

## Les réformes au Mexique : ce qui a été fait, ce qui reste à faire (et ne sera sans doute pas fait)

- Le Mexique est à l'évidence attractif : par sa taille (115 millions d'habitants ; un PIB de 1 260 Mds USD : la plus grande économie émergente après les BRICs), et par le fait que le président élu en 2012, Enrique Peña Nieto, a pris dès son accès au pouvoir l'initiative de réformes (éducative, énergétique, fiscale, bancaire, de la concurrence... et même électorale) sans précédent depuis vingt ans, et qui pourraient relancer le potentiel de croissance du pays. C'est en tout cas le point de vue de beaucoup d'analystes. Parmi les plus prudents, ceux du FMI, qui prévoient tout de même un rebond de la croissance à 3,0% dès cette année, après un très décevant 1,3% en 2013.
- Nous nous rangeons aussi parmi les "prudemment optimistes". Les initiatives du président mexicain sont en effet très significatives, et vont au-delà des attentes. Il ne faudrait toutefois pas surestimer leur impact, en particulier à court terme. La "mère de toutes les réformes", l'ouverture du secteur de l'énergie, va très probablement permettre un rebond d'une production pétrolière et gazière en déclin, car le potentiel est là ; mais pas avant la fin de la décennie. De même, la réforme éducative pose les bases d'une amélioration des performances scolaires, mais là aussi, les progrès seront lents. La réforme fiscale, enfin, a déçu par sa modestie.
- Par ailleurs, des interrogations persistent sur le modèle de développement du Mexique. Un secteur moderne, voire très moderne et compétitif au niveau mondial, s'est effectivement développé, comme par exemple dans l'automobile. Mais il coexiste avec un secteur informel archaïque qui continue à occuper tant bien que mal la majorité des Mexicains. De plus, si le pays fait progresser ses exportations, et même reprend des parts de marchés aux États-Unis, c'est au prix d'une stratégie de bas salaires qui contraint la consommation et creuse des inégalités sociales déjà profondes. Le président Peña Nieto a donc encore devant lui un vaste champ de réformes. Mais nous doutons que les autorités mexicaines aient l'ambition d'une transformation sociale.
- Cette analyse nous conduit à des conclusions ambivalentes. D'une part, oui, le Mexique peut d'ici la fin de la décennie croître à un rythme supérieur aux médiocres 2,1% enregistrés depuis 2000. Une moyenne de l'ordre de 3% par an semble tout à fait atteignable, en partie grâce aux réformes des derniers dix-huit mois. D'autre part, nous croyons très difficile d'aller au-delà : en raison des délais dans la mise en œuvre de ces réformes, mais surtout parce que les progrès de productivité qui seraient alors nécessaires impliqueraient une transformation radicale des structures économiques et sociales, qui nous semble improbable.

	2013e	2012	2013e	2014p	2015p	
Population (millions)	116	PIB (croissance en volume, %)	3,7	1,3	3,0	3,2
PIB (Mds USD)	1 259	Inflation (moyenne annuelle, %)	3,4	2,7	3,4	3,5
PIB ppa/hab. (USD)	17 980	Balance courante (% du PIB)	-1,2	-1,8	-2,3	-2,5
Taux d'épargne (% PIB)	19,3	Budget : solde global (% PIB)	-2,4	-2,3	-3,5	-2,5
IDH (2012)*	61	Dette publique (% du PIB)	28,6	29,4	31,0	32,0
Gouvernance (2012)**	52	Change : MXN/USD (fin d'année)	12,99	13,10	13,05	12,80

\* Indicateur de Développement Humain (Nations-unies) : classement sur 186 pays

\*\* Moyenne des World Governance Indicators (Banque mondiale) 3 à 6 ; classement de 0 (min.) à 100 (max.)

## Les réformes du gouvernement Peña Nieto : du bon, du moins bon, et une déception

Enrique Peña Nieto a pris ses fonctions de président de la République le 1<sup>er</sup> décembre 2012. Pendant sa première année de mandat, il a fait voter par le Congrès mexicain un nombre sans précédent de réformes dites "structurelles", visant à dynamiser le potentiel de croissance du pays. De fait, plusieurs de ces réformes auront probablement un impact significatif, bien que peut-être exagéré par beaucoup d'observateurs, et certainement non immédiat. D'autres sont utiles mais ne font que faciliter des évolutions futures, sans grande conséquence à court terme. D'autres enfin ont déçu, et renvoient à une date indéterminée des changements qui auraient été opportuns aujourd'hui.

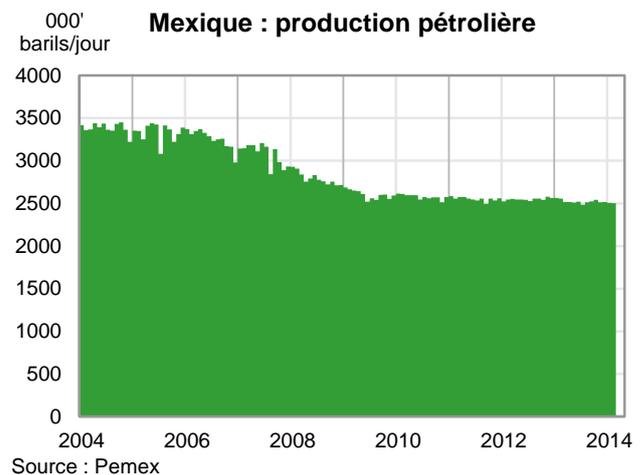
### Le "grand œuvre" de Peña Nieto : la réforme énergétique

Le 11 décembre, le parti présidentiel (le Parti Révolutionnaire Institutionnel, PRI) et l'opposition de droite (Parti d'Action Nationale, PAN) ont voté une réforme constitutionnelle ouvrant le secteur énergétique à l'investissement privé, national et étranger. Les modalités d'application seront précisées au cours des prochaines semaines par la loi (les "lois secondaires"), mais, de l'avis général, le principe d'ouverture des secteurs pétrolier, gazier, et électrique est acquis, même si la gauche – le Parti de la Révolution Démocratique, PRD – continue à s'y opposer.

Dans le secteur pétrolier et gazier, l'objectif premier est de relancer la production nationale de pétrole, aujourd'hui de 2,5 millions barils/jours et en risque de chuter rapidement avec l'épuisement des champs aujourd'hui exclusivement exploités par la compagnie nationale Pemex. La production était de plus de 3 millions jusqu'en 2007<sup>1</sup>, et celle du principal champ, Ku-Maloob-Zaap, devrait commencer à décliner dès 2017. Il est admis que le Mexique dispose probablement d'un potentiel important en *offshore* profond dans le Golfe du Mexique, et en *shale* (pétrole et gaz), notamment dans le nord-est du pays, frontalier du Texas. Mais Pemex ne peut dégager les ressources financières qui lui permettraient d'exploiter ce potentiel. Faute d'exploration suffisante, Pemex n'est même pas en mesure de renouveler ses réserves : les réserves prouvées ont baissé de 30% entre 2003 et 2013 (malgré un modeste rebond en 2013).

Le potentiel pétrolier du pays suscite un réel intérêt auprès des acteurs étrangers du secteur (à la fois chez les *Majors* et chez des entreprises moyennes

déjà actives au Texas), et de quelques entreprises privées mexicaines. Dans l'immédiat, Pemex devrait garder une certaine "priorité" pour exploiter les champs pétroliers, mais pourra s'associer avec des investisseurs privés, sur la base d'un partage des profits ou d'un partage de production, ou renoncer à l'exploitation. Dans ce dernier cas, une "licence" pourra être accordée à un investisseur privé. Celui-ci sera alors dans un cadre proche de celui d'un contrat de production, les ressources présentes dans le sous-sol restant propriété de l'État.



La production mexicaine de pétrole et de gaz peut effectivement être relancée par la réforme énergétique, mais plusieurs *caveat* doivent être rappelés :

- Dans le meilleur des cas, cette relance sera lente. Les délais de négociation des contrats, d'exploration et de construction des infrastructures de production et de transport reportent un décollage de la production à la fin de la décennie, au mieux. À moins long terme, Pemex s'estime capable de ramener sa production à 3 millions barils/jours en 2018, moyennant une meilleure exploitation des champs en activité et quelques "développements", principalement en *offshore* peu profond. Beaucoup d'analystes émettent des réserves quant à la capacité de Pemex à redresser ainsi sa production.
- Même si cet objectif de 3 millions barils/jours était atteint, l'impact sur l'économie mexicaine serait modeste. Le lien entre le secteur pétrolier et le reste de l'économie s'exerce surtout *via* le budget : les recettes pétrolières ont en 2013 représenté un tiers des revenus totaux du secteur public consolidé, et 7,8% du PIB. Une hausse de 20% de la production, telle qu'envisagée par Pemex, impliquerait donc une progression des revenus publics de l'ordre de 1,5% du PIB (toutes choses égales par ailleurs, ce qui est optimiste, car les coûts de production des 20% supplémentaires seront plus élevés que ceux de la production actuelle) : un peu plus de confort pour le budget, mais certainement pas un changement structurel.

<sup>1</sup> Autre indicateur de ce déclin : en 2000, le Mexique était le cinquième producteur mondial de pétrole. En 2012, il n'était plus que le douzième.

- La hausse de la production qui serait permise au-delà de 2018 par l'investissement privé n'est pas non plus acquise. L'insécurité juridique pourrait la freiner : même si les "lois secondaires" précisent le cadre légal dans un sens favorable à l'investissement, l'interprétation qu'en feront les tribunaux mexicains en cas de conflit restera incertaine<sup>2</sup>. De même, les problèmes de sécurité physique : si l'*offshore* ne devrait pas être affecté, les éventuelles ressources en *shale* sont situées dans le nord et le nord-est du pays, la région la plus affectée par la violence.

Un simple coup d'œil à la carte des puits actuellement en production dans le sud des États-Unis et le Golfe du Mexique montre que le Mexique dispose très probablement d'importantes ressources pétrolières et gazières, aujourd'hui non exploitées. Mais leur mise en production prendra du temps, et n'aura pas d'impact macroéconomique significatif avant 2020.

Dans son état actuel, la réforme est moins ambitieuse dans le secteur électrique. Elle élargit les possibilités d'investissement privé dans la génération, et crée un marché national de l'électricité. L'opérateur public CFE devient une "entreprise productive de l'État" et gagne un peu en autonomie. Elle garde le monopole de la transmission et de la distribution.

#### **Les autres réformes "libérales" : la réforme financière et la réforme des télécommunications**

Le gouvernement mexicain a aussi fait adopter en novembre 2013 une loi de "réforme financière". Elle vise à conforter la solidité des banques, renforcer le rôle des banques publiques de développement, encourager la concurrence, accroître le volume de crédit à des taux plus compétitifs, améliorer la protection des clients et l'information des investisseurs (des dispositions concernent spécifiquement les émissions de titres), et à consolider le cadre juridique d'exécution des garanties. L'objectif général est de dynamiser un secteur qui contribue assez peu à soutenir l'investissement et la consommation : le crédit bancaire au secteur privé ne représentait fin 2013 que 16,9% du PIB. On exprimera toutefois un certain scepticisme quant à l'impact sur la consommation : celle-ci est aujourd'hui contrainte par la modestie des revenus, et il n'est pas raisonnable d'espérer que cet obstacle puisse être levé par la distribution de crédit bancaire.

La réforme des télécommunications vise de manière plus explicite à renforcer la concurrence dans le secteur<sup>3</sup>. Actuellement, Telmex contrôle environ 75%

du marché de la téléphonie fixe (le deuxième opérateur en ayant 5%), et Telcel environ 70% de la téléphonie mobile (19% pour le deuxième opérateur, Telefónica, et 7% pour le troisième). En outre, Telmex et Telcel sont toutes les deux des filiales d'Amérique Móvil, contrôlée par Carlos Slim. Dans la télévision, Televisa dispose d'environ 70% du marché de la diffusion hertzienne, l'essentiel du reste étant aux mains de TV Azteca.

La réforme élargit les possibilités d'investissement étranger dans le secteur et surtout renforce le rôle d'un nouveau régulateur, l'Ifetel (Institut Fédéral des Télécommunications). Une cour de Mexico a toutefois donné raison à Televisa dans un conflit l'opposant à l'Ifetel, avec l'argument que les implications de la réforme, votée en avril 2013, ne sont pas claires tant que les "lois secondaires" n'ont pas été votées. Or, le projet de "lois secondaires" présenté fin mars par le gouvernement semble marquer un recul par rapport à la réforme votée en avril 2013, en particulier sur l'indépendance de l'Ifetel<sup>4</sup>.

#### **Deux réformes à impact retardé : l'éducation et le système électoral**

La réforme du système éducatif est sans doute, avec la réforme énergétique, la plus ambitieuse de celles prises à l'initiative du nouveau président. Le constat est que malgré un niveau de dépenses publiques (environ 4,5% du PIB) proche et parfois meilleur que celui de pays comparables, les performances du système éducatif mexicain restent médiocres. Dans les tests "Program for International Student Assessment" (PISA) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui évaluent les compétences en lecture, mathématiques et sciences d'élèves de quinze ans, le Mexique est devancé par la Thaïlande et la Turquie, où le niveau de vie moyen (mesuré par le PIB/habitant à parité de pouvoir d'achat) est pourtant plus faible. Et il est très loin du score de la Pologne, au PIB ppa/habitant un peu plus élevé<sup>5</sup>. Selon le gouvernement, cette contre-performance s'expliquait en grande partie par la médiocrité et l'absentéisme d'enseignants intouchables car très protégés par le tout-puissant Syndicat National des Travailleurs de l'Éducation, SNTE.

La première étape a consisté à écarter la leader du syndicat, incarcérée suite à des accusations de corruption et de détournement de fonds. La réforme votée en février 2013, confirmée en septembre par les

---

raison, par l'OCDE, du débit et du prix d'internet dans huit pays : le Mexique est de loin le plus cher, pour le débit le plus faible ; le service est ainsi près de deux fois (8,5 fois) plus cher (par Mb/s) qu'au Chili (qu'en Corée), pour un débit trois fois (15 fois) inférieur.

<sup>2</sup> Il est en outre possible que des structures de financements sans précédent au Mexique doivent être mises en œuvre pour financer ces investissements.

<sup>3</sup> La faiblesse de la concurrence se traduit par un service cher et de médiocre qualité. "The Economist" cite une compa-

<sup>4</sup> Une des principales accusations contre Pena Nieto pendant la campagne électorale de 2012 avait été le soutien, massif selon ses concurrents, que lui apportait Televisa.

<sup>5</sup> Les performances mexicaines sont cependant, selon le test PISA, meilleures que celles de l'Argentine.

lois d'application, introduit entre autres un principe d'évaluation des enseignants.

Il s'agit effectivement d'un préalable à une amélioration du système éducatif, mais il sera loin d'être suffisant. D'une part, les réticences à la mise en œuvre de la réforme sont multiples : le syndicat bien sûr, et plus encore ses dissidences, mais aussi dans les administrations des États, où la majorité des secrétaires à l'éducation sont liés au syndicat. D'autre part, le gouvernement a reculé lors du vote de la loi, en particulier sur l'évaluation des enseignants, qui apparaît *in fine* bien timide. La réforme est par ailleurs muette sur le contenu des enseignements, comme sur leur forme. Au total, il s'agit donc, plus que d'une "réforme du système éducatif", d'une modification du mode de gestion du personnel enseignant, et d'un retournement du rapport de force entre le SNTE et l'État, qui redonne la main à ce dernier. Pour que des résultats objectifs soient observés, au mieux à moyen terme, il faudra donc que l'État approfondisse la réforme, et ne cède pas à nouveau à la tentation de considérer le corps enseignant comme une réserve électorale qu'il convient avant tout de ménager.

Le président Peña Nieto a également fait voter par le Congrès une réforme politico-électorale qui pourrait avoir des conséquences significatives. Sa principale disposition est d'autoriser la réélection des maires, des députés et des sénateurs jusqu'à douze ans consécutifs, soit deux mandats de sénateur et quatre de député. Cela pourrait redonner aux membres du Congrès une certaine autonomie<sup>6</sup> par rapport à leur parti, inexistante jusqu'alors, puisqu'ils dépendaient de celui-ci pour être proposés à une candidature à un autre mandat. Elle permettra aussi de limiter les situations de blocage comme celle qui a prévalu entre 2000 et 2012, quand les députés PRI ont systématiquement voté en bloc, et presque toujours contre les mesures proposées par le gouvernement PAN, interdisant ainsi toute réforme sérieuse. La possibilité de réélection des maires devrait aussi améliorer la gestion et relancer les investissements publics au niveau local. Le président de la République et les gouverneurs d'États ne sont pas concernés par la réforme : ils restent non-éligibles.

<sup>6</sup> L'autonomie ne serait pas totale, puisqu'ils ne pourront se représenter que pour le même parti pour lequel ils avaient été élus, à moins qu'ils n'en aient démissionné avant la moitié de leur mandat.

### Une déception : la réforme fiscale

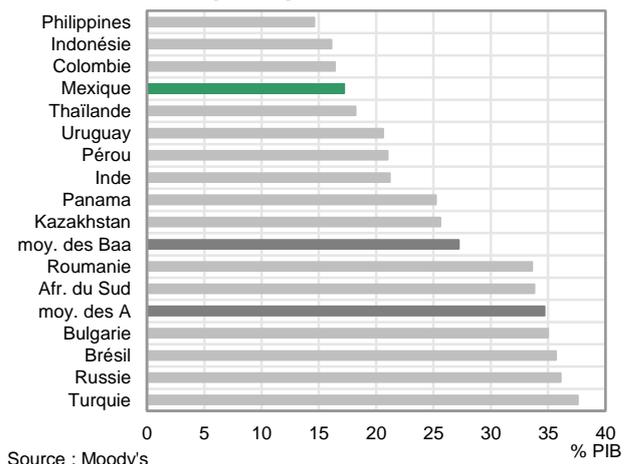
Une réforme fiscale a aussi été votée en octobre 2013, le PRI étant dans ce cas soutenu par le PRD. Il s'agissait de renforcer la capacité de l'État à percevoir l'impôt. Les principales mesures nouvelles sont les suivantes :

- Un alourdissement de la fiscalité directe sur les personnes, avec la création de tranches supplémentaires taxées jusqu'à un maximum de 35%, et l'introduction d'une taxe de 10% sur les dividendes perçus et sur les plus-values boursières ;
- Une élimination de la possibilité de "compensation" entre pertes et profits des sociétés d'un même groupe ; un alourdissement de la fiscalité des "maquiladoras" ;
- L'assujettissement à la TVA de quelques nouveaux produits et services ; les produits alimentaires de base, les médicaments et les droits d'inscription scolaire restent toutefois exemptés.

Parallèlement, l'administration fiscale a renforcé la lutte contre l'évasion fiscale *via* la généralisation de la facturation électronique, et plus généralement en exploitant les données sur les transactions bancaires.

Mais la réforme a globalement déçu. Pour de bonnes et de mauvaises raisons. Parmi ces dernières, le regret de certains de constater que les produits alimentaires de base et les médicaments restent exclus du champ de la TVA. La mesure aurait pourtant été politiquement irréaliste car le PRD n'aurait alors jamais voté la réforme, et socialement injuste : il se serait agi d'une "surtaxe sur les pauvres".

### Revenus des administrations publiques/PIB



Parmi les bonnes raisons d'être déçu, le manque d'ambition de la réforme, sous deux aspects. Le premier est le refus d'élargir sérieusement l'assiette fiscale<sup>7</sup>, au-delà de l'élimination de la "compensation", qui était un simple "trou" dans cette assiette, et de l'extension anecdotique de la TVA aux croquettes pour chiens et chats et quelques autres produits. L'argument invoqué est toujours le même : il est difficile de taxer le secteur informel. Soit. Mais le Mexique était fin 2013, parmi les pays notés Baa par Moody's<sup>8</sup>, un de ceux où le ratio des revenus publics au PIB est le plus faible : 17,2% en 2013, contre une médiane de 30,5%. Seuls l'Indonésie, la Colombie, les Philippines, le Costa Rica et les Bahamas ont un ratio plus bas (et il s'améliore en Colombie, contrairement au Mexique). L'"informel" mexicain est-il plus inaccessible que le turc (38%), le brésilien (36%) ou le roumain (34%) ?

Le deuxième explique le premier : si les autorités mexicaines n'essaient pas d'élargir l'assiette fiscale, c'est aussi parce qu'elles n'en voient pas réellement l'intérêt. Depuis le dérapage massif de l'économie mexicaine dans les années 80 (déficit moyen des finances publiques de 11% du PIB, inflation moyenne de 70%), l'orthodoxie budgétaire est devenue une des ancrés de la politique économique. Elle n'a pas eu que des inconvénients. Mais la mise en œuvre des principes budgétaires du "consensus de Washington" a été au Mexique un ajustement par le bas. La permanence du PRI au pouvoir pendant soixante-dix ans a sans doute fortement contribué au désintérêt de l'État pour des questions sociales pourtant aiguës. Si le PRI a bien été réformiste pendant la présidence de Lázaro Cárdenas entre 1934 et 1940 (nationalisation du pétrole, réforme agraire, mise en place d'un droit du travail avancé...), il a progressivement évolué vers la simple préservation de l'ordre établi, ne cédant le pouvoir en 2000 qu'à un parti explicitement conservateur<sup>9</sup>.

La réforme fiscale a donc accouché d'une souris : selon le propre gouvernement, les recettes supplémentaires attendues ne représenteraient en 2018 que 2,9% du PIB. Dans les années à venir, il est donc douteux que le prélèvement sur Pemex soit significativement réduit. Les éventuelles recettes supplémentaires viendront plus probablement réduire le déficit budgétaire qui s'est un peu gonflé à

partir de 2009, tout en restant supportable, autour de 2,5% du PIB.

## Le "modèle mexicain" peut-il générer une croissance plus forte ?

Sur longue période, la croissance mexicaine est médiocre : 2,5% par an depuis 1994, soit une croissance de 1,0% par an du PIB par habitant. Après le "boom" post-Alena entre 1996 et 2000<sup>10</sup>, la croissance a encore ralenti, à 2,1% par an entre 2000 et 2013, et 0,8% par habitant<sup>11</sup>. L'économie mexicaine semble avoir le plus grand mal, en dehors d'un secteur industriel exportateur moderne, à créer de la valeur ajoutée et des emplois. Les revenus des ménages ne progressent que très lentement et la consommation stagne. Nous ne voyons malheureusement que peu de signes d'une évolution de ce modèle peu efficace, et peut-être même peu soutenable.

### Depuis 1995, les exportations sont le moteur de la croissance

Contrairement à ce que laisse imaginer sa légende, le Mexique n'a été que très peu de temps un "pays pétrolier" : à peine entre 1979 et 1985. Dans les années 30, les principaux produits d'exportation mexicains étaient l'argent et l'or, avant que le relais ne soit pris pendant les trois décennies suivantes par les produits agricoles. En 1973, le pays ne produisait encore que 465 000 barils de pétrole par jour. La situation ne change vraiment qu'en 1979, avec le deuxième choc pétrolier : les prix et le volume de la production mexicaine augmentent fortement. En 1982, le pétrole représentait ainsi 65% du total des exportations.

En 1980, les exportations mexicaines de marchandises représentaient 9,3% du PIB ; le ratio n'avait que peu changé en 1993, encore à 10,3%. En 2013, il s'inscrivait à 29,7%. L'évolution de la composition de ces exportations est tout aussi radicale : en 1980, 52% de pétrole, et 16% de produits manufacturés ; en 2013, 14% de pétrole, et 81% de produits manufacturés.

Les exportations, et plus précisément les exportations de produits manufacturés, sont devenues depuis 1995 le principal moteur de la croissance mexicaine. Pendant que la croissance en volume moyenne du PIB sur la période 1994-2013 était de 2,5%, la progression des exportations était en moyenne de 6,4%, contre seulement 2,9% pour la consommation

<sup>7</sup> Comme nous l'a dit l'un de nos interlocuteurs au Mexique, la réforme a consisté à "retourner chasser dans le même zoo", c'est-à-dire alourdir la fiscalité sur ceux qui ne peuvent pas y échapper : la classe moyenne salariée.

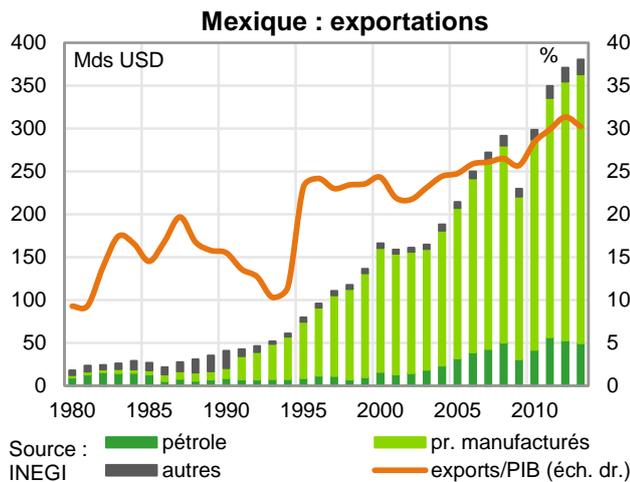
<sup>8</sup> Moody's a depuis, le 5 février 2014, relevé la note souveraine du Mexique à A3. Au-delà du fait que cet *upgrading* nous semble prématuré, le Mexique est, parmi les pays notés A, encore plus atypique : seuls Taiwan et les Bermudes ont un ratio plus bas.

<sup>9</sup> ... après avoir écarté en 1988 un candidat réformiste (Cuauhtémoc Cárdenas) qui était nettement en tête dans le comptage des voix, en prétextant... une panne d'ordinateur.

<sup>10</sup> Le traité de libre-échange entre les États-Unis, le Canada et le Mexique a été signé en décembre 1992 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994.

<sup>11</sup> Pendant cette même période, les trois partenaires du Mexique dans l'"Alliance du Pacifique" (la Colombie, le Pérou et le Chili) croissaient en moyenne à un rythme de 4,7% par an.

des ménages et 1,4% pour la consommation publique<sup>12</sup>.



### Une productivité faible

Une autre illustration des succès mexicains à l'exportation est la conquête de parts de marchés aux États-Unis : 5,8% en 1990, 10,8% en 2000 et, après une période de recul due à la montée des exportations chinoises, une nouvelle reprise, avec 12,4% de part de marché en 2013. L'analyse de ces exportations, qui représentent 79% du total des biens exportés par le Mexique, illustre la nature duale de l'économie mexicaine.

### États-Unis : importations en provenance du Mexique

	Valeur 2013 Mds USD	Croissance 2004-2013 %	Part du total 2013 %
Automobiles et pièces	85,8	98,8	27,8
Ordinateurs et accessoires	15,0	95,7	12,4
Téléviseurs, équip. vidéo...	13,5	51,0	47,1
Equipements de télécoms	10,9	105,2	20,1
Equipements médicaux	6,3	152,2	16,7
Electroménager	5,7	117,4	24,4
Autres produits industriels	85,2	58,9	6,9
Autres produits	57,8	80,9	12,6
<b>Total</b>	<b>280,5</b>	<b>79,9</b>	<b>12,4</b>

Source : US Census Bureau

Apparaît d'abord une réussite évidente : l'industrie automobile. Elle représente plus de 30% des exportations vers les États-Unis. Le secteur produit plus de 3 millions de véhicules par an, dont les deux tiers sont exportés. Il a deux composantes principales : des usines d'assemblage<sup>13</sup>, et une importante production de pièces détachées qui représentent 40% des exportations du secteur vers les États-

Unis. Selon une étude récente de McKinsey, dans le secteur automobile, les 10% les plus efficaces des usines mexicaines ont une productivité moyenne par travailleur supérieure de 7% à celle des États-Unis. Mais la moyenne des usines mexicaines a une productivité de seulement 21% de celle des usines américaines<sup>14</sup>. Derrière les usines d'assemblage des constructeurs étrangers (on remarquera qu'il n'y a aucun mexicain) et quelques gros producteurs de pièces détachées (dont quelques rares mexicains, certains étant toutefois leaders au niveau mondial dans leur secteur, avec des technologies propres), la plupart des entreprises sous-traitantes ont une productivité très faible.

Mais on constate aussi que les principaux secteurs exportateurs vers les États-Unis sont très largement des activités de montage. En outre, la très grande majorité des entreprises de ces secteurs sont des filiales d'entreprises étrangères, avec quelques exceptions notables dans les pièces détachées automobiles et l'électroménager : c'est par exemple le cas de tous les exportateurs de matériel informatique ou d'équipements médicaux. L'industrie exportatrice mexicaine est ainsi en grande partie une extension, à l'échelle du pays, du modèle des "maquiladoras", ces usines construites à partir des années 60<sup>15</sup> pour monter au Mexique, à partir de produits importés avec des exemptions fiscales, des produits ensuite exportés aux États-Unis. Bien sûr, les activités ont évolué : il s'agissait au départ de textiles et d'habillement, qui sont aujourd'hui produits au Bangladesh ou en Inde, et ont été remplacés au Mexique par des produits plus "techniques". Et les quantités ont considérablement augmenté à partir des années 90. Mais il s'agit encore bien de montage pour le marché des États-Unis.

Les raisons de l'intérêt des entreprises étrangères pour le montage au Mexique sont simples : proximité des États-Unis et coût du travail bas. Certains services (énergie, télécommunications...) sont au Mexique chers et de qualité médiocre, et les problèmes de sécurité entraînent des coûts additionnels. Mais ces surcoûts sont largement compensés par les avantages logistiques (surtout pour les produits pondéreux ou volumineux, comme l'automobile et l'électroménager) et, dans des activités de montage, par le faible coût du travail<sup>16</sup>. Sur longue période, l'écart s'est considérablement réduit avec le principal concurrent du Mexique, la Chine : en 1994, les coûts salariaux dans l'industrie étaient au Mexique dix fois supérieurs à ceux observés en Chine ; aujourd'hui, l'écart n'est plus que de l'ordre de 5%. Le salaire réel (corrige par l'indice des prix à la consommation)

<sup>12</sup> À l'inverse de ce qui est observé dans beaucoup de pays émergents, la dépense publique n'a donc aucun rôle moteur dans la croissance au Mexique.

<sup>13</sup> Huit grands producteurs ont de telles usines au Mexique : General Motors, Chrysler, Ford, Nissan, Toyota, Honda, Mazda, et Volkswagen.

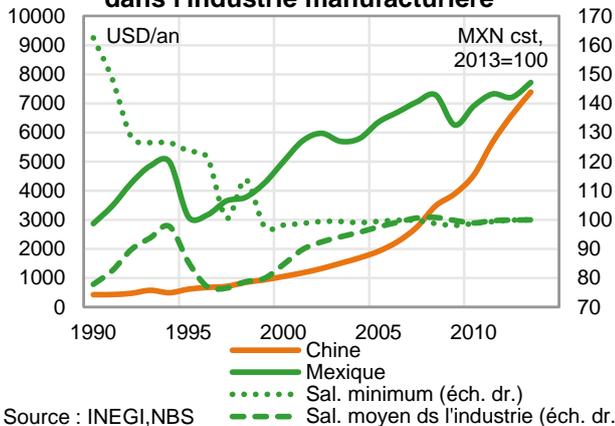
<sup>14</sup> "A tale of two Mexicos: Growth and prosperity in a two-speed economy", McKinsey, mars 2014.

<sup>15</sup> Le décret autorisant la création des maquiladoras et définissant leur cadre fiscal date de 1965.

<sup>16</sup> Et, dans les usines ayant le statut de maquiladora, par les avantages fiscaux, même si ceux-ci ont été réduits par la récente réforme fiscale.

mexicain est aujourd'hui au niveau de 1994, et il ne progresse pas depuis 2005. La faiblesse du coût du travail n'incite donc pas ces entreprises à investir pour améliorer la productivité de leurs salariés.

### Mexique et Chine : coût du travail dans l'industrie manufacturière



D'autant qu'il existe encore au Mexique un gisement considérable de force de travail. Le très bas taux de chômage officiel (4,7% en février 2014) ne doit pas faire illusion : il existe au Mexique un sous-emploi considérable. Celui-ci apparaît en particulier dans le niveau d'"informalité" : environ 65% de la population active mexicaine n'a pas accès à des services de santé *via* son activité professionnelle<sup>17</sup>, ce qui peut être considéré comme une bonne définition de l'"informalité". Malgré un PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat (18 000 USD) plus proche de ceux du Chili ou de l'Argentine (19 000 USD) que de ceux de la Colombie ou du Pérou (11 000 USD), le niveau d'informalité au Mexique est comparable à celui des pays andins. La productivité de ces travailleurs informels est bien sûr, sauf exception, très inférieure à celle des salariés du secteur formel<sup>18</sup>.

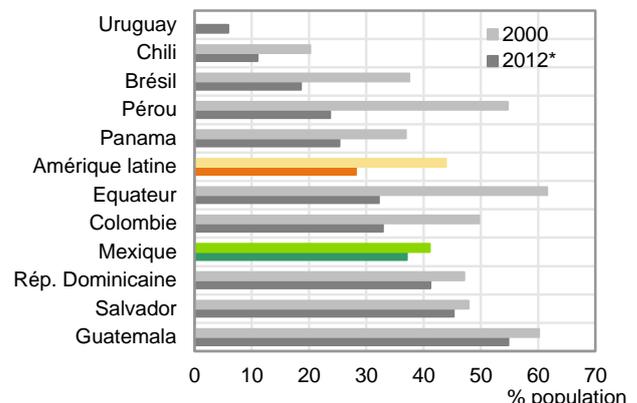
### Le prix du modèle : une croissance structurellement basse, et un coût social élevé

Ce modèle de faible productivité/bas salaires/informalité élevée (insistons : il n'y a pas de lien de causalité univoque entre les trois phénomènes, mais interactions réciproques) pèse sur le potentiel de croissance du pays, par la simple arithmétique. La consommation des ménages représente aujourd'hui 69% du PIB mexicain : or, il est clair qu'elle est

contrainte par la faiblesse de la distribution de revenus ; elle n'est donc qu'un moteur très poussif (+2,9% par an, en volume, entre 1994 et 2013) de la croissance d'ensemble (+2,5%). Si l'on ajoute que la réticence à prélever l'impôt et l'orthodoxie budgétaire ont limité la croissance de la consommation publique (près de 12% du PIB) à 1,4% par an sur la même période, on comprend que l'atonie de deux composantes représentant 81% du PIB freine la progression de celui-ci.

L'impact de la faible progression des revenus sur la consommation est aggravé par les inégalités dans la distribution des revenus. Ces inégalités, mesurées par le coefficient de Gini<sup>19</sup>, ne sont pas sensiblement différentes au Mexique de celles du reste de l'Amérique latine : le Gini mexicain est de 0,492 contre 0,496 pour la moyenne de la région. Par contre, la réduction de la pauvreté (et de la pauvreté extrême, ou "indigence") apparaît plus lente au Mexique que dans la plupart des pays de la région. Cette amélioration du sort des plus pauvres étant le plus souvent obtenu par l'action de l'État (par des politiques de transferts directs, ou *via* une hausse du salaire minimum supérieure à celle des prix), la faiblesse des progrès au Mexique n'est évidemment pas sans lien avec celle, en grande partie délibérée, de la capacité d'intervention de l'État mexicain.

### Amérique latine : taux de pauvreté



Cette stagnation sociale est source d'inconfort. Le Mexique a une vie politique plutôt pacifiée depuis la

<sup>17</sup> Cardero, M.E. et G. Espinosa, *Empleo y empleo informal de hombres y mujeres*, INEGI, 2012.

<sup>18</sup> La comparaison des productivités ne doit cependant pas être poussée trop loin. McKinsey (op. cit.) compare ainsi la productivité du travail chez le géant mexicain du pain de mie (Bimbo), et chez les "tortillerias" (ateliers de production de "tortillas", la galette de maïs couramment consommée par les Mexicains) du coin de la rue : la première est selon McKinsey de 50 à 300 fois supérieure à la seconde. Mais il ne s'agit absolument pas du même produit : viser à des progrès de productivité dans le secteur revient à demander aux Mexicains de changer d'aliment de base !

<sup>19</sup> Le coefficient de Gini mesure les inégalités de revenus. Il est compris entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité extrême, où tous les revenus seraient perçus par un seul individu). Cet indice confirme le fait que les inégalités sont nettement plus élevées en Amérique latine (où elles diminuent modérément cependant) que dans d'autres régions (Asie, Europe centrale et Orientale, Afrique, où elles s'aggravent souvent). En Amérique latine, les extrêmes sont l'Uruguay (0,38) et le Guatemala (0,59). Toutefois, les Gini sont des indicateurs approximatifs des inégalités : ils ne sont pas homogènes d'un pays à l'autre, ils sont souvent calculés de manière indirecte (par exemple à partir de données sur la consommation plutôt que sur les revenus), et ils prennent beaucoup plus mal en compte les revenus des entrepreneurs individuels et les revenus du capital que les revenus salariaux. En outre, ils ne s'intéressent pas (ce n'est pas leur objet) aux inégalités de richesses, dans une période où le prix des actifs a presque partout progressé plus vite que l'indice des prix et que les salaires.

fin de la Révolution, en 1929, surtout si on la compare à celle de la plupart des autres pays de la région. Mais les frustrations sociales<sup>20</sup> et politiques y sont fortes. Les Mexicains n'ont que peu d'illusions sur l'intérêt que portent leurs dirigeants à leur bien-être : selon le rapport *Latinobarometro* (une ONG chilienne, qui effectue des sondages dans tous les pays de la région) 2011, seulement 22% des Mexicains considéraient alors que leur pays est gouverné "pour le bien de tous", une des proportions les plus faibles d'Amérique latine<sup>21</sup>.

Le Mexique se distingue aussi dans le rapport 2013 en étant le pays où l'appui à la démocratie est le plus faible : pour seulement 37% des Mexicains (56% en moyenne dans la région), une démocratie est préférable à un gouvernement autoritaire ; pour 37%, "c'est la même chose" ("*da lo mismo*"). Et 45% estiment qu'il peut y avoir une démocratie sans partis politiques (là encore, le pourcentage le plus élevé de la région). Une partie significative de la population mexicaine est donc prête à entendre un discours politique plus radical (et elle l'a confirmé lors des deux dernières élections présidentielles) : c'est bien le signe de la persistance d'un risque politique, même s'il ne s'est pas concrétisé depuis quatre-vingt-cinq ans, et que les Mexicains ont une grande patience face à l'"oligarchisation" de leur société<sup>22</sup> ■

Achévé de rédiger le 22 avril 2014

**Crédit Agricole S.A. – Études Économiques Groupe**  
**12 place des États-Unis – 92127 Montrouge Cedex**  
**Copyright Crédit Agricole S.A. – ISSN 1248 - 2188**  
**Contact : [publication.eco@credit-agricole-sa.fr](mailto:publication.eco@credit-agricole-sa.fr)**

**Directeur de la publication : Isabelle Job-Bazille**  
**Rédaction en chef : Jean-Louis Martin**  
**Réalisation et secrétariat de rédaction : Fabienne Pesty**

**Consultez les Études Économiques et abonnez-vous gratuitement à nos publications sur :**

**Internet : <http://etudes-economiques.credit-agricole.com>**  
**iPad : application [Études ECO](#) disponible sur l'App store**

Cette publication reflète l'opinion de Crédit Agricole S.A. à la date de sa publication, sauf mention contraire (contributeurs extérieurs). Cette opinion est susceptible d'être modifiée à tout moment sans notification. Elle est réalisée à titre purement informatif. Ni l'information contenue, ni les analyses qui y sont exprimées ne constituent en aucune façon une offre de vente ou une sollicitation commerciale et ne sauraient engager la responsabilité du Crédit Agricole S.A. ou de l'une de ses filiales ou d'une Caisse Régionale. Le Crédit Agricole S.A. ne garantit ni l'exactitude, ni l'exhaustivité de ces opinions comme des sources d'informations à partir desquelles elles ont été obtenues, bien que ces sources d'informations soient réputées fiables. Ni Crédit Agricole S.A., ni une de ses filiales ou une Caisse Régionale, ne sauraient donc engager sa responsabilité au titre de la divulgation ou de l'utilisation des informations contenues dans cette publication.

<sup>20</sup> Elles ont un exutoire traditionnel : l'émigration vers les États-Unis. Mais celle-ci est sujette aux fluctuations de la politique migratoire du pays voisins, et même de chaque état. Elles ne sont pas non plus sans rapport avec la montée de la violence de droit commun : comme l'industrie manufacturière, les *narco*s disposent d'un large réservoir de main d'œuvre.

<sup>21</sup> La moyenne régionale est de 35% ; le ratio n'étant plus bas que dans quelques pays d'Amérique centrale : Honduras, Guatemala, Costa Rica.

<sup>22</sup> Le terme est de l'historien mexicain Lorenzo Meyer ("*Los que mandan*", *Reforma*, 6 février 2014). Pour lui, il représente une tendance lourde de l'évolution des sociétés, au Mexique et bien au-delà : le fait que les décisions de politique, notamment économique, vont globalement dans un sens de renforcement du pouvoir et de la richesse de ceux qui sont déjà les plus favorisés.

