

Le Mexique et les enjeux de l'intégration économique dans les Amériques

Dorval BRUNELLE et Christian DEBLOCK

Départements de sociologie et de science politique,
Groupe de recherche sur l'intégration continentale
Université du Québec à Montréal.

Nous engagerons, dans le présent texte, un survol de l'économie politique mexicaine depuis l'Après-guerre jusqu'à aujourd'hui afin de mettre en lumière quelques unes des circonstances susceptibles d'expliquer les formes et modalités d'une intégration économique qui se déploierait désormais à la grandeur des Amériques. Il s'agit donc de chercher à élucider les termes du passage d'une économie politique essentiellement centrée sur le développement de l'économie intérieure à une économie politique continentaliste qui trouvera son aboutissement en 1994 dans l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), puis, de là, à une économie politique hémisphérique qui trouverait son aboutissement dans la création d'une Zone de libre échange des Amériques (ZLÉA) en 2005. Le texte sera partagé en trois sections portant respectivement sur la continentalisation de l'économie mexicaine, sur la crise des années quatre-vingt et l'ALÉNA, enfin, sur le passage à une intégration hémisphérique.

La continentalisation de l'économie mexicaine

Les auteurs partagent l'évolution de l'économie politique mexicaine dans l'Après-guerre en trois phases¹. La première couvre les années 1940 à 1971: c'est durant cette période que la stratégie de développement par substitution aux importations, amorcée à la faveur de la crise des années trente, se met véritablement en place; la croissance est forte, le taux d'inflation est faible et les déséquilibres extérieurs sont relativement limités. La seconde phase s'étend de 1972 à 1982 et elle est caractérisée, entre autres choses, par l'élargissement de l'économie sociale à la faveur du boom

¹ L'OCDE retient dans son étude sur le Mexique cinq phases, soit : 1940-1954, la période dite de décollage ; 1954-1970, période qu'elle qualifie de "stabilisation de la croissance" ; 1970-1982, la période dite de "populisme et de déstabilisation" ; 1982-1989, la période du "rétablissement de la confiance" ; la période en cours, "le présent". La périodisation retenue par l'OCDE, quoique fortement marquée par l'idée selon laquelle le Mexique aurait jusqu'aux années quatre-vingt suivi une voie de développement erronée, ne diffère pas sensiblement des périodisations généralement retenues par les mexicanistes.

pétrolier, par la volonté de l'administration présidentielle de faire jouer au Mexique un rôle plus important sur la scène internationale mais aussi, vers la fin, lorsque les grands équilibres macro-économiques du pays commenceront à être profondément déstabilisés, par l'imposition d'un contrôle des prix et des salaires et la généralisation de la politique de subvention aux entreprises. Quant à la troisième phase, enfin, elle s'amorce avec la crise de la dette en août 1982, qui va mettre brutalement fin à quarante années de croissance et forcer le gouvernement à redéfinir sa politique économique en deux temps: dans un premier temps, le gouvernement cherchera à stabiliser une économie surendettée, aux prises avec une hyper-inflation et en proie à de graves déséquilibres extérieurs et, dans un deuxième temps, il s'engagera sur la voie du libre-échange et du désengagement de l'État.

Durant la période qui court depuis la Deuxième Guerre jusqu'à la fin des années soixante, l'économie mexicaine voit sa dépendance vis-à-vis des États-Unis croître alors que ses relations commerciales avec ses anciens partenaires, dont l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France, perdent de leur importance relative: en 1990, c'est 73 % des exportations totales qui sont désormais destinées aux États-Unis, contre 65 % en 1980 et 60 % en 1970; au chapitre des importations, c'est plus de 70 % des importations totales qui provenaient des États-Unis en 1990, contre 63 % au début des années soixante-dix. Ainsi, continentalisation et croissance économique sont allées de pair tout au long des années cinquante et soixante. Par ailleurs, avec un taux de croissance cumulé moyen du PIB de 6,8 %, l'économie mexicaine aura connu l'un des taux de croissance les plus élevés du monde, un phénomène que certains auteurs ont qualifié de "miracle mexicain". En fait, durant cette période, le taux de croissance de l'économie mexicaine n'est dépassé que par celui de l'Allemagne de l'Ouest et du Japon; il est même supérieur à celui des États-Unis et à celui de l'Amérique latine dans son ensemble². Il faut sans doute voir là l'effet des politiques économiques, qui sont parvenues à concilier l'objectif d'un développement industriel tourné sur le développement du marché intérieur avec les contraintes d'une continentalisation silencieuse associée à la politique d'ouverture aux investissements étrangers et au resserrement des liens commerciaux avec les États-Unis. Toutefois, si les indicateurs économiques reflètent l'efficacité des mesures de croissance implantées au cours de ces deux décennies, notamment en matière d'investissements publics, il faut reconnaître cependant que les mécanismes de distribution se sont avérés impuissants à enrayer l'appauvrissement puisque, entre 1950 et 1969, la part du revenu total perçue par la moitié inférieure des familles mexicaines diminuait de 19% à 15% tandis que les 20% les plus riches voyaient la leur passer de 60% à 64%³, ce qui ne sera pas sans effet sur la crise politique que traversera le Mexique au tournant des années soixante et soixante-

² R. D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, Mexico, Siglo XXI, 5e édition 1974, pp. 7-11, où l'auteur reprend les résultats des études de Simon Kuznets.

³ C. Boucher, "Le Mexique et la leçon du pétrole", *Les Cahiers du socialisme*, no 10-11, automne 1982, p. 341.

dix.

Deux remarques encore pour compléter ce rapide tour d'horizon de l'Après-guerre. Tout d'abord, il faut rappeler que le processus d'industrialisation du Mexique, à l'instar de celui du Canada, n'a jamais été entièrement autonome puisqu'il fut financé en partie grâce à l'investissement étranger, notamment en provenance des États-Unis, celui-ci accaparant près de 80 % de l'investissement étranger total en 1970, un chiffre qui allait se maintenir par la suite. On estime d'ailleurs à environ 30 % la part de l'investissement étranger dans l'investissement total au début des années soixante dix⁴. Le résultat le plus immédiat de cette dépendance externe sera que la balance des paiements courants sera systématiquement déficitaire, un processus qui n'est pas sans accroître la dette externe.

Ensuite, il convient de noter que, malgré une performance économique que l'OCDE elle-même qualifie d'exceptionnelle et la lente transformation d'une économie agraire en un capitalisme industriel moderne, alors que le pourcentage de la main-d'oeuvre occupée dans l'agriculture tombe de 68% à 41%, il n'en reste pas moins que le Mexique est toujours aux prises avec une économie duale que l'on rencontre également dans les autres pays d'Amérique latine⁵.

L'imposition unilatérale des mesures du président Nixon le 15 août 1971 a eu un effet traumatisant, mettant alors à nu les limites d'un développement national à l'ombre d'une grande puissance. La première réaction des autorités fut, conformément à la politique de "diplomatie tranquille" qui avait plus ou moins prévalu dans les faits jusque là, de chercher à négocier un statut d'exception sur la base de la "relation privilégiée" prétendument entretenue par les Américains avec leurs partenaires. Cette démarche a échoué et le gouvernement va dès lors chercher à desserrer l'emprise que les États-Unis exerçaient sur leurs échanges commerciaux et leurs investissements en ayant recours à la diversification d'une part, en instituant une forme ou une autre de contrôle sur les entrées de capital étranger de l'autre.

Cette voie impliquait que le gouvernement définisse de manière plus précise sa politique économique, tant sur le plan intérieur que sur la scène internationale. Ce qui sera fait puisque le Mexique adopte sa loi pour promouvoir l'investissement mexicain et contrôler l'investissement étranger, le 9 février 1973⁶, cherchant ainsi à "mexicaniser" ses entreprises et ses investissements. Quant à la dépendance commerciale vis-à-vis des États-Unis, le Mexique envisage de se lancer dans une vaste offensive visant à diversifier ses échanges, c'est-à-dire de substituer le

⁴ Voir à ce sujet, Julian Castro Rea, *Du protectionnisme au libre-échange. La politique commerciale du Mexique*, Montréal, Continentalisation n° 92-2, Groupe de recherche sur la continentalisation des économies canadienne et mexicaine, Montréal.

⁵ F. Carmona, G. Montano, J. Carrion et A. Aguilar M., *El milagro mexicano*, Mexico, Editorial Nuestro Tiempo, 4e édition, 1974.

⁶ J. Z. Vazquez et L. Meyer, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-1980*, Mexico, El Colegio de México, 1982, p.217. Pour le Canada, voir François Plourde et Christian Deblock, Faut-il encore contrôler les investissements étrangers ?, dans Christian Deblock et Richard Arteau, *La politique économique canadienne à l'épreuve du continentalisme*, Montréal, ACFAS, 1988.

multilatéralisme au bilatéralisme de fait qui prévalait antérieurement. Sous la présidence de Luiz Echeverria (1970-1976), le gouvernement cherchera à mettre en place ce qu'un auteur a appelé une "nouvelle politique extérieure"⁷. On peut d'ailleurs prendre une mesure de l'ambition du projet mexicain à la seule énumération de quelques initiatives, parmi lesquelles nous pouvons retenir le projet de Charte des droits et devoirs économiques des États qui devait être approuvé par l'Assemblée générale des Nations-Unies le 12 décembre 1974 et la mise sur pied du Système économique de l'Amérique latine (SELA) auquel ont adhéré les vingt-cinq pays latino-américains la même année⁸.

Alors que le Mexique s'était, par tradition et vocation, confiné dans un rôle plutôt passif en matière internationale, nous le voyons désormais prendre les devants et assumer en quelques occasions celui de leader du Tiers-Monde, ainsi qu'en témoignent le projet de Charte qui reçoit l'aval de la très grande majorité des pays, mais auquel s'opposent les puissances industrialisées dont les États-Unis et le Canada, ou encore cet autre projet de mettre sur pied un Système pour le développement du Tiers-Monde⁹.

Ces initiatives mettent en lumière les difficultés et les paradoxes de la croissance économique mexicaine. En effet, la dépendance économique du Mexique à l'endroit des États-Unis le détourne d'un marché potentiel important avec les autres pays d'Amérique latine et de la Caraïbe, tandis que sa dépendance politique l'empêche de faire contrepoids à l'omniprésence des États-Unis dans ces régions. En revanche, des initiatives comme la reconnaissance diplomatique du nouveau régime à Cuba dès le début des années 1960, les liens étroits entretenus avec le Chili de Salvador Allende de 1970 à 1973 et, plus tard, la reconnaissance de la légitimité du gouvernement sandiniste au Nicaragua, entre autres, ont contribué à placer la politique mexicaine en porte-à-faux par rapport à celle défendue par la Maison-Blanche et le Congrès des États-Unis.

Dans ces conditions, l'enjeu de l'institutionnalisation d'une intégration continentale revêt pour les Américains une dimension stratégique qui est loin d'être négligeable si ce rapprochement devait du même coup remettre en question les positions politiques historiques du Mexique vis-à-vis du reste de l'Amérique latine et du Tiers-Monde.

Quoi qu'il en soit de cet aspect de politique internationale de la question, malgré les mesures imposées et les efforts consentis, le Mexique devait se retrouver, en fin de compte, encore plus dépendant des États-Unis qu'il ne l'était sous la présidence de Gustavo Diaz Ordaz (1964-1970). En effet, *"alors que le commerce extérieur du Mexique avec les États-Unis en 1969 comptait pour 66,3% du total, et qu'il devait diminuer à 59,4% en 1974, ce ne fut qu'un phénomène passager,*

⁷ M. Ojeda, *Alcances y limites de la política exterior de México*, Mexico, El Colegio de México, 1984, p. 188 et suiv.

⁸ Le système en question a été calqué sur l'Organisation des pays exportateurs de pétrole au moment où celle-ci avait pu renverser en faveur de ses membres les termes d'échanges qui auparavant n'avantageaient que les pays importateurs développés.

⁹ *Idem*, p. 191.

puisque à la fin de la décennie il était remonté à 66%".

Dans la foulée de l'adoption des mesures Nixon, la politique économique des gouvernements en place au Mexique (Echeverria, 1970-76; Lopez Portillo, 1976-82) sera résolument orientée vers le multilatéralisme au niveau international et vers l'interventionnisme au plan intérieur.

En d'autres termes, l'État est appelé à assumer de manière plus active ses quatre grandes missions traditionnelles, à savoir la promotion, la réglementation, l'adjudication et la gestion. La promotion couvrira tout un ensemble d'initiatives, qu'elles soient directes ou indirectes, qui auront pour but d'encourager et de faciliter la croissance et le développement soit de certains groupes ou segments de la population, soit de certains secteurs de l'économie. La réglementation, quant à elle, s'attachera à étendre le contrôle des mécanismes ou des conditions de l'offre et de la demande des produits, des services, des sciences et des techniques. L'adjudication conduira l'État à assumer une part grandissante des dépenses totales de biens et services, tandis que la gestion débouchera sur l'étatisation de nombreux secteurs de la production.

Faute de pouvoir nous étendre sur chacune de ces missions, nous pouvons relever que, tout au long de la première phase, ce sont surtout les missions au titre de la réglementation et de la gestion qui caractérisent l'intervention de l'État dans l'économie et la société. À l'appui de l'importance de la première fonction, nous pouvons retenir deux indicateurs, l'un d'ordre quantitatif, l'autre d'ordre qualitatif¹⁰. Ainsi, au Mexique, non seulement le nombre de lois et de règlements adoptés année après année a-t-il cru considérablement, mais la proportion des normes juridiques ayant des incidences économiques et sociales représente un pourcentage qui va croissant de l'activité législative et réglementaire totale. Mais c'est surtout le second indicateur qui est significatif, à savoir le nombre et la portée des organismes administratifs de contrôle des secteurs économiques qui ont été mis sur pied durant cette période. Qu'il s'agisse du contrôle des prix et des salaires au niveau macro-économique, ou du contrôle de secteurs comme les transports, les télécommunications ou le pétrole, la politique économique a été résolument orientée vers cette forme d'interventionnisme durant ces années.

Quant à la gestion, cette modalité de l'intervention prendra notamment la forme du recours à la nationalisation, avec le résultat que, de 1970 à 1982, pas moins de 664 entreprises publiques seront créées au Mexique, ce qui portera le total à 1155. À la lumière de ces données, on pourra se faire une idée de l'importance du recours à la nationalisation comme stratégie de base¹¹.

¹⁰ L'indicateur le plus grossier a été fourni par Schultz qui s'est contenté de calculer le nombre de pages; celles-ci passent de 1 849 en 1949 à 7 722 en 1978 au Canada. Voir R. Schultz, "Regulatory Agencies", in Michael S. Whittington et Glen Williams, éditeurs, *Canadian Politics in the 1980s*, Toronto, Methuen, 1981, p. 313-324, à la p. 313.

¹¹ Elia Marum Espinosa, "Intervencionismo estatal y transformaciones del sector empresa publica en México", in: Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coordinadores), *El Nuevo Estado Mexicano, I. Estado y Economía*, Mexico, Nueva Imagen, 1992, p.193-240, à la p. 193.

Le troisième volet de l'intervention consistait à faire assumer par l'État son rôle de promoteur de la croissance économique par le biais de la gestion des agrégats économiques. Or, c'est bien à ce niveau que l'on assiste pour la première fois, et dès l'année 1973, au largage des paramètres du keynésianisme et à l'ouverture du côté de l'économie de l'offre (*supply-side economics*) qui commençait à s'imposer au même moment aux États-Unis. Ainsi, malgré la reprise qui semblait s'annoncer, le gouvernement réduit l'impôt des corporations, l'impôt des particuliers de même que les taxes à la consommation et il augmente les pensions de vieillesse; en contrepartie, il complète l'indexation de certains services et celle des ponctions fiscales auprès des particuliers, une mesure favorisée par l'économiste américain Milton Friedman. L'ensemble de ces initiatives ne parvint pas à juguler l'inflation mais il contribua à accroître le déficit avec le résultat que tout au long de la décennie la politique monétaire assume une part de plus en plus grande dans la gestion de l'économie. Au surplus, l'ajustement des taux d'intérêt sur ceux qui sont pratiqués aux États-Unis ne parvient pas à enrayer la sortie nette des capitaux consécutive aux nombreuses prises de contrôle d'actifs étrangers¹².

Ainsi, tout au long des années, de 1971 à 1982, les coûts économiques et sociaux du maintien des deux expédients de l'économie politique au Mexique à savoir le développement d'un marché interne et la régulation étatique, s'élèvent au point de conduire au déploiement d'une triple crise à la fois politique, sociale et économique, ce dont témoigne le taux d'inflation qui, après être tombé à 20% en 1977, remonte à 30% en 1981.

La crise et l'après-crise

En 1976, le FMI avait identifié quatre facteurs susceptibles d'expliquer la détérioration de la balance des paiements mexicains: la récession au sein des pays industrialisés, les problèmes de l'approvisionnement domestique, les pressions de la demande interne et l'érosion de la compétitivité de l'économie mexicaine. Fondamentalement, ce que le Fonds avait relevé comme étant la cause première des difficultés de l'économie mexicaine c'était essentiellement une politique d'augmentation des salaires qui n'était pas liée aux niveaux ou aux taux de productivité¹³.

En effet, si l'économie mexicaine avait su maintenir de hauts taux de croissance depuis la Deuxième guerre, depuis 1975 le déséquilibre externe croissait à un rythme inquiétant. Cette situation conduit à la dévaluation du peso en 1976 et enclenche une importante fuite de capitaux hors du pays. Dans ce contexte, les autorités mexicaines cherchent à enrayer la "pétro-dépendance" de l'économie et à mettre un terme à la stratégie de substitution des importations. Ces

¹² Voir Maurice Lamontagne, *Business Cycles in Canada. The Postwar Experience and Policy Directions*, Toronto, James Lorimer and Company, 1994, p.85.

¹³ René Villarreal, *La Contrarrevolucion monetarista*, Oceano, 1984, p. 393-4.

mesures, à leur tour, mènent tout droit à la crise d'août 1982 alors que le gouvernement mexicain est contraint d'avoir recours à des mesures de crédit d'urgence, une requête bientôt suivie d'une suspension des paiements de la dette. Face à cette situation - qui n'est pas propre au Mexique d'ailleurs - le FMI propose la signature d'ententes ponctuelles dites "*standby agreements*", ententes qui conduisent à une révision majeure de la politique économique de la part des pays impliqués, dont le Mexique, le Brésil, l'Argentine et Vénézuëla, révision en vertu de laquelle la satisfaction de la demande domestique devait céder le pas devant la production aux fins d'exportation.

Sur le plan intérieur, la politique économique connaîtra un revirement majeur. C'est ainsi, pour n'utiliser que ce seul indicateur, qu'entre 1982 et 1992, 1 008 entreprises publiques sur 1 155 ont été vendues ou démantelées et 76 nouvelles ont été créées de sorte que le nouveau total s'établira à 223 ¹⁴.

Cependant, avec cette nouvelle emphase qui est mise sur la croissance des exportations surgit l'hyper-inflation et la montée des tensions sociales internes. C'est dans la foulée de ces transformations que le Mexique sollicite son admission au GATT qui est reçue en août 1986. L'année suivante, en décembre 1987, la présidence publie le Pacto de Solidaridad Economica (PASE) en fin de "*sexenio*" du président Miguel de la Madrid¹⁵. Ce Pacte venait sensiblement modifier les termes du corporatisme tel qu'il avait prévalu jusque-là en substituant à la consultation des partenaires socio-économiques une approche plus autoritaire. Du même souffle, le Plan engageait un retrait par rapport à l'étatisme pratiqué antérieurement, en laissant libre cours aux contraintes du marché. Une première mesure en ce sens fut l'augmentation des prix de certains services publics de base: ainsi les prix du pétrole furent augmentés de 85%, ceux de l'électricité de 84%, du sucre de 81%, des fertilisants de 79%, du téléphone de 85%, du train de 17.2% et du transport urbain de 100%¹⁶.

Le Pacte fut bientôt suivi d'un *Acuerdo de Austeridad* dont l'objectif était la réduction du secteur public, c'est ce que, par euphémisme, on a appelé la "*transición a la modernidad*".

Vers l'ALÉNA

Par delà ces mesures d'urgence, et le programme de stabilisation forcée qui en résultera, il faut cependant voir que la politique économique va s'inscrire très rapidement dans une dynamique nouvelle, qui n'est pas propre au Mexique d'ailleurs, dont l'objet est de redéfinir tout autant les

¹⁴ OCDE, *Études économiques de l'OCDE, Mexique*, Paris, 1992, p.98.

¹⁵ Le PASE (ou PSE) engageait le retrait de l'Etat de trois façons en particulier, 1) par la réduction des dépenses publiques; 2) par la levée du contrôle des prix et des salaires; 3) par la fixation du taux de change.

¹⁶ Espinoza, op. cit.

paramètres du développement économique que les cadres d'intervention de l'État. Revenant sur cette question à l'occasion d'une évaluation rétrospective de la politique économique depuis la Guerre, l'OCDE¹⁷ faisait remarquer qu'au début des années quatre-vingt, quatre facteurs commandaient, à l'époque, un "changement de cap" de la part des autorités politiques, changements facilités, au passage, grâce à l'accession au pouvoir des gouvernements Thatcher au Royaume-Uni et Reagan aux États-Unis. Ces facteurs, ce sont: la nécessité de réduire la taille du secteur public à l'intérieur de la zone OCDE dont les dépenses totales étaient passées de 28% du PNB en 1960 à 39% en 1980; l'urgence de reprendre le contrôle de déficits budgétaires; le besoin d'accroître la flexibilité et d'intensifier la concurrence et, enfin, la reconnaissance du fait que la réduction de l'inflation et la recherche de la rentabilité devaient conduire à accepter que "les économies fonctionnent pendant un certain temps avec une assez grande marge apparente de ressources inutilisées".

Dès la fin des années soixante-dix, l'OCDE avait déjà résolument opté pour "l'ajustement positif"¹⁸. Ce n'est toutefois que dans la première moitié des années quatre-vingt, à la lumière notamment des résultats fort peu satisfaisants obtenus jusque là par les politiques de régulation de la demande et par les programmes d'ajustement structurel, qu'un certain accord va s'établir entre les pays pour faire converger les politiques économiques dans deux directions : rétablir dans le moyen terme un environnement favorable à la croissance en éliminant tous les déséquilibres (inflation, déficit public, déficit externe, etc.) et, dans le plus long terme, favoriser l'ajustement structurel de l'économie aux contraintes de la concurrence internationale. Le premier volet de cette stratégie, le volet dit de la "croissance soutenable" concerne principalement les politiques macroéconomiques, tandis que le second, celui dit du "développement durable" porte plus particulièrement sur les facteurs de rigidité de l'économie, sur la réglementation des marchés, ainsi que sur l'ensemble des facteurs susceptibles de soutenir l'investissement productif et d'améliorer l'efficacité économique des facteurs de production. Elle interpelle aussi directement l'État, qui doit non seulement river ses politiques à des objectifs à moyen et long terme, mais aussi redéfinir son rôle dans l'économie et laisser celle-ci s'ajuster d'elle-même sur les signaux que donnent les marchés.

Le PASE et, de manière plus explicite encore, le Pacte pour la stabilité et la croissance économique (PECE), adopté en décembre 1988, vont clairement dans les deux directions fixées par

¹⁷ OCDE, *Problèmes économiques*, no 2 279, 11 juin 1992 p.12-18.

¹⁸ Parmi les principaux documents qui contribueront à établir cette nouvelle vision économique, mentionnons : OCDE, *Pourquoi des politiques d'ajustement positives ?* (1979); *Politiques d'ajustement positives. Maîtriser le changement structurel* (1983) ; *Ajustement structurel et performance de l'économie* (1987) ; Banque mondiale, *Adjustment Lending : An Evaluation of Ten Years of Experience*(1989) ; FMI, *Adjustment and Financing in the Developing World. The Role of the International Monetary Fund* (1982). Jacques de Larosière présente, dans un article récent publié dans la *Revue des deux mondes*, un exposé général des grandes lignes de cette nouvelle vision économique ("Le processus d'ajustement dans le monde", *Revue des deux mondes*, décembre 1992, pp. 72-89).

le nouveau cadre de politique économique, comme ne manque pas de le souligner, non sans une certaine satisfaction d'ailleurs, l'OCDE dans son étude consacrée au Mexique. Ainsi les politiques macroéconomiques ont été, depuis 1982, résolument orientées vers l'élimination des déséquilibres; elles ont également été accompagnées de mesures structurelles de très grande portée, que ce soit dans le domaine du marché du travail, dans celui de la réglementation, dans le domaine monétaire, et surtout dans le domaine de la politique commerciale, désormais à peu près totalement ouverte à la concurrence étrangère et aux investissements étrangers. Et c'est là que se situe le point tournant car, à partir du moment où le Mexique devait décider unilatéralement d'ouvrir son commerce extérieur, ce que viendra consacrer son accession au GATT en août 1986, il devenait alors de plus en plus inévitable que celui-ci cherche à renforcer son intégration économique avec son principal partenaire commercial, les États-Unis, et à tourner à son avantage la situation de dépendance dans laquelle il se trouvait en s'assurant un accès privilégié à leur marché et en cherchant à attirer les investissements et les technologies dont il avait un urgent besoin pour soutenir la concurrence internationale des autres pays en développement. Les réformes seront alors menées rapidement et en profondeur sur deux fronts: celui de l'environnement macro-économique d'une part, et celui des fondements structurels de la croissance, d'autre part.

Les arguments évoqués en faveur du libre-échange sont ceux auxquels le Canada avait lui-même eu recours pour défendre son propre projet d'accord bilatéral de libre-échange avec les États-Unis en 1985, c'est-à-dire s'assurer d'un meilleur accès au marché américain, attirer les investissements étrangers, obtenir la reconnaissance d'un statut commercial privilégié, grâce notamment aux mécanismes de règlements des différends et à la définition du contenu nord-américain et, enfin, profiter des avantages économiques, notamment en termes de rationalisation des activités et d'économies d'échelles, qu'offre la création d'un grand marché intégré pour améliorer la compétitivité de l'industrie et pour s'assurer une position plus avantageuse face à la concurrence sur les grands marchés internationaux.

De l'ALÉNA à la ZLÉA

Une fois la position de l'économie mexicaine plus ou moins confortée à l'intérieur d'un espace nord-américain désormais encadré par l'ALÉNA, comment expliquer que le gouvernement ait-été amené, à peine dix mois plus tard, à souscrire à un autre projet encore plus vaste et plus ambitieux, celui de mettre sur pied un Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA)?

On rappellera à ce propos que, à l'origine, les délais entre les deux évènements ont été encore plus serrés puisque c'est le 10 juin 1990 que les présidents des États-Unis et du Mexique, George

Bush et Carlos Salinas de Gortari, ont annoncé l'ouverture de négociations commerciales bilatérales et le 27 que le président Bush procède au lancement de l'Initiative pour les Amériques¹⁹, projet qui visait à la fois à élargir les négociations commerciales à l'ensemble du continent, à jeter les bases d'un nouveau partenariat économique entre les États-Unis et les pays d'Amérique latine, et à résoudre la crise de la dette grâce à une série de mesures inspirées du plan Brady²⁰.

Deux types de discussions commerciales seront alors menées parallèlement. Au Nord, les négociations commerciales avec le Mexique, auquel se joindra bientôt le Canada, déboucheront sur un accord trilatéral en décembre 1992, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Toutefois, ce n'est finalement qu'en septembre 1993, au terme d'une réouverture des négociations survenue à la demande du président William Clinton nouvellement élu, autour de l'inclusion de deux accords parallèles, l'un sur le travail l'autre sur l'environnement, que l'ALENA sera définitivement entériné, grâce à quoi il pourra entrer en vigueur comme prévu le premier janvier 1994. Au sud, les discussions se dérouleront principalement dans des cadres bilatéraux et donneront lieu à de multiples accords sur les sujets les plus divers : la dette, le commerce, la coopération technique, la drogue, entre autres.

Entre temps, l'Initiative pour les Amériques n'eut sans doute pas le succès escompté, mais elle n'en contribua pas moins à brouiller les cartes sur la scène régionale et à faire miroiter aux pays d'Amérique latine la possibilité d'un accès privilégié au marché américain, voire d'une accession éventuelle à l'ALENA²¹. Toutefois, il est clair que, dans ce processus historique qui nous conduit vers Miami, le Canada et le Mexique²² ont joué un rôle-clé d'autant plus important que, cherchant l'un comme l'autre à obtenir un accès préférentiel et sécuritaire au marché américain²³, ils se sont

¹⁹. Cette initiative comprenait de nombreuses propositions et mesures, notamment à l'égard de la dette latino-américaine, mais l'élément central, qui est aussi la partie la plus improvisée de l'Initiative, sera la proposition de faire des Amériques un seul et unique grand marché. La proposition était d'autant plus novatrice qu'elle reprenait, pour l'élargir à l'échelle du continent, l'idée de partenariat économique avancée dans l'Initiative pour le Bassin des Caraïbes, et qu'elle associait étroitement la croissance économique à l'établissement de la démocratie, au respect des droits de l'Homme et surtout, à l'accès réciproque aux marchés.

²⁰. Voir à ce sujet, Andrew Hurrell, "Latin America in the New World Order: A Regional bloc of the Americas". *International Affairs*, Vol 28, n°1, janvier 1992, pp. 121-139 ; Juan Alberto , K. Fuentes, "Entre la diversidad y la incertidumbre: la economía de America Latina y el Caribe en los 90. Nueva Sociedad"; n° 117, janvier-février 1992, pp. 29-37 ; Abraham F. Lowenthal, "Rediscovering Latin America", *Foreign affairs*, , Vol. 69, n° 4, automne 1990, pp. 387-404 ; Clark W Reynolds, "International Perspectives: the United States and Latin America: Toward sa Theory of Interdependence and Full Exchange", *Business Economics* , , Vol. 27, n 3, juillet 1992, pp. 49-54 ; Richard Weisskoff, "Income distribution and Enterprise of the America's Initiative", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol.33 n° 4, hiver 1991, pp. 111-132 ; Eduardo Gitli, "Latin American Integration and the Enterprise for the Americas" *Journal of World Trade*; Vol. 26, n°1, août 1992, pp. 25-45.

²¹. Rares sont les pays d'Amérique latine qui n'ont pas été tentés par cette possibilité, à commencer par le Chili et l'Argentine, deux pays considérés généralement comme remplissant les conditions d'une telle accession.

²². Il est intéressant de relever à ce propos avec Winham à quel point les positions canadienne et mexicaine étaient similaires lors de ces négociations. (Gilbert R. Winham, NAFTA and the Trade Policy Revolution of the 1980s : A Canadian Perspective", *International Journal*, Vol. XLIV, été 1994, pp. 472-508. Voir également pour le Canada, Michaël Hart, *Decision at Midnight. Inside the Canada-US Free-Trade negotiations*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1994).

²³. La crise financière que devait traverser le Mexique en 1982 et la crise économique et constitutionnelle que devait connaître de son côté le Canada en 1981 ont indubitablement eu pour effet de précipiter le cours des événements. Mais, il ne

trouvés, l'un comme l'autre, dans la position fort délicate d'être "demandeurs de libre-échange" et d'avoir à négocier cet accès dans des conditions qui leur laissaient fort peu de marge de manoeuvre²⁴. De même ne faudrait-il pas mésestimer les avantages économiques, du moins sur le plan du commerce et des investissements, que ces deux pays auront pu tirer du libre-échange avec les États-Unis, des avantages qui permettront au président Clinton de vanter l'exemple mexicain lors du Sommet de Miami... deux semaines avant l'effondrement du peso à la fin décembre.

En attendant, le président Clinton aura ouvert la troisième étape à l'occasion du Premier Sommet des chefs d'État et de gouvernement des Amériques tenu à Miami en décembre 1994. Ce Sommet rassemblait les 34 pays dits "démocratiquement élus" des Amériques, une stratégie qui permettait d'exclure Cuba, en passant, afin de relancer le projet d'Initiative pour les Amériques qui n'avait pas eu le succès escompté. Lors de ce Sommet, le premier sommet panaméricain depuis celui de Punta del Este en 1967, les pays se sont entendus sur le projet de création d'une zone de libre-échange pancontinentale, la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) d'ici 2005, un projet qu'il s'agira d'opérationnaliser à partir des accords régionaux (MERCOSUR), sous-régionaux (MERCOSUR), trilatéraux (ALÉNA), bilatéraux (ALE) existants. C'est à cette occasion que le Chili fut aussi officiellement invité à accéder à l'ALENA, une invitation demeurée sans suite.

Quoi qu'il en soit, semblable projet de régionalisme économique à l'échelle de l'hémisphère participe pleinement d'une stratégie qui vise, d'un côté, à soutenir une croissance économique de plus en plus tributaire des échanges internationaux et, de l'autre, à permettre aux entreprises américaines d'abord, mais aux multinationales du Sud également, de tirer avantage de la libéralisation des échanges et de l'ouverture des marchés pour renforcer leur présence sur les grands marchés hémisphériques tout autant qu'internationaux, que ce soit en Europe ou en Asie.

faudrait pas pour autant mésestimer le fait, premièrement, que les politiques nationales suivies jusque là avaient montré depuis quelque temps déjà leurs limites évidentes ; deuxièmement que, dans un cas comme dans l'autre, les pressions très fortes de la part des milieux d'affaires n'ont pas été sans influencer la décision des pouvoirs publics de se tourner vers les États-Unis ; et troisièmement, que le climat d'incertitude qui planait alors sur les relations bilatérales avec ces derniers ne rendait leur économie que plus vulnérable.

²⁴. Encore aujourd'hui, on ne saurait trop que souligner le rôle particulier que jouent ces deux pays dans le dossier du libre-échange, non sans chercher d'ailleurs à prendre une certaine distance vis-à-vis des politiques souvent unilatérales de leur puissant voisin ni défendre, en matière commerciale notamment, des politiques qui, à défaut d'être totalement autonomes, n'en témoignent pas moins d'une certaine volonté de leur part de garder la haute main sur une politique étrangère qui a perdu beaucoup de son lustre d'antan. En ce sens, dans le cas du Canada par exemple, il est sans doute difficile de ne pas établir un lien étroit entre la stratégie commerciale américaine et celle que poursuit de son côté la diplomatie canadienne, ainsi qu'en témoignent les accords bilatéraux que ce pays a été amené à signer, comme celui qui a récemment été signé à Ottawa, le 18 novembre 1996, par le premier ministre, Jean Chrétien, et le président du Chili Eduardo Frei, accord qui doit entrer en vigueur en juillet de cette année, et celui qui, plus tôt dans l'année, a été signé le 27 juillet, avec Israël, ou encore les nombreuses initiatives que le Canada a pu prendre ces derniers temps, que ce soit dans le cadre du Dialogue transatlantique, de l'Organisation des États américains (OEA) depuis son entrée récente, du Forum de coopération économique de l'Asie et du Pacifique (APEC), ou encore de l'OMC, notamment à propos des mécanismes d'examen des accords régionaux. Mais d'un autre côté, il n'en demeure pas moins que, sous bien d'autres aspects, que ce soit dans le cadre de la nouvelle stratégie commerciale qui a été définie en février 1996 ou autrement, comme on a pu le constater à propos de la loi Helms-Burton, le Canada entend poursuivre une politique étrangère qui soit non seulement indépendante de celle des États-Unis mais lui permette également d'arbitrer, au mieux de ses intérêts commerciaux, entre la relation privilégiée avec les États-Unis et des relations plus étroites qu'il entend développer avec ses autres grands marchés.

Car, il ne faut pas omettre se souligner à quel point cette émergence d'une concurrence issue du Sud est un phénomène nouveau et déterminant, comme le montre le tableau ci-dessous.

Les dix premières FMN des pays en développement classées selon l'index de transnationalité, avec le secteur d'industrie, 1995.

Rang	Index	FMN	Industrie	Pays
1	75 %	Panamerican Beverages Inc	Boisson	Mexique
2	72,6%	First Pacific Co.	Électronique	Hong Kong
3	72,3%	Gruma	Aliment	Mexique
4	69,3%	Creative Technology	Électronique	Singapour
5	65,6%	Guangdong Investment	Divers	Hong Kong
6	56,7%	Fraser and Neave	Boisson	Singapour
7	55,5%	Jardine Matheson Holdings	Diversifié	Bermude
8	49,5%	Cemex	Construction	Mexique
9	48,4%	Daewoo	Commerce	Corée
10	48,4%	Dairy Farm International	Détail	Hong Kong

Sources: UNCTD, World Investment Report, 1997

Ce tableau met en évidence la présence des FMN mexicaines et leur fort niveau de la transnationalisation une présence qui permet d'expliquer en partie la logique derrière la stratégie libre-échangiste des gouvernements mexicains depuis une décennie et plus.

Bien sûr, il convient de rappeler que plus de 60 % des exportations et près de 37 % des importations des États-Unis sont imputables aux firmes multinationales américaines, que la part du commerce intra-firme dans le commerce total de ces dernières se situe entre 46 % et 48 % pour les exportations et entre 49 % et 53 % pour les importations et, enfin, que ce commerce intra-firme représente à lui seul le quart des exportations totales des États-Unis dans le monde et un peu plus de 17 % de leurs importations. La seule prise en compte des données relatives au commerce des firmes multinationales montre clairement l'importance que représente ce commerce intra-firme, particulièrement dans le cas des Amériques où ces réseaux sont les plus denses. Ainsi, en moyenne pour les années 1992 à 1994, l'ensemble des Amériques représente-t-il un peu plus de 38 % des exportations de marchandises et un peu plus de 32 % des importations. Par contre, les

données relatives aux exportations et aux importations vers et en provenance des filiales nous montrent que les pourcentages sont, respectivement, 50 % et de 58 %. Les données relatives à la part du commerce dans le chiffre d'affaires des filiales américaines nous montrent par ailleurs que, dans le cas du Canada et du Mexique, cette part est d'environ 25 %, alors qu'elle n'est que de 8 % environ pour l'ensemble des filiales américaines dans le monde. Or c'est non seulement le commerce dans son ensemble avec ces deux pays qui a augmenté depuis la signature des accords de libre-échange²⁵, mais c'est surtout le commerce intra-firme et les investissements qui sont en cause²⁶.

Il convient d'insister à cet égard sur le rôle de plus en plus déterminant joué par les firmes multinationales (FMN) mexicaines elles-mêmes qui, imitant en cela la voie tracée par toutes les FMN, sont en passe d'accroître la transnationalisation de leurs activités. Sidney Wientraub avait, dans *A Marriage of Convenience*, un important ouvrage sur le rapprochement économique entre les États-Unis et le Mexique publié en 1990, montré le rôle déterminant joué par les organisations patronales mexicaines dans le changement de cap en matière de politique économique qui avait conduit les autorités à prendre fait et cause en faveur de l'option continentale; or, il ne saurait faire de doute que ces mêmes acteurs sont aujourd'hui tout autant compromis dans l'option hémisphérique.

Conclusion

La trajectoire d'ensemble de l'évolution de l'économie politique mexicaine depuis un régime centré sur la substitution des importations et fortement compromis dans la défense du nationalisme économique vers un régime ouvert fondé sur la promotion des exportations a-t-elle eu des retombées bénéfiques? Au niveau économique, et en termes d'évolution de la rémunération des

²⁵. La part des États dans le commerce international des deux pays, qui était déjà très élevée, a progressé, entre 1989 et 1995, de plus de 10 points de pourcentage dans le cas du Canada et de près de 13 points dans celui du Mexique en ce qui a trait aux exportations, pour se situer à plus de 80 % dans le premier cas, et à près de 84 % dans le second, et de plus de trois (3) points de pourcentage et de plus de six (6) points dans le cas des importations, pour s'élever, en 1995, à près de 67 % pour le Canada et à près de 75 % pour le Mexique. À l'inverse, le Canada a vu sa part dans les exportations et les importations américaines ne progresser que d'environ un point de pourcentage entre 1989 et 1995, pour se stabiliser autour de 22 %, dans le cas des exportations et autour de 19 % dans celui des importations ; le Mexique a, quant à lui, vu sa part dans les exportations américaines passer, entre 1989 et 1994, de 6,9 % à 9,9 %, pour chuter à 7,8 % en 1995, une chute imputable à la dépréciation brutale du peso, et sa part dans les importations américaines, passer de 5,6 % à 7,3 % entre 1989 et 1994, et à 8,1 % en 1995. Les données sont tirées de l'annuaire commercial du FMI (*Direction of Trade Statistics, Yearbook, 1995*)

²⁶. Le Canada occupe le deuxième rang en ce qui a trait à la destination des investissements américains dans le monde, soit, pour 1995, 11,4 % des investissements totaux (contre 21,2 % en 1981 ; en termes de stocks), derrière le Royaume-Uni (16,8 %), et le cinquième rang pour l'origine (8,4 %), derrière le Royaume-Uni (23,6 %), le Japon (19,4 %), les Pays-Bas (12,1 %) et l'Allemagne (8,6 %). Il est indéniable par ailleurs que, dans le cas du Mexique, on a assisté à un accroissement des investissements internationaux ainsi que le montre l'étude comparative de la CNUCED dans son rapport de 1995 : entre 1990 et 1992, les entrées de capitaux ont représenté 6,2 % du PIB, contre 5,9 % pour le Chili, 2,2 % pour l'Argentine, 1 % pour la Colombie et - 0,3 % pour le Brésil. Ces chiffres contrastent avec ceux enregistrés entre 1984 et 1989, négatifs (de - 0,4 %) dans le cas du Mexique comme dans celui des autres pays d'ailleurs à l'exception de la Colombie (UNCTAD, *Trade and Development Report*, New York, 1995, p. 86).

salariés, selon la plus récente étude de l'OCDE, la réponse à cette question est «non». En effet, dans l'ensemble, la part de la rémunération des salariés dans le PIB est retombée en 1995 (31,1%) au niveau où elle était en 1991 (30,9%) et, pire encore, tous les secteurs de l'économie ont été touchés par des baisses importantes en 1995: de -11,4% dans l'agriculture, -16,4% dans les industries manufacturières, -16,2% dans la construction, -20,2% dans le commerce, l'hôtellerie et la restauration, -22,5% dans l'administration fédérale²⁷.

Bien sûr, l'année 1995 est une «année de forte récession» au Mexique selon l'étude de l'OCDE, mais rien ne laisse présager que la reprise pourra compenser une distribution du revenu de plus en plus inégalitaire, ce que viennent d'ailleurs confirmer les données de 1997 sur l'évolution de la consommation des ménages qui se situe toujours à des niveaux inférieurs à ceux d'avant 1994. Entretemps, l'OCDE se demande avec une belle candeur dans quelle mesure la reprise annoncée influera sur l'accroissement des niveaux d'emplois au lieu de conduire à un relèvement des salaires²⁸.

Dans son scénario macroéconomique à moyen terme, le Programme national de financement du développement 1997-2000 (PRONAFIDE), présenté en juin 1997, le gouvernement fixe le cadre de sa politique économique et expose ses grands principes d'action. Toutefois, on peut se poser de sérieuses questions sur le réalisme du scénario proposé quand on relève à quel point il mise sur deux objectifs centraux, la contrainte des comptes extérieurs et l'insuffisance de l'épargne intérieure, vis-à-vis desquels sa marge de manoeuvre est nulle, ou à peu près. En effet, quant au premier objectif, il est peu de choses que le gouvernement puisse faire sinon d'«offr(ir) aux investisseurs un environnement stable»²⁹, ce qui est un euphémisme pour l'engager à approfondir encore davantage les réformes en cours et, quant au deuxième objectif, on peut se demander quel niveau de nouvelles entrées on peut atteindre avec une réforme de la fiscalité des particuliers, dans un contexte où le revenu disponible est en baisse. Ajoutons à cela le difficile, voire impossible, arbitrage que l'on doit encore effectuer entre une rémunération globale en baisse et une offre de travail en hausse, et l'on comprendra pourquoi l'OCDE suggère que la réforme en cours risque de s'avérer insuffisante à moins que le gouvernement ne s'attaque avec plus de détermination à la nécessité de flexibiliser encore davantage la main d'oeuvre afin de lutter efficacement contre l'expansion du secteur informel de l'économie.

En ce sens, le passage de la continentalisation de l'économie mexicaine à une éventuelle intégration hémisphérique peut sans aucun doute porter des fruits, mais il semble, pour le moment, que les bénéfices accroîtront essentiellement aux entreprises et aux propriétaires de capitaux, mais pas encore aux autres.

²⁷Études économiques de l'OCDE 1997-1998, *Mexique*, OCDE, 1998, p.155.

²⁸Idem, p.3

²⁹ Idem, p.6