentations excessives de la masse salariale du secteur public.*
- *Enfin, des directives devraient être élaborées pour limiter les transferts fédéraux aux collectivités territoriales.* ■

## Comment améliorer les relations entre les niveaux de l'administration publique?

Les relations budgétaires entre les niveaux d'administration sont déséquilibrées : les collectivités territoriales entrent pour une large part dans les dépenses publiques et ont une grande autonomie pour ce qui est de leurs emprunts, alors que leurs compétences en matière fiscale sont à la fois extrêmement limitées et encore sous-exploitées. Le transfert de responsabilités en matière de dépenses a été rapide mais les incitations aux gains d'efficacité font défaut. Les collectivités territoriales gèrent désormais des programmes essentiels de dépenses publiques (notamment dans l'éducation et la santé), mais elles ont aussi un rôle dans le développement des infrastructures et les programmes de lutte contre la pauvreté. Des expériences et des innovations intéressantes ont été observées au niveau local. *Afin d'accroître les effets positifs de la décentralisation, un accord national définissant les responsabilités de chaque niveau d'administration en matière de dépenses doit être trouvé. Un tel accord contribuerait à réduire les chevauchements dans ce domaine. En outre, la qualité des informations sur les dépenses et les résultats obtenus devrait être améliorée, de façon à mieux responsabiliser les collectivités territoriales.*

Le système actuel de financement des collectivités territoriales se caractérise par : *i)* un rôle très mineur des États et municipalités pour lever des impôts; *ii)* un large recours aux transferts préaffectés; et *iii)* un mécanisme de partage des recettes qui prévoit peu de redistribution entre les juridictions. Les ajustements généreux des transferts fédéraux au fil des années (associés à la fois aux systèmes de transferts préaffectés et aux dispositifs de partage des recettes), caractérisés notamment par la distribution d'une part considérable des recettes pétrolières excédentaires, réduisent les incitations des collectivités territoriales à augmenter leurs propres impôts, atténuant du même coup leur obligation de rendre des comptes. Dans ce contexte, une amélioration du « pacte » budgétaire exigerait :

- *Une augmentation des impôts propres aux collectivités territoriales.* Au niveau des communes, cela suppose une meilleure définition des droits de propriété, la mise à jour des registres fonciers et l'amélioration des capacités administratives. Au niveau des États, deux options pourraient être envisagées : recourir davantage à l'application d'une surtaxe sur l'impôt fédéral sur les revenus des personnes physiques, comme cela a été permis en 2005, ou introduire une taxe sur les ventes, se rajoutant à la TVA fédérale.
- *Un ajustement du système de transferts affectés pour encourager les collectivités territoriales à fournir des services de qualité à moindre coût et d'assurer l'équité d'accès à ces services. L'obligation de rendre des comptes devrait être renforcée et la répartition des ressources devrait tenir compte de l'évaluation des résultats.* Les formules utilisées pour répartir les ressources entre les collectivités territoriales sont fondées dans une large mesure sur les coûts

historiques et les installations existantes : elles devraient être modifiées pour tenir compte de critères objectifs de besoins (par exemple, dans le secteur de l'éducation, le nombre d'enfants d'âge scolaire au lieu du nombre d'établissements et d'enseignants). En outre, il devrait être possible de reporter une partie des transferts affectés non dépensés, en particulier ceux destinés aux infrastructures.

- *Une limitation des transferts fédéraux pour inciter les collectivités territoriales à utiliser pleinement leurs prérogatives fiscales.* À cet égard, il serait souhaitable de fixer un objectif prudent pour les transferts fédéraux à moyen terme et d'accroître leur prévisibilité en lissant l'incidence des évolutions conjoncturelles et/ou des fluctuations des cours du pétrole de façon à éviter que les augmentations temporaires des recettes ne se traduisent par des dépenses récurrentes au niveau des États et municipalités.

Tous les niveaux d'administration et le Congrès courent des risques dans ce processus. En cas de modification du *statu quo*, de nombreuses collectivités territoriales pourraient voir leurs recettes diminuer, tandis que l'augmentation de leurs recettes fiscales propres aura un coût politique. En outre, la forte hétérogénéité des conditions socio-économiques entre les États et en leur sein complique le processus de négociation. En conséquence, la conclusion d'un accord durable et efficace passe par un dialogue objectif et constructif. ■

## Que devrait-on faire pour renforcer la viabilité budgétaire des États et municipalités?

Bien que la dette des collectivités territoriales soit généralement faible, la viabilité budgétaire n'est pas assurée à long terme. La qualité des données sur les finances publiques est médiocre et la dette implicite pourrait être élevée. Dans le cadre des nouvelles modalités applicables, les collectivités territoriales peuvent utiliser les transferts fédéraux comme garantie pour les prêteurs. *Il serait souhaitable de fixer une limite à la mesure dans laquelle les transferts fédéraux peuvent être utilisés comme garantie. L'amélioration de la cohérence et de la couverture des données sur les finances publiques est aussi requise pour que les marchés financiers puissent jouer un rôle efficace. Bien qu'il soit sans doute juridiquement et politiquement difficile d'imposer des règles budgétaires aux collectivités territoriales, l'utilisation de ces règles devrait être encouragée.* ■

## Pour plus d'informations

Des informations complémentaires sur cette Synthèse peuvent être obtenues auprès de :  
Bénédicte Larre, Tél. : +33 (0)1 45 24 87 95  
(email : [benedicte.larre@oecd.org](mailto:benedicte.larre@oecd.org)), et  
Stéphanie Guichard, Tél. : +33 (0)1 45 24 87 84  
(email : [stephanie.guichard@oecd.org](mailto:stephanie.guichard@oecd.org)). ■

## 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. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : [www.oedelibrairie.org](http://www.oedelibrairie.org).



- **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](http://www.oecd.org/eco).
- **Perspectives économiques n° 77**, juin 2005. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : [www.oecd.org/eco/Economic\\_Outlook](http://www.oecd.org/eco/Economic_Outlook).

**Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE**

**[www.oedelibrairie.org](http://www.oedelibrairie.org)**

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,  
Direction des relations publiques et de la Communication.

Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

## Où nous contacter ?

**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](http://www.oecd.org/deutschland)

**ÉTATS-UNIS**

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

**FRANCE**

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](mailto:sales@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

**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](mailto:center@oecdtokyo.org)  
Internet : [www.oecdtokyo.org](http://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](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
Internet :  
[www.oedemexico.org.mx](http://www.oedemexico.org.mx)

**Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE**

**[www.oecd.org/publications/Pol\\_brief/index-fr.htm](http://www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm)**