

## MEXIQUE : LES DISPARITÉS NORD-SUD

Depuis le début des années 1990, le Mexique s'est intégré dans l'économie globale, s'ouvrant au commerce et aux investissements, et tirant parti de l'intégration mondiale. Il a traversé l'un des plus impressionnants processus de libéralisation économique, ouvrant son économie à la compétition mondiale, diversifiant ses exportations aux secteurs primaires, manufacturiers et tertiaires, négociant un accès en franchise de douane avec des dizaines de nouveaux pays partenaires et promouvant d'ambitieux programmes pour attirer les investissements directs étrangers. De nos jours, ce pays dispose de l'un des plus grands réseaux d'accords de libre-échange, a exporté plus de 409 milliards de dollars de marchandises en 2017 (ce qui en fait le treizième plus grand exportateur du monde<sup>1</sup>) et constitue l'une des principales plateformes tournées vers l'exportation d'Amérique latine, devenant un élément essentiel des chaînes de valeur mondiales de l'Amérique du Nord.

67

Ce processus remarquable ne s'est cependant pas traduit par une meilleure productivité et des niveaux de croissance économique plus élevés. Le Mexique a connu une croissance modeste, atteignant seulement 2 % en 2017 et 2018<sup>2</sup>, et n'a donc pas vu la qualité de vie de sa population s'améliorer substantiellement. Mais surtout ce processus d'intégration économique nord-américaine et mondiale n'a pas eu de retombées sur la majorité de la population mexicaine. Après trois décennies de libéralisation économique, le Mexique a créé des opportunités d'affaires conséquentes et une richesse impressionnante; néanmoins, les taux de

---

1. « Trade Profiles: Mexico », WTO.org, 2017.

2. *OECD Economic Surveys: Mexico*, mai 2019, p. 10.

pauvreté absolus n'ont pas significativement changé. Le pays souffre toujours d'un niveau élevé de pauvreté et d'inégalités.

Aucun pays au monde n'a vraiment réussi à avancer dans le processus de développement sans s'attaquer à ce dernier problème. Les analyses de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont prouvé que les inégalités sont un obstacle à la croissance en elle-même parce qu'elles instaurent un cercle vicieux de faible croissance structurelle et de rareté des ressources fiscales qui permettraient d'endiguer le problème, ce qui les maintient à un haut niveau. Le Mexique doit rompre ce cercle. Pour ce faire, il est important de comprendre les disparités régionales structurelles entre le Nord et le Sud du pays.

#### DE TRÈS GRANDES DISPARITÉS RÉGIONALES

68

Le Mexique est l'un des pays membres de l'OCDE où les inégalités régionales sont les plus prononcées. Les habitants des États les plus pauvres sont quatre fois plus susceptibles que les autres d'être exposés au risque de pauvreté et sept fois plus d'abandonner l'école et de travailler un plus grand nombre d'heures pour une moindre rémunération. En outre, l'écart en termes d'espérance de vie au Mexique est d'environ quatre ans entre les régions, contre en moyenne trois ans dans les pays de l'OCDE.

Certains groupes de la population sont désavantagés, et il semble qu'ils accumulent les handicaps. L'inégalité des revenus entraîne une inégalité de richesse et des résultats, particulièrement une inégalité des opportunités. Ces différences se traduisent sur le plan territorial au Mexique. En 2016, alors que nos estimations indiquent que les 20 % les plus riches de la population gagnent dix fois plus que les 20 % les plus pauvres<sup>3</sup>, le revenu disponible par habitant à Mexico est le double de celui au Chiapas. De même, les habitants de la région au revenu le plus élevé ont un revenu moyen supérieur de plus de 50 % à la moyenne nationale<sup>4</sup>. Le régime d'imposition et de prestations ne vient pas corriger ces inégalités de marché.

Selon les données du Conseil national d'évaluation de la politique de développement social (Coneval), 43,6 % des Mexicains vivent dans la pauvreté et 33,8 % supplémentaires dans la vulnérabilité due à la privation sociale ou à un faible revenu. Les quatre États où les taux de

3. « Income Inequality », OECD.org, 2017.

4. *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*, septembre 2018, p. 52.

pauvreté sont les plus élevés (entre 62 et 77 %) se trouvent dans le Sud et le Sud-Est du Mexique, tandis que les quatre États où ces taux sont les plus faibles se situent dans le Nord (entre 14 et 25 %)<sup>5</sup>. De plus, le taux d'extrême pauvreté des neuf régions du Sud-Est (14,4 %) représente plus du double de la moyenne nationale (7 %).

Les régions présentent également des disparités en matière d'inégalités entre les sexes, ce qui constitue un problème considérable au Mexique. Si le taux de participation des femmes au marché du travail est passé de 36 % en 1990 à 47 % en 2017, il demeure néanmoins le deuxième taux le plus bas parmi les pays de l'OCDE et reste très inférieur au taux de participation des hommes (82 %). En outre, plus d'un tiers des femmes sont « NEET » (*not in education, employment or training*) : elles abandonnent le système scolaire et ne s'insèrent donc pas dans les réseaux d'emploi, éducation ou formation – phénomène qui ne concerne que 10 % des hommes. Ces données révèlent les barrières supplémentaires empêchant les femmes de rejoindre le monde de travail, qui ont quatre fois plus de chance d'être NEET que les hommes, au vu des stéréotypes de genre assignant notamment les femmes au travail non rémunéré, tel que l'entretien du foyer et la garde des enfants<sup>6</sup>.

69

Les femmes mexicaines s'occupent de plus des trois quarts des travaux ménagers non rémunérés et de la garde des enfants chez elles – une des charges de travail non rémunéré les plus élevées de l'OCDE – et les heures dévolues à ces tâches réduisent d'autant le temps que ces femmes pourraient consacrer à un travail rémunéré. Le problème est encore plus important dans le cas des mères célibataires. Les foyers gérés par une femme seulement sont exposés à des risques de pauvreté et à une instabilité plus élevés. Les inégalités entre les sexes diffèrent largement d'un État à l'autre, puisque les écarts entre les hommes et les femmes en matière de taux d'alphabétisation, de taux de participation économique et de direction d'une municipalité sont généralement plus importants dans les États du Sud du pays que dans ceux du Nord<sup>7</sup>. En matière de taux de participation, l'écart entre les hommes et les femmes dans les différents États du Mexique va de 20,2 à 52 points de pourcentage<sup>8</sup>.

5. « Pobreza en México », CONEVAL.org.mx, 2017.

6. *OECD Economic Surveys: Mexico*, op. cit., p. 16.

7. OCDE, *Building an Inclusive Mexico*, janvier 2017, p. 69.

8. « Country Notes: Mexico » (annexe en ligne), dans *OECD Regional Outlook 2016*, octobre 2016.

De surcroît, même si depuis 2000 l'écart entre les États du Sud-Est du Mexique et les autres a diminué sur le plan de l'espérance de vie, les premiers présentent toujours de moins bons résultats sur le plan de la santé. Les habitants du Sud-Est mexicain, dont l'espérance de vie était de 74,2 ans en 2016, vivent généralement un an de moins que les autres Mexicains (*voir graphique ci-dessous*).

*Espérance de vie à la naissance au Mexique en 2000 et 2016 (en année)*



SOURCE : Statistiques régionales de l'OCDE (base de données).

Il existe également des disparités régionales conséquentes en termes de niveaux de productivité. Avec une croissance de 4,4 % par an sur la période 2010-2016, le niveau de productivité de l'État d'Aguascalientes était le plus haut du pays et a fortement convergé vers celui de Mexico, qui représente la frontière nationale en termes de productivité du travail (mis à part Campeche, qui de par ses ressources naturelles dispose d'un haut niveau de richesse). Tlaxcala a enregistré la plus faible croissance de la productivité au sein du pays, avec moins 1 % par an entre 2010 et 2016 (mis à part Campeche et Tabasco, du fait des fluctuations des prix des ressources naturelles).

LES PRINCIPAUX FACTEURS  
REPRODUISANT LES DISPARITÉS NORD-SUD

Aucun pays n'a été capable de se développer sans un investissement adéquat en capital physique (comprenant les infrastructures et les questions logistiques), en capital humain (y compris le niveau d'instruction) et en

capital public (capacités et ressources du secteur public). Chacun de ces trois capitaux présente une dimension régionale qui doit être prise en compte.

### *Capital physique*

*Proximité des marchés commerciaux.* Le Mexique est devenu un centre manufacturier en s'intégrant davantage aux chaînes de valeur mondiales. Les biens manufacturés représentent 80 % des exportations et sont expédiés pour la plupart aux États-Unis<sup>9</sup>. Toutefois, les États du Sud sont largement déconnectés de la dynamique positive engendrée par le libre-échange nord-américain. Certains États, en particulier ceux du Nord, ont souvent bénéficié de manière disproportionnée des relations commerciales et d'investissement avec les États-Unis, tandis que les États du Sud sont généralement moins développés et plus tributaires des activités et structures économiques traditionnelles. Mais, même dans les États du Nord, l'intégration dans les chaînes de valeur régionales est faible.

71

Le fait que l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), entré en vigueur en 1994, n'ait prévu aucune forme de fonds structurels, de fonds de développement régional ou de fonds de cohésion, en vue de préparer les régions les moins avancées d'Amérique du Nord à tirer le meilleur parti de cet accord, a fait de la dynamique de libéralisation du commerce une source d'inégalités. Cela est principalement dû au fait que tous les États mexicains n'étaient pas préparés de manière homogène à se transformer en plateformes d'investissement orientées vers l'exportation. Par conséquent, l'ALENA a eu pour effet de concentrer davantage encore les opportunités d'affaires dans les États du Nord du Mexique, laissant le Sud-Est avec des niveaux de développement et de productivité plus faibles, et un réseau de communications, de transports et de logistique précaire, déconnecté et vulnérable face aux forces du marché.

*Infrastructure et logistique.* L'un des principaux déterminants de la division Nord-Sud au Mexique est la disparité entre les services de transport, de communication et de logistique entre les États du Nord et du Sud. Bien que le corridor Mexico-Puebla-Veracruz soit doté d'une infrastructure routière permettant d'acheminer un flux important de personnes et de biens, et que la zone touristique de Cancún et de la Riviera Maya bénéficie

9. *OECD Economic Surveys: Mexico, op. cit.*, p. 15.

d'une infrastructure aéroportuaire et maritime importante, le Sud-Est du pays dispose d'un faible niveau de connectivité interterritoriale, principalement en raison d'un réseau routier insuffisant et détérioré, et du fait d'un manque de réseaux ferroviaires, aéroportuaires et maritimes. Les réseaux de routes nationales pavées et ferroviaires de cette région correspondent respectivement à 27 % et à 12 % du total national. 32 % du réseau routier y est pavé, contre 38 % à l'échelle nationale. Malgré le vaste littoral régional, les infrastructures portuaires comme les zones de stockage, ainsi que les travaux de protection et d'accostage, représentent 26 % de celles du pays<sup>10</sup>.

72

La qualité et le coût de la logistique ont des conséquences majeures en matière de croissance économique durable. Le temps de transport et les retards dans la livraison des cargaisons génèrent ainsi des coûts de transaction du commerce élevés. Au Mexique, deux des principales causes de retard dans la livraison des marchandises sont la sollicitation de paiements informels et les activités criminelles telles que le vol. De ce fait, 15 à 20 % des dépenses de logistique sont investies dans la sécurité, selon les estimations de l'Association nationale des transports privés mexicaine. Renforcer la sécurité de la chaîne logistique diminuerait les coûts directs engendrés par les vols ou par les pertes durant les transbordements et conduirait à une baisse des primes d'assurance.

De plus, les procédures douanières, les services de suivi et de traçage, les infrastructures et les compétences logistiques ont une influence sur la ponctualité de l'arrivée des marchandises et sur le commerce; ils peuvent sensiblement réduire les échanges et la productivité, et augmenter le coût du transport. C'est particulièrement vrai au Mexique: alors qu'accomplir les formalités douanières concernant les exportations directes prend environ quatre jours dans les pays de l'OCDE, il faut environ sept jours pour accomplir ce type de démarche au Mexique.

Améliorer les réseaux de transport et de communication du Sud-Est mexicain serait l'un des moyens les plus efficaces pour que cette région bénéficie des opportunités et des avantages induits par le processus d'intégration économique régionale nord-américain.

Seulement 14 % des petites et moyennes entreprises exportent sur les marchés internationaux. Leur commerce est bridé par la mauvaise qualité des routes secondaires et tertiaires et par le manque d'accès aux

---

10. «Programa regional de desarrollo del Sur-Sureste, 2014-2018», SENADO.gob.mx, 2014.

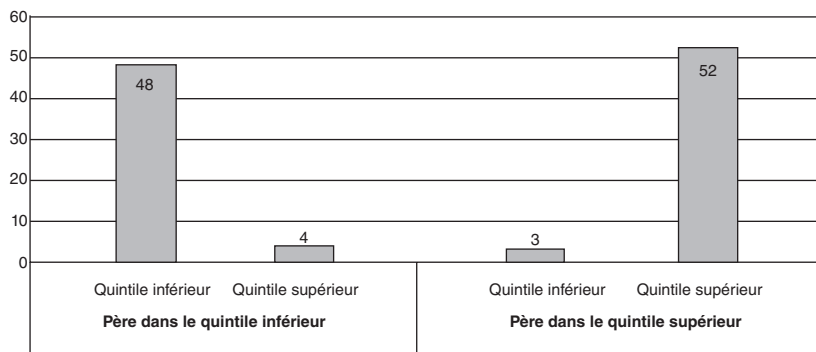
technologies de l'information et de la communication. En outre, le coût de la logistique et le temps de transport sont généralement plus élevés pour les petits producteurs que pour les grands. Le rôle des petites et moyennes entreprises est particulièrement important dans la région du Sud-Est, dont 48 % des habitants vivent dans des localités de moins de deux mille cinq cents habitants, contre 28 % à l'échelle nationale. Pour ces raisons, il est essentiel de lancer un ambitieux plan d'investissement public et privé visant à améliorer le réseau de transport et de logistique de la région Sud-Est.

### *Capital humain*

**Éducation.** Une éducation de qualité est source d'opportunités et de croissance inclusive. Un système éducatif permettant à la population d'acquérir les compétences adéquates est un moteur majeur du développement économique d'une société et de l'épanouissement personnel de ses citoyens. Cependant, l'inégalité d'accès à une éducation de qualité peut fortement limiter les possibilités pour les étudiants défavorisés de s'élever dans l'échelle sociale. Au Mexique, 48 % des enfants dont le père se trouve dans le quintile inférieur – les 20 % de la population les moins favorisés – en termes de statut socio-économique finissent dans le même quintile, et 4 % d'entre eux seulement parviennent à se hisser dans le quintile le plus élevé (*voir graphique ci-dessous*). En revanche, 52 %

73

### *Mobilité sociale des enfants au Mexique en 2018 (en pourcentage)*



SOURCE : « How Does Mexico Compare » (annexe en ligne), dans OCDE, *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, juin 2018.

des enfants dont le père a le statut socio-économique le plus favorable accèdent eux aussi à l'âge adulte au même statut, et seulement 3 % se retrouvent dans le quintile inférieur.

Lorsque les enfants de familles défavorisées sur le plan socio-économique entrent dans l'enseignement préscolaire, leur vocabulaire compte des milliers de mots de moins que celui des enfants issus d'un milieu favorisé. Ce déficit est l'expression d'un moindre développement neuronal et les fait entrer dans la vie avec un lourd désavantage.

Nos études montrent que les établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE), d'un coût abordable et de grande qualité, sont susceptibles d'améliorer les capacités cognitives et le développement socio-émotionnel des enfants, tout en contribuant à réduire la pauvreté et à faciliter la mobilité sur l'échelle sociale. Cependant, au Mexique, le nombre d'enfants qui peuvent intégrer ces établissements varie considérablement d'une région à l'autre. D'après l'Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en 2016-2017, la part d'enfants âgés de 3 à 5 ans fréquentant un EAJE allait de 92,8 % dans le Tabasco à 58,2 % dans le Quintana Roo<sup>11</sup>. Des initiatives telles que le Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (programme de garderies infantiles pour aider les mères qui travaillent) ont contribué à faciliter l'accès à des garderies pour très jeunes enfants à faible coût, et ainsi à promouvoir l'égalité des sexes au Mexique. Il est donc essentiel que ce type de programme soit maintenu et continue d'être renforcé.

La géographie joue aussi un rôle dans l'accès à l'éducation. Si 79 % des Mexicains vivent en zone urbaine, le reste de la population est dispersé dans de petites communautés éloignées des centres-villes et ne comptant pas plus de deux mille cinq cents habitants – d'où les importantes difficultés qui se posent pour y assurer la fourniture d'infrastructures et de services comme l'éducation.

Le niveau d'instruction varie également beaucoup d'un État à l'autre au Mexique. Un écart de presque 31 points s'observe entre les régions enregistrant le pourcentage le plus faible et le plus élevé de main-d'œuvre ayant suivi au moins des études secondaires<sup>12</sup>. Dans la région du Sud-Est, 40 % de la main-d'œuvre a pu accéder à des études de deuxième cycle du secondaire, soit 8 points de moins que dans le reste du pays.

11. OCDE, *Education Policy Outlook : Mexico*, mars 2018, p. 8.

12. OCDE, *Comment va la vie dans votre région ? Mesurer le bien-être régional et local pour les politiques publiques*, novembre 2014, p. 71.



*Marché du travail.* L'importance persistante des activités informelles au Mexique limite la croissance de la productivité et la capacité budgétaire, tout en perpétuant l'inégalité des revenus et des chances. L'économie informelle se compose essentiellement de très petites entreprises, qui emploient plus de la moitié des travailleurs non déclarés du pays et qui sont concentrées dans les États du Sud<sup>13</sup>. Elle dépend par ailleurs d'un grand nombre de facteurs complexes. L'expansion de la protection universelle (assurance maladie, assurance chômage, etc.) et les avantages, certes limités, des emplois formels en réduisent cependant l'attrait.

*Développement du numérique.* Le développement du numérique dans les États du Sud et du Sud-Est est également plus faible que dans les États du Nord. Malgré de remarquables progrès, le niveau d'accès des ménages à internet est très inégal à travers le pays. De plus de 70 % des ménages dans les États du Nord, comme la Basse-Californie du Sud ou le Sonora, ce niveau tombe à moins de 30 % dans certains États du Sud, tels que le Chiapas et l'Oaxaca<sup>14</sup>. L'écart en termes d'accès au haut débit dans le Sud-Est du Mexique par rapport aux autres régions a augmenté : il est de 19 points de moins – seulement 33 % des ménages en bénéficient. Il existe également d'importantes inégalités au sein même de cette région, la couverture haut débit des ménages du Chiapas étant en moyenne presque cinq fois inférieure à celles des ménages du Quintana Roo, soit 13 % et 62,4 % respectivement (*voir graphique ci-après*).

75

### *L'accès au haut débit dans le Sud-Est mexicain en 2010 et 2016 (en pourcentage)*



SOURCE : Statistiques régionales de l'OCDE (base de données).

13. OCDE, *Getting it Right: Strategic Priorities for Mexico*, mai 2018.

14. *OECD Telecommunication and Broadcasting Review of Mexico 2017*, août 2017, p. 93.

De surcroît, les autorités mexicaines estiment qu'aux alentours de 2016 quelque 68 % des ménages étaient en mesure de recevoir la télévision numérique terrestre (TNT). Cependant, il y a là encore des disparités dans le pays. À Mexico, 79 % des ménages déclarent détenir au moins un poste de télévision permettant d'accéder à la TNT, contre moins de 60 % dans l'Oaxaca et le Guerrero<sup>15</sup>.

76 *Discrimination envers la population autochtone.* Les États du Sud mexicain comptent une population autochtone plus importante et présentent des niveaux de pauvreté plus élevés que les autres régions du pays. Plus des trois quarts des autochtones vivent dans la pauvreté, contre 41 % pour le reste de la population. Le taux d'extrême pauvreté chez les autochtones atteignait 34,8 % en 2016, soit environ six fois celui des non-autochtones. Bien que l'extrême pauvreté ait diminué d'une dizaine de points entre 2010 et 2016, le taux de pauvreté totale n'a baissé que d'environ deux points sur cette période, tant chez les autochtones que dans le reste de la population.

Les résultats en matière d'éducation décrivent la même disparité. Les femmes d'origine indigène ont un moindre niveau d'instruction et sont nettement plus susceptibles d'être analphabètes que les hommes autochtones et le reste de la population<sup>16</sup>.

### *Secteur public*

L'État mexicain est faible : il dispose de maigres recettes fiscales et présente des disparités trop importantes. Le bénéfice marginal de chaque peso investi dans les routes, l'éducation ou la santé est bien supérieur aux frais induits par ces services publics. Il est donc crucial de réorienter les capacités de l'État en termes de puissance de l'action publique afin de développer le concept d'État responsabilisant.

Le développement économique des régions est lié au développement institutionnel et à l'amélioration qualitative de la gouvernance. Or d'importantes disparités existent en matière de capacités du secteur public entre les niveaux national et régional ainsi qu'entre les différentes régions, comme le montre le rapport *Getting It Right: Strategic Priorities for Mexico*, publié par l'OCDE en 2018. Renforcer le secteur public du Mexique est indispensable si le pays veut bénéficier d'une croissance plus forte, plus verte et plus inclusive. Néanmoins, le niveau

---

15. *Ibid.*, p. 201.

16. OCDE, *Building an Inclusive Mexico*, *op. cit.*, p. 69.

de développement des États et des municipalités dans les régions du Sud et du Sud-Est est très inférieur à celui de la région du Nord. En outre, le trafic de drogue nuit aux régions qui montrent des signes de faiblesse en matière de gouvernance et d'État de droit.

#### UNE STRATÉGIE DE CROISSANCE INCLUSIVE

Il est donc urgent d'investir dans les personnes et dans les territoires qui ont été laissés de côté au sein du système économique actuel. Tout d'abord, l'État doit jouer le rôle qui est le sien en matière de développement économique. Un État solide, disposant de ressources suffisantes et des compétences nécessaires. Au-delà de l'État providence traditionnel. Un État qui se donne les moyens d'agir, qui permet aux agents économiques d'acquérir la capacité et les compétences nécessaires pour grandir et progresser dans un monde où l'adoption et la gestion des nouvelles technologies auront une influence certaine sur les progrès futurs des sociétés.

77

Dans le cas du Mexique, cela conduit en outre à réaffirmer la nécessité de doter l'État des moyens financiers requis. Les dépenses publiques de ce pays sont faibles, tout comme sa capacité de perception de l'impôt. Les recettes publiques ne sont pas suffisantes, et il faut renforcer les mesures propices à la régularisation du travail et lutter contre l'évasion et la fraude fiscales, ainsi que contre l'érosion de la base d'imposition. Les systèmes fiscaux progressifs qui comprennent des éléments comme les droits de succession ou l'impôt foncier doivent être fortement encouragés.

Instaurer une croissance inclusive peut être un moyen de réduire l'inégalité des résultats et des chances dans les États du Nord comme du Sud, et en définitive d'améliorer le bien-être du plus grand nombre. Pour cela, il est nécessaire de verser des allocations à l'appui de la reconversion professionnelle et de la redistribution, de mettre en œuvre des politiques qui augmentent la qualité et le nombre des opportunités dont peuvent bénéficier les habitants des régions les moins avancées, et de construire des systèmes de protection sociale qui aideront les gens à réussir. Le Mexique peut appliquer des politiques conformes aux trois volets du Cadre d'action de l'OCDE pour les politiques de croissance inclusive :

- investir dans les personnes et les territoires laissés de côté ;
- soutenir le dynamisme des entreprises et les marchés du travail inclusif ;

– restaurer la confiance à l’égard de l’administration, en la rendant plus efficace et plus réactive.

Mais le Mexique a aussi besoin de changer un modèle de croissance qui confond la fin avec les moyens. L’ouverture des marchés et au commerce ainsi que l’investissement sont des moyens vers une fin, mais pas une fin en soi. Comme les investissements nécessaires pour permettre aux personnes et aux régions de prospérer dans ce modèle ont manqué, l’ouverture de l’économie a contribué à la hausse du niveau des inégalités.

78

Ce modèle de croissance a aussi impliqué que l’État ne devait intervenir dans l’économie qu’en cas de défaillance du marché. Cependant, aucun pays dans le monde ayant avancé dans un processus de développement n’a agi de la sorte sans un État fort, un État qui assure un cadre adéquat pour le fonctionnement des sociétés et des marchés, mais également pour une bonne répartition des avantages.

Les priorités transversales, telles que la croissance inclusive alignée sur les objectifs de développement durable définis par les Nations unies, doivent retenir l’attention de l’ensemble du gouvernement afin que les considérations relatives à la redistribution et à l’équité soient intégrées dans les politiques dès leur conception. Ainsi, le Mexique peut faire face aux enjeux décrits plus haut en explorant les solutions suivantes.

*Mobilité sociale.* Les responsables politiques devraient chercher à accroître la mobilité sociale en offrant aux individus des conditions plus équitables en matière de garde d’enfants, d’éducation et d’inclusion financière. Ils devraient aussi assurer l’accès à des soins de santé de qualité ainsi qu’au logement et aux services publics de base (transport et réseaux de communication et d’information), en mettant l’accent sur les zones les plus défavorisées, comme les États du Sud. Il faut en outre que le Mexique continue d’améliorer la qualité de son enseignement et de promouvoir un meilleur passage de l’école au monde du travail, pour réduire l’abandon précoce des jeunes, particulièrement ceux provenant de familles à faible revenu.

*Qualité des administrations infranationales.* Le Mexique peut aussi rendre plus efficace son administration en surmontant :

– ses difficultés de coordination (entre juridictions et gouvernements, en faisant coïncider les intérêts des très nombreux acteurs de l’investissement public) ;

- ses problèmes de capacités au niveau infranational (lorsque les capacités de conception et de mise en œuvre des stratégies d'investissement sont limitées, les politiques risquent de ne pas atteindre leurs objectifs);

- les obstacles l'empêchant de disposer de conditions générales adéquates (les bonnes pratiques en matière de budget, de marchés publics et de qualité de la réglementation sont bien en place, mais leur cohérence n'est pas toujours assurée d'un niveau de gouvernance à l'autre).

Pour harmoniser ces conditions à l'ère du numérique, il est important de privilégier la coopération internationale entre les autorités fiscales et de la concurrence pour renforcer le partage de l'information et l'entraide dans le cadre des enquêtes, de façon à empêcher les entreprises de profiter des disparités entre juridictions. L'OCDE commence à revoir les règles fiscales fondamentales à la lumière des défis que représente la transformation numérique pour la politique budgétaire.

79

*Réduction des disparités entre hommes et femmes.* Il est possible de faire en sorte que tous les ménages aient accès à des services de garde et d'éducation des jeunes enfants abordables et de qualité. Une telle politique présenterait le double avantage d'améliorer les résultats et l'équité de l'éducation, et de faciliter la participation des femmes au marché du travail. En particulier, l'amélioration de ces services dans les régions les moins bien couvertes et en faveur des milieux défavorisés aurait un impact direct et simple sur l'éducation, et en définitive sur la productivité, tout en réduisant les inégalités. Plus généralement, le Mexique devrait réorienter ses dépenses en matière d'éducation vers les niveaux préprimaire, primaire et secondaire. Le pays devrait également s'efforcer d'accroître la capacité des établissements scolaires et de soutenir les enfants des milieux défavorisés, ainsi que de continuer à réduire le nombre élevé d'abandons scolaires et à développer l'enseignement supérieur public.

*Lutte contre la discrimination des autochtones.* Le Mexique ne peut obtenir de bons résultats sur le plan de la croissance inclusive s'il ne tient pas compte de la discrimination qui pèse systématiquement sur la population autochtone. Une approche territorialisée du développement, mise en œuvre en partenariat avec cette population, pourrait améliorer ces résultats et par conséquent ceux de la partie méridionale du Mexique. Cette stratégie pourrait inclure :

- le développement des statistiques sur la population autochtone pour mieux la connaître;

- l'amélioration de l'accès au financement et à l'éducation financière;
- la possibilité donnée à cette population d'exploiter les terres.

*Réduction des inégalités.* Il faut aussi réduire la fracture numérique entre les personnes et les organisations, particulièrement dans les États du Sud-Est. Ces disparités déterminées par des facteurs comme l'âge, le sexe, le niveau d'instruction, le niveau de revenu ou la situation géographique doivent être prises en compte pour que l'inclusivité progresse et que la transformation numérique apporte la prospérité sociale. Il est en particulier nécessaire de combler le fossé numérique qui pénalise les petites et moyennes entreprises. Le Mexique devrait non seulement réaliser des investissements technologiques spécialement adaptés aux nouvelles entreprises de petite taille, mais aussi réduire les obstacles à la concurrence et faire en sorte que les cadres réglementaires renforcent la diffusion et l'utilisation des technologies numériques au profit de toutes les entreprises, afin de consolider l'environnement économique et d'offrir à tous des débouchés professionnels intéressants.

80

*Redistribution sur le marché du travail.* Le Mexique devrait promouvoir la diversité et l'inclusivité sur le lieu de travail (en supprimant toute discrimination, en particulier concernant les salaires versés aux femmes et aux membres des minorités) ainsi que le dialogue social et les institutions du marché du travail, qui peuvent contribuer à l'instauration générale de bonnes conditions de travail (sachant que celles-ci doivent néanmoins être différenciées en fonction des caractéristiques économiques fondamentales de chaque secteur). De façon plus générale, l'économie mexicaine ne doit négliger aucune des politiques qui facilitent la diffusion de l'innovation, le rattrapage de la productivité et le dynamisme des entreprises tout en optimisant la gestion des ressources (naturelles). Tout cela doit s'accompagner de stratégies de lutte contre le travail informel. Il faudrait atténuer progressivement la segmentation de l'offre de services sociaux en fonction de la situation sur le marché du travail et renforcer les avantages liés à la formalisation. La baisse des coûts élevés et peu prévisibles de licenciement des travailleurs et la mise en place d'un dispositif d'assurance chômage réduiraient les contre-incitations à la création d'emplois formels, tout en couvrant mieux les coûts personnels de la perte d'emploi. L'application de telles mesures serait susceptible d'être améliorée par une plus grande intégration et coopération des administrations fiscale et de sécurité sociale. Les cotisations de sécurité sociale des travailleurs peu qualifiés pourraient être abaissées. Le Mexique devrait

soutenir le dynamisme des entreprises ainsi que les marchés du travail inclusifs et contribuer à stimuler l'emploi. Pour ce faire, il faudrait que soit appliquée une stratégie générale en faveur de la productivité et de l'inclusivité consistant à renforcer les incitations à la formalisation de l'emploi et des entreprises, à revoir les réglementations afin de stimuler la concurrence, à développer les infrastructures, à améliorer les résultats scolaires, à accroître encore les échanges et la participation aux chaînes de valeur mondiales et à renforcer le rôle de redistribution de la politique budgétaire.

*Renforcement des institutions et de l'État de droit.* L'amélioration de la qualité des institutions et de l'État de droit, principalement aux niveaux étatique et municipal dans la région du Sud-Est, aura des effets tangibles sur les progrès accomplis dans ce sens. La gouvernance doit restaurer la confiance. Il faudrait que se mettent en place des initiatives qui aillent en ce sens et qui visent à promouvoir une réaffectation de la main-d'œuvre et des capitaux dans toute l'économie, en réduisant la charge administrative pesant sur les start-up, en facilitant le passage d'un emploi à un autre et en améliorant l'efficacité des régimes de faillite. Ces initiatives renforceraient la croissance de la productivité et aideraient toutes les régions du pays à remédier aux disparités observées.

81

Il est ainsi nécessaire que le Mexique change de modèle de croissance et développe un État responsabilisant, qui affiche sa conviction et se donne les moyens de lutter contre les inégalités, qui investit dans les personnes et les régions laissées de côté. Mais, dans cette optique, il lui faut trouver les ressources nécessaires. Augmenter les prélèvements permettra d'aider les régions (en particulier les plus démunies, comme les États du Sud) et les personnes défavorisées, et de déployer de meilleurs réseaux de protection sociale. Les politiques envisageables en ce sens pourraient consister à réformer le système actuel de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en abaissant le taux supérieur et en relevant le taux inférieur, tout en procédant à une évaluation générale des déterminants du niveau élevé et persistant de l'économie informelle et en réduisant ou en supprimant les généreuses déductions et exemptions qui rétrécissent substantiellement l'assiette de l'impôt sur le revenu. Augmenter les prélèvements suppose aussi davantage de dépenses stratégiques, pour éliminer la corruption et renforcer les capacités institutionnelles, en particulier au niveau de l'État, ce qui peut contraindre à accroître les ressources humaines et financières dont a besoin l'administration fiscale.

*Principes directeurs pour ces politiques de croissance inclusive*

Souvent, la question du comment est plus épineuse que la question du quoi, en particulier parce qu'elle touche à des problèmes d'économie politique et à d'autres spécificités du pays telles que l'aspiration des citoyens à la sécurité et à la protection. C'est pourquoi la création d'un cadre permettant aux politiques de satisfaire les attentes des citoyens passe par la mise en place d'une large coalition avec le secteur privé et les acteurs internationaux concernés – par exemple, pour s'attaquer aux questions transfrontalières dans le cadre d'une gouvernance internationale en participant à des forums multilatéraux comme le G7, le G20 et la Coopération économique des pays d'Asie-Pacifique.

82 Globalement, l'action à mener peut être renforcée selon deux axes. D'abord en tentant de répondre aux demandes des citoyens. Le sentiment que la situation économique s'aggrave et que les pouvoirs publics ne parviennent pas à protéger les citoyens est plus répandu que ce que les inégalités constatées tendraient à montrer. Ensuite en essayant d'élaborer des programmes de croissance inclusive avec tout l'éventail des acteurs concernés. Cela exige un renforcement de la coopération internationale et une volonté sans faille des entreprises de s'engager à réduire les inégalités et à offrir les mêmes chances à tous. Le secteur privé a un rôle important à jouer dans la réalisation d'une croissance inclusive. L'initiative de l'OCDE « Business for Inclusive Growth », née en 2018 et à laquelle plusieurs entreprises mexicaines ont adhéré, tisse un réseau d'entreprises pour analyser les leviers de croissance inclusive publics et privés complémentaires à travers les actions suivantes :

- promouvoir l'égalité des chances (programmes de formation et d'amélioration des compétences à l'intention des groupes défavorisés);
- offrir la possibilité d'occuper un « bon emploi » (salaires décents, juste compensation, fin des contrats « zéro heure », programmes d'embauche visant à employer des travailleurs appartenant à des groupes vulnérables);
- éliminer les inégalités entre les sexes, promouvoir la diversité et l'inclusivité (instauration d'un congé parental rémunéré, lutte contre les préjugés conscients et inconscients en matière de recrutement, promotion de la diversité au sein des conseils d'administration et des directions, développement de programmes de gestion des talents pour aider les femmes);
- réduire les inégalités territoriales (mise en place de mesures relatives au travail à distance, pratique de l'externalisation au profit des communautés éloignées et de la durabilité de la chaîne d'approvisionnement, investissement dans des programmes de santé et de bien-être pour les communautés, renforcement de l'accès aux biens et services).



R É S U M É

---

*Malgré de nombreuses tentatives visant à mettre en œuvre des programmes et des réformes de politique publique, le Mexique présente toujours de hauts niveaux de pauvreté et d'inégalités. Le pays se caractérise par de grandes disparités régionales entre le Nord et le Sud, que viennent aggraver des facteurs tels que la proximité ou l'éloignement des marchés commerciaux, les infrastructures et capacités logistiques, l'éducation et le développement du numérique, ou encore les discriminations. Ces fractures importantes doivent être combattues par une stratégie de croissance inclusive, dont les principes directeurs – la redistribution en aval et sur le marché, l'égalité des genres et des populations en termes de chances et d'opportunités, ainsi que la confiance entre les gouvernements, les acteurs et les citoyens – exigent que l'État se dote des capacités financières et des compétences adéquates.*

