

Les fausses évidences du marché.

Le cas de l'Accord de libre échange nord-américain

Michel Husson*, *Cahiers des Sciences Humaines*, vol.30, n°1-2, 1994

Le 12 Août 1992, le Président mexicain Carlos Salinas de Gortari s'adressait à la nation et définissait en ces termes les principaux effets à attendre de l'ALENA (Accord de Libre Echange Nord-Américain, NAFTA en anglais, TLC en espagnol), signé quelques heures plus tôt par les gouvernements des Etats-Unis, du Mexique et du Canada :

« Premièrement, le Traité nous relie à l'un des centres de l'économie mondiale et, pour cette raison même, a éveillé l'intérêt et l'attention des autres grandes zones mondiales : l'Europe et le Pacifique asiatique ; il fait de nous un pont vers notre Amérique Latine. En second lieu, le Traité nous offre la garantie d'un accès large et permanent de nos produits au grand marché d'Amérique du Nord, qui compte plus de 360 millions de personnes. Ceci est très important parce que nos entreprises pourront profiter des avantages qui découlent de la taille de ce grand marché et ainsi, en produisant pour plus de gens, offriront plus d'emplois aux Mexicains, pourront baisser leurs prix et devenir plus efficaces.

Troisièmement, le Traité fixe des règles claires et stables pour nos échanges avec le Nord, qui est déjà le plus intense et le plus important du pays. Il ne faut pas oublier que nous sommes aujourd'hui le troisième partenaire commercial des Etats-Unis et que c'est avec ce pays que nous commerçons le plus. Durant les trois dernières années, ce commerce a plus que doublé.

Quatrièmement, nous pourrions également spécialiser notre production dans les secteurs où nous disposons d'avantages en raison de notre climat, de nos ressources ou de nos compétences qui sont nombreuses, et nous pourrions utiliser des technologies permettant d'en tirer meilleur profit. Enfin, en tant que consommateurs, vous tirerez avantage du Traité qui vous permettra de trouver une plus grande variété de produits, de meilleure qualité et à des prix inférieurs.

Mais surtout, le Traité signifie plus d'emploi et un meilleur revenu pour les Mexicains. C'est là l'essentiel ; et il en est ainsi parce qu'arriveront plus de capitaux, plus d'investissements, ce qui veut dire plus de possibilités d'emploi ici, dans notre pays, pour nos compatriotes. En termes simples, nous pourrions croître plus vite et concentrer alors toute notre attention à l'amélioration du sort des plus démunis » (SALINAS, 1992).

Ce texte très révélateur montre à quel point - indépendamment même de ses effets ultérieurs possibles - la perspective du Traité joue un rôle central dans la restructuration du climat idéologico-politique et a permis au Président en place un étonnant rétablissement. Elu en juillet 1988 dans des conditions délicates, Salinas de Gortari a su assez rapidement regagner une légitimité fortement mise en cause par la détérioration de l'économie mexicaine et l'effritement du système politique. La construction d'un Grand Marché apparaît comme un gigantesque levier permettant de débloquer toutes les contraintes qui viennent peser sur l'économie et la société mexicaines. De ce point de vue, le Traité joue un rôle interne beaucoup plus important au Mexique qu'aux Etats-Unis ou même au Canada.

* Economiste. IRES - 1 rue de la Faisanderie, 75116 PARIS.

Le fil directeur de cette réflexion sera donc assez simple et consistera à se demander pourquoi le Traité est présenté comme la pièce maîtresse d'un projet économique cohérent, et dans quelle mesure il peut effectivement assurer cette fonction.

LES JUSTIFICATIONS DU TRAITE

« Les trois pays couvrent une superficie de 21 millions de kilomètres carrés et possèdent en 1987 une population totale de 351,6 millions de personnes et un produit interne brut (PIB) de plus de cinq mille milliards de dollars. En comparaison, les 12 pays membres de la Communauté Economique Européenne couvrent une surface de 2,25 millions de kilomètres carrés, leur population est de 323,8 millions d'habitants et leur PIB de 4150 milliards de dollars. » (VEGA CANOVAS, 1991)

Voici un exemple, parmi cent, de la manière dont on présente comme une évidence les bienfaits de la mise en place d'un Grand Marché en frappant l'opinion avec des données venant souligner la taille de ce marché définie de manière simplement additive. Une telle présentation est évidemment insuffisante : en 1991, le PIB mexicain représente- avec un peso surévalué - 283 milliards de dollars, et celui des Etats-Unis s'élève à 5677 milliards de dollars. Le PIB par tête est de 22500 dollars par an aux Etats-Unis et de 3400 au Mexique, soit presque sept fois moins. Il paraît donc difficile d'additionner des Mexicains et des Nord-Américains. Cependant, l'argumentation peut avancer des arguments plus construits, qui insistent plutôt sur le caractère complémentaire des économies :

« Pris dans leur ensemble le Mexique, les Etats-Unis et le Canada constituent une région riche en ressources naturelles (notamment dans le domaine de l'énergie), en capital et en main d'oeuvre (...) Pour de nombreux analystes, la combinaison du capital et de la technologie des Etats-Unis, des ressources naturelles du Canada et de la main d'oeuvre et des ressources naturelles mexicaines pourrait permettre la construction d'une zone de grande prospérité économique » (VEGA CANOVAS, 1991)

On découvre ici une seconde erreur de méthode, qui consiste à raisonner comme si le Traité allait mettre en relation des pays vivant jusque là en parfaite autarcie. Ce n'est pas le cas, et il est primordial de prendre la mesure réelle des transformations en cours, en commençant par rappeler les grandes lignes du Traité. Il a obtenu l'accord des trois gouvernements concernés mais sa ratification par le Congrès américain ne semblait pas absolument acquise en juin 1993. S'il est malgré tout signé sans délai supplémentaire, l'Accord entrera en vigueur le 1er janvier 1994. Durant la première année, les Etats-Unis devraient supprimer leurs taxes portant sur 7300 biens, qui représentent actuellement 84 % de exportations mexicaines non pétrolières soumises à contingentement. De son côté, le Mexique aurait à supprimer ses taxes sur des biens représentant 4 % de ses importations non pétrolières. Les droits de douanes restants seraient annulés en deux étapes supplémentaires.

Il ne s'agit donc ni d'un véritable marché commun, ni d'une union douanière. Les trois pays ne se sont pas engagés à mettre en oeuvre une politique commune, et deux domaines particulièrement importants sont délibérément tenus à l'écart du Traité : il s'agit du pétrole d'une part, de l'émigration mexicaine de l'autre. Ces réserves introduisent donc d'importantes différences avec la construction européenne : il sera plus facile à une marchandise de passer la frontière qu'à la main d'oeuvre mexicaine. Cependant, ces deux clauses ne sont pas en réalité aussi absolues qu'il y paraît, et ces réserves n'ont pas seulement des motivations d'ordre

économique. Du côté mexicain, l'un des projets du gouvernement est de favoriser l'entrée des capitaux étrangers dans la pétrochimie et son action s'est attachée à faire reculer les obstacles à une telle association. L'un des premiers actes de l'actuel Président fut de décapiter le puissant syndicat des travailleurs du pétrole qui, sous des formes ultra-corporatistes, cultivait néanmoins la grande tradition nationaliste. Le second obstacle, d'ordre constitutionnel, a commencé à être levé, puisque la liste des produits où l'apport de capitaux étrangers est autorisée s'allonge au fil des ans.

Quant à l'émigration mexicaine, il suffit d'aller dans les villes de la zone frontière pour constater que la barrière n'est pas parfaitement imperméable. L'ouverture globale risquerait sans doute de déclencher un afflux difficile à absorber, mais il est clair que cette main d'oeuvre bon marché trouve à s'employer non seulement dans les Etats du Sud mais de manière massive dans les secteurs de services de toutes les grandes villes américaines.

Du côté mexicain, la perspective du Traité fonctionne comme un fantastique appel d'air qui devrait permettre de régler tous les problèmes de l'économie mexicaine. Il faudrait étudier par le menu la manière dont les argumentaires libéraux traditionnels ont été traduits en un langage populaire, capable de susciter des espoirs d'amélioration et de rendre au gouvernement toute sa légitimité. Les extraits du discours présidentiels cités en exergue en donnent une bonne illustration.

Mais il ne s'agit à vrai dire que de très légères variations du discours dominant quant aux vertus du libre échange et des lois du marché : l'établissement d'un marché ouvert permettrait une meilleure allocation des ressources débouchant sur une situation meilleure pour tout le monde. La situation initiale serait donc sous-optimale du point de vue de l'efficacité économique. Toute la question est alors de savoir sur quels mécanismes on table pour accéder à cette situation améliorée. Et cette question se pose en termes radicalement différents par rapport à l'exemple européen. Les différences de performances économiques sont en effet énormes entre les deux pays et l'on ne trouve pas en Europe de l'Ouest d'écart du même ordre de grandeur en ce qui concerne le salaire, la productivité ou même la taille relative des entreprises.

Quels avantages comparatifs ?

La profondeur même de cet écart semble dans une certaine mesure renforcer les postulats de base. Les bas salaires devraient en effet constituer une incitation très forte à la délocalisation des capitaux américains qui, en venant s'investir, permettraient aux entreprises mexicaines d'accroître leurs ventes, puis leur productivité. C'est l'énormité du différentiel qui garantirait en soi l'efficacité du processus d'intégration.

Les bas salaires représentent de toute évidence l'avantage essentiel du Mexique, et cela dans des proportions véritablement impressionnantes. Les estimations varient selon le champ de référence et dépendent également du taux de change, mais on peut considérer que le coût du travail est inférieur de 6 à 10 fois. Qui plus est, le salaire mexicain est également inférieur, d'environ un tiers, au niveau atteint en Corée du Sud ou à Taiwan.

Cette main d'oeuvre est sans doute globalement moins productive, mais elle est capable de s'adapter aux technologies avancées. Ainsi, dans l'industrie maquiladora de la frontière, on ne trouve pas non seulement des chaînes ultra-taylorisées où de jeunes femmes viennent s'user à assembler des pièces d'ordinateurs. Il existe aussi, comme l'usine Ford à Hermosillo des unités

de production intégrant les procédés les plus modernes et atteignant des niveaux de productivité comparables avec ceux des usines nord-américaines. L'idée que l'avantage des bas salaires aurait pour contrepartie une productivité insuffisante ne peut être étendue à l'ensemble de l'industrie mexicaine. De plus, la faible distance séparant le Mexique du marché américain permet d'intégrer assez facilement en un processus de gestion combinée les centres de recherche et de production haut de gamme aux Etats-Unis et une production de masse au Mexique, même si celle-ci n'est pas destinée au marché local.

Enfin, le Mexique offre aux investisseurs étrangers la possibilité de contourner la législation sociale, les conventions collectives ou encore, comme y insistent particulièrement les syndicats aux Etats-Unis, les mesures de protection de l'environnement.

Ces différents éléments dessinent à court terme la possibilité pour la production mexicaine de se gagner de nouveaux marchés par exportation directe ou par délocalisation de productions étrangères. C'est là un point de vue statique qui se double, dans les analyses les plus optimistes, d'une perspective à long terme, où la concurrence accrue permettrait d'accroître l'efficacité de l'offre nationale. De plus, l'investissement direct permettrait un transfert de technologie et le déplacement de la spécialisation de l'industrie mexicaine vers les secteurs les plus modernes, ainsi qu'une production plus intégrée. Enfin, les gains de productivité pourraient conduire à une progression du salaire réel et donc à une élévation du niveau de vie qui pourrait se diffuser à l'ensemble de la société.

Le verdict des modèles

Ce scénario optimiste apparaît comme tellement indiscutable qu'il n'est pas discuté sur le fond, et cela d'autant plus que les modèles semblent apporter une confirmation scientifique et quantifiée aux intuitions de la raison économique. Les exercices menés aux Etats-Unis par diverses institutions font en effet apparaître des résultats convergents qui permettent à la Commission du Commerce International du Congrès américain de conclure que les : « études démontrent de manière unanime que les trois pays bénéficieraient du NAFTA ».

Cependant l'éventail des simulations est très large en ce qui concerne la croissance. Elles vont pour le Mexique d'une légère baisse à un supplément de croissance de 11 %, et pour les Etats-Unis d'un effet nul à un supplément de croissance de 2 %. Cependant, à en croire un intervenant auprès de la commission parlementaire, ce consensus reflète surtout « l'actuelle étroitesse de vues des économistes ». Les outils utilisés sont des modèles d'équilibre général, furieusement néo-classiques, qui présupposent le plein emploi et l'ajustement régulier du marché du travail.

On ne doit interpréter qu'avec les plus grandes réserves les résultats obtenus à partir d'instruments statiques, peu aptes à prendre en compte les processus dynamiques. Ainsi le travail de Hufbauer et Scott, qui fait référence, montre que les Etats-Unis gagneraient 130000 emplois et le Mexique 600000. La mise en place du Traité conduirait notamment à une croissance de 11,2 % des exportations du Mexique, ce pronostic - établi à la décimale près - résultant de l'application d'une méthode dite historique. Mais pourquoi 11,2 % ? Tout simplement parce que c'est la croissance moyenne enregistrée dans trente et un cas de libéralisation répertoriés par la Banque Mondiale.

Cette méthode n'a évidemment rien de scientifique et l'on touche là à une limite des modèles, et plus particulièrement des modèles centrés sur les effets d'offre. En réalité, leur fonctionnement usurpe les vertus de la démarche scientifique : ce qu'il faut démontrer est injecté dans le modèle, de telle sorte que le résultat est contenu dans les paramètres du modèle. Une méthode équivalente avait d'ailleurs été retenue dans le cas européen, consistant à calibrer un certain nombre d'effets supposés de la mise en place du Grand Marché à partir de sondages auprès de chefs d'entreprises.

Le débat est alors clos sans avoir été réellement ouvert. Ainsi, Hufbauer et Scott supposent que le Mexique va voir ses importations croître très vite, mais que le déficit qui en résultera sera financé par des entrées de capital. Cet excédent commercial bénéficiant aux Etats-Unis explique que l'on puisse y prévoir la création de 130000 emplois supplémentaires. Le Mexique créerait lui aussi des emplois, en dépit de son déficit croissant. Admettons. Mais comment cette configuration déséquilibrée peut-elle se prolonger indéfiniment ? Le modèle ne prenant pas en compte les effets en retour sur l'investissement et le commerce extérieur, il ne peut répondre à cette question. D'autres études sont sur ce point obligées de poser explicitement que l'investissement augmente au Mexique sans pour autant reculer aux Etats-Unis : voilà encore un exemple de la pratique consistant à prendre pour acquis le résultat favorable que l'exercice avait pour fonction d'établir. On ne dispose au total que d'exercices à moitié tautologiques, à moitié incomplets, qui ne produisent aucun effet de connaissance et doivent plutôt être interprétés comme autant de chiffrages vaguement plausibles.

On ne peut donc, au total, que porter une appréciation très critique sur ce type d'approche : "Cette discussion fait clairement apparaître que la modélisation d'équilibre général calculable ne doit pas être confondue avec une étude scientifique objective. Les modélisateurs entreprennent l'exercice avec la ferme conviction que la libéralisation du commerce est mutuellement avantageuse. Ils construisent leurs modèles de manière à démontrer ce que la théorie considère comme vrai. Quand les résultats sont décevants, les paramètres sont modifiés et les équations sont transformées ou supprimées jusqu'à ce que les résultats apparaissent convenables" (FAUX & LEE, 1992).

LE TRAITE OU L'ACHEVEMENT D'UN PROCESSUS

Une autre idée fautive, que l'on retrouve d'ailleurs dans le débat sur l'intégration européenne, obscurcit la discussion : les défenseurs du Grand Marché font comme si l'on partait d'une situation de parfaite autarcie et que le Traité (ou l'Acte Unique) constituait un acte fondateur ouvrant des perspectives absolument nouvelles. Dans le cas mexicain, une telle présentation ne peut s'expliquer que par l'ignorance de la réalité économique. Loin de marquer le début d'une nouvelle période, la signature du Traité représente au contraire l'achèvement d'un processus qui démarre au lendemain même de la crise financière de 1982. Une rapide mise en perspective historique est ici nécessaire.

Le tournant vers un modèle de promotion des exportations

Le sexennat (nous transposons ainsi le terme mexicain de *sexenio*) d'Echeverria, de 1970 à 1976, marque la fin de ce que l'on a pu appeler le « miracle mexicain ». C'est d'abord le ralentissement brutal de la production agricole à partir de 1965 : la combinaison spécifique d'un secteur agro-industriel (élevage compris) orienté vers l'exportation et d'une économie paysanne issue de la réforme agraire, perd brusquement son efficacité. Le gonflement simultané du déficit budgétaire à l'intérieur, et du déficit commercial à l'extérieur, est le signe

d'un dérapage qui débouche sur la dévaluation de 1976. La présidence de Lopez Portillo (1976-1982) correspond ensuite à une fuite en avant vers les solutions illusives offertes par la manne pétrolière, qui se termine dans la déroute économique et financière que l'on sait (DURAND, 1988).

Dès cette époque était clairement posée la question d'un nouveau modèle de croissance prenant le relais d'un modèle assez classique de substitution d'importations. Il devint assez vite évident pour la direction du PRI (Parti Révolutionnaire Institutionnel) que ce projet ne pouvait tirer sa cohérence que d'une perspective d'intégration accrue avec l'économie des Etats-Unis, centrée sur l'objectif de développement des exportations industrielles (VALENZUELA, 1986). Dès lors, les orientations de la politique économique du gouvernement De La Madrid (1982-1988) - au sein duquel l'actuel Président occupa les fonctions de Ministre du Budget (Secretaria de Programación y Presupuesto) - vont se préciser peu à peu et l'on peut dire que c'est dès 1983 que s'amorce un processus de modernisation, assurant la transition vers un autre modèle de croissance.

Mais, encore une fois, on ne part pas de zéro : du point de vue des courants commerciaux, le Mexique fait partie de l'Amérique du Nord plutôt que de l'Amérique Latine, pour des raisons où la proximité géographique occupe évidemment une place importante. Déjà en 1970, les Etats-Unis représentaient 71 % des exportations du Mexique, et 64 % de ses importations contre 68 % et 66 % en 1991 (OCDE, 1992). Outre les Etats-Unis, le Mexique commerce essentiellement avec les pays développés : Etats-Unis, Canada, Japon et CEE représentent 88 % de ses flux d'échange. Son commerce avec l'Amérique Latine est marginal, et cette situation le distingue d'autres pays ; en 1988, le poids du commerce extérieur avec les Etats-Unis ne représente ainsi que 22% au Brésil, 20 % au Chili, 28 % au Pérou, et 45 % au Venezuela (CEPAL, 1991).

Une libéralisation déjà réalisée

On peut débattre à perte de vue des évolutions à venir, mais l'examen des mesures prises établit sans ambiguïté que le tournant vers la libération des échanges a été pris entre 1985 et 1987 (TEN KATE, 1992). En juin 1985, la quasi-totalité de la production est encore protégée de manière non tarifaire par des permis d'importation : la protection moyenne est de 92,2 % et seuls quelques secteurs se situent à moins de 80 %. En décembre 1985, cette proportion est réduite de moitié et descend à 47 %. Dans certains secteurs comme le textile, le papier et la sidérurgie, la protection non tarifaire a pratiquement disparu. C'est chose faite deux ans plus tard et la situation prévalant à la fin de 1990 fait apparaître un taux de protection réduit à 18 %. Trois grands secteurs font encore l'objet de protections non tarifaires : le pétrole (100 % pour le pétrole brut et 86,4 % pour les dérivés), l'agro-alimentaire (entre 0 et 34 % selon les produits) et l'automobile (39 %). Le même constat peut être dressé en ce qui concerne les protections tarifaires. Le taux moyen des taxes à l'importation est passé de 28,5 à 12,4 % entre 1985 et 1990, le gros de la réduction s'effectuant en décembre 1987, date à laquelle a été supprimée une surtaxe uniforme de 5 %. Enfin la pratique des prix officiels à l'importation, qui concernait 25 % de la production importée en 1985, a disparu à partir de 1988.

Si l'on complète ces données en disant que dans la même période la loi de 1973 sur l'investissement étranger a été en grande partie vidée de son contenu par une série de décrets pris en 1984, puis en 1989, et que le Mexique a adhéré au GATT dès 1986, on arrive à une conclusion sans ambiguïté : il n'est tout simplement pas possible de considérer que la perspective du Traité va introduire une rupture qualitative dans une évolution largement

entamée, en tout cas du côté mexicain. La caractéristique essentielle du Traité porte donc plutôt sur la suppression progressive des mesures protectionnistes du côté américain, qui permettraient au Mexique d'accroître ses exportations.

Il existe donc une dissymétrie fondamentale dans la situation actuelle qui explique pourquoi le Mexique a pu apparaître comme demandeur dans la mise en place du Traité : le Mexique a libéré son commerce de manière unilatérale et doit maintenant recevoir la contrepartie de ses efforts, notamment dans des secteurs où il dispose de capacités productives propres (textile, sidérurgie, verre, ciment et agro-alimentaire). L'un des éléments du pari porte sur l'ampleur de cette ouverture et de ses effets sur les ventes de cette catégorie d'industries. La protection tarifaire américaine n'est pas extrêmement élevée (elle est en moyenne trois fois moins élevée que celle du Mexique), et la protection passe plutôt par des mesures non tarifaires. Théoriquement, le Traité postule la suppression de ce type de protection à l'exception de cas précis, et a priori limités, mettant en cause la sécurité nationale, la protection de la santé et de l'environnement, ou du patrimoine artistique et culturel. Mais l'ouverture a déjà eu lieu, et elle a déjà en grande partie porté ses fruits.

Le boom des exportations mexicaines

Un rapide regard sur les vingt dernières années fait ainsi apparaître de considérables bouleversements dans la structure des exportations mexicaines, que l'on peut synthétiser en trois chiffres. En 1967, la filière agro-alimentaire réalise 56 % des exportations ; en 1980, le pétrole en représente la moitié ; enfin, en 1990, les deux tiers des exportations émanent de l'industrie manufacturière.

Cette réorientation s'est accompagnée, après le freinage brutal de l'économie en 1982, d'un gonflement considérable des échanges. Entre 1983 et 1992, les exportations de marchandises non pétrolières du Mexique passent de 6,6 à 24,8 milliards de dollars, et les importations de 8,6 à 46,9 milliards. Dans ces échanges, les Etats-Unis occupent depuis longtemps une place prépondérante. Du côté des importations, ils pèsent pour 70 %, contre 64 % vingt ans plus tôt. La progression apparaît plus clairement du côté des exportations non pétrolières. Le marché américain représentait 67 % des débouchés mexicains en 1980, et cette proportion est passée à 81 % en 1990. On voit ici apparaître une inflexion significative que l'on peut imputer principalement à trois filières : agro-alimentaire, véhicules, électrique et électronique. Il est frappant de constater que les trois dernières sont aussi celles qui enregistrent une progression rapide de la part des importations en provenance des USA. Ce mouvement correspond donc principalement à l'extension des flux d'échange de l'industrie maquiladora, principalement concentrée dans ces secteurs, et plus généralement des échanges intervenant à l'intérieur des grands groupes multinationaux.

Entre 1983 et 1991, le volume des exportations hors énergie a à peu près triplé. La dynamique sectorielle met en lumière la contribution prépondérante d'un petit nombre de branches à cette progression. Certains secteurs particuliers enregistrent des performances bien supérieures à l'ensemble ; c'est le cas des pièces d'automobile, des produits de la métallurgie, de l'appareillage optique, des meubles ou des articles en plastique. Mais il faut pondérer ces performances par leur volume, afin d'examiner leur contribution aux exportations. Ce bilan est relativement aisé : plus de la moitié de la progression correspond aux secteurs de l'industrie électrique et électronique et de l'automobile qui représentent en 1991 48 % des exportations non pétrolières contre 32 % en 1983.

UN MODELE DE CROISSANCE INSTABLE

L'ouverture commerciale et la priorité donnée aux exportations définissent un modèle qui est largement inscrit aujourd'hui dans la réalité économique mexicaine. Plutôt que de faire de la prospective sur les potentialités du Grand Marché, il convient, au vu des résultats déjà obtenus, d'interroger la cohérence de ce modèle.

Une première façon de le faire consiste à examiner les modalités d'obtention des performances, en distinguant les différents secteurs selon leur niveau technologique, conformément à la typologie mise au point par l'OCDE (tableau 1). Les exportations des industries à haute technologie (où l'électronique occupe une place prépondérante) sont celles qui progressent le plus vite, mais elles ne représentent qu'un peu plus du dixième du total en 1990. Les deux tiers des exportations sont réalisées par des industries de moyenne technologie (automobile et pièces détachées). Enfin, si les industries à basse technologie voient leurs exportations progresser moins vite, leurs importations, en revanche, explosent littéralement. Ce groupe d'industries - dont le textile est assez représentatif - est pris en tenailles entre le maintien de mesures protectionnistes sur le marché américain et l'ouverture du marché mexicain.

Tableau 1
Performances de l'industrie manufacturière 1983-199

	Niveau de technologie			
	Total	Bas	Moyen	Haut
Exports 1990 (millions \$)	12502	3073	8151	1278
Imports 1990 (millions \$)	22643	5779	12552	4311
Taux de couverture 1990 (%)	55	53	65	30
Exportations (TCAM)	3,1	2,3	3,3	5,4
Importations (TCAM)	3,8	5,8	3,3	3,7

Taux de Croissance Annuel Moyen en %. Source : CASAR, 1991.

Les mêmes sources révèlent que les performances de productivité sont particulièrement médiocres dans les secteurs à haute technologie, qui sont aussi ceux qui enregistrent la plus forte croissance de la demande mondiale. Dans l'ensemble des secteurs, la progression de la compétitivité a été assurée grâce au blocage, voire au recul, du salaire réel, tandis que l'intégralité des gains de productivité était affectée à la reproduction des avantages comparatifs du point de vue des coûts unitaires. Au total, la croissance des exportations apparaît dépendre à la fois des stratégies des grands groupes multinationaux, et de la reproduction des avantages de bas salaires, faute d'engendrer des gains significatifs de productivité notamment dans les secteurs de pointe. Ces deux caractéristiques distinguent de manière tout à fait décisive l'expérience mexicaine du modèle coréen souvent donné en exemple aux pays du Tiers Monde.

Mais surtout, la progression des exportations est extraordinairement coûteuse en importations. Toujours sur la période 1983-1990, le solde des échanges hors pétrole se dégrade de 5,5 milliards de dollars. Seul celui des filières automobile et électrique s'améliore de 1,2 milliards. Dans toutes les autres, le solde se creuse et le taux de couverture recule de manière considérable, notamment dans les industries de la chimie et de la mécanique. L'important mouvement de recentrage de l'appareil industriel mexicain autour de quelques filières à vocation excédentaire n'a donc pas permis d'éviter un très grave creusement du déficit commercial.

Le dérapage commercial

Le graphique 1 [non disponible] illustre parfaitement le dérapage qui est en train de se produire. On peut y suivre le décollage des exportations non pétrolières, qui passent de 0,5 milliards de dollars par mois au début de 1985 à environ 1,7 milliards à la fin de 1991. Mais les effets bénéfiques de ce bond en avant spectaculaire s'épuisent rapidement.

Tout d'abord, le pétrole ne suit pas : les ventes oscillent un peu en dessous de 700 millions de dollars par mois. La montée du prix du pétrole au moment de l'invasion du Koweït n'aura que très provisoirement permis de rompre avec cette tendance qui résulte non seulement des cours mondiaux mais aussi de l'incapacité relative du Mexique à accroître sa production. Ses capacités sont actuellement proches de la saturation, et ses ventes n'ont pas augmenté de plus de 7 ou 8 % au moment de la guerre du Golfe.

Les exportations non pétrolières tendent elles-mêmes à stagner depuis le second trimestre 1991 et tout au long de l'année 1992. Ceci peut s'expliquer par la conjoncture aux Etats-Unis, qui n'est certes pas très porteuse sur cette période, mais cela fait aussi partie des aléas d'un modèle donnant la priorité aux exportations. Plus fondamentalement, l'essor des exportations vient buter sur les capacités de production du côté mexicain, mais aussi sur les capacités d'absorption du marché américain : les parts de marché mexicaines ne peuvent augmenter indéfiniment. Les mesures protectionnistes des Etats-Unis ne jouent d'ailleurs pas un rôle décisif dans ce freinage, ce qui permet de penser que l'application du Traité ne devrait pas modifier qualitativement les données du problème.

Il ne s'agit pas seulement de fluctuations cycliques. C'est l'écart structurel entre les deux économies qui est ici en cause, et celui-ci apparaît en toute clarté avec l'envol spectaculaire des importations mexicaines. Cet accroissement s'explique essentiellement par l'effet combiné de l'ouverture et de la politique de change. Dans la plupart des secteurs des biens de consommation, cette ouverture a pu être suivie pas à pas par les Mexicains, à mesure qu'apparaissaient en vente libre, légale et à des prix accessibles toute une série de produits importés. Jusque là, par exemple, on ne trouvait de magnétoscopes que dans certains magasins de luxe à des prix prohibitifs, ou encore sous forme de *fayuca* (contrebande) sur le marché de Tepito, au coeur du vieux México. Dorénavant, ces produits sont en vente libre et le label *importado* est devenu un argument publicitaire. La politique de taux de change fort contribue à rendre concurrentiels ces produits de telle sorte que l'on a pu assister à un brutal rétrécissement des débouchés de la production nationale. En 1991, 14 % des biens de consommation étaient importés, contre 6 % en 1983. C'est le secteur où les importations ont progressé le plus vite puisqu'elles ont été multipliées par neuf, mais ce sont les biens intermédiaires et les biens d'investissement qui représentent le gros des importations.

Du point de vue de la théorie libérale orthodoxe, l'effondrement d'industries jusque là protégées et brutalement confrontées à la concurrence est l'exemple-type des bienfaits du libre échange. Les consommateurs bénéficient effectivement d'une offre de meilleure qualité. Même si cette possibilité ne concerne pas de la même manière toutes les couches de la population, elle est au moins toujours offerte. La question qui se pose évidemment est de savoir jusqu'à quel point peut se poursuivre ce phénomène. A la limite, on pourrait imaginer que la recherche de la satisfaction maximale des consommateurs débouche sur la disparition de la totalité de la production nationale au profit des importations. Mais on voit bien aussi qu'il existe un point au-delà duquel ces avantages se trouvent plus que compensés par le creusement du déficit extérieur et le recul de l'emploi intérieur.

Il faut insister ici sur le fait que cette forte progression des importations ne fait que confirmer le caractère structurellement dépendant de l'économie mexicaine. Toute phase de croissance se traduit immédiatement par une accélération plus que proportionnelle des importations. Le boom pétrolier avait conduit au début des années quatre-vingt à un tel essor des importations que étaient passées de 7 à 10 % du PIB. Cette fois-ci, le mouvement est encore plus fort puisque le taux de pénétration a bondi de 6 à 14 %.

Le difficile réglage du taux de change

Le programme de modernisation appliqué par le gouvernement mexicain suit à la lettre les préceptes standards de la Banque Mondiale, à une exception près, qui porte sur la politique de réévaluation du peso instaurée à partir du milieu 1986. Ce tournant doit être situé dans le contexte plus général des liens contradictoires existant entre le peso et le dollar.

Il convient de rappeler tout d'abord que ce taux de change est resté longtemps fixé à 12,5 pesos après la Seconde Guerre Mondiale. Cet ancrage du peso au dollar allait de pair avec un système de relations commerciales relativement stabilisées sur la base de protections élevées du côté mexicain. La dévaluation de 1976, de l'ordre de 45 %, a rompu ce lien, et ouvert une longue période d'instabilité où la défense du cours du peso cédait le pas devant l'inflation interne et débouchait périodiquement sur une nouvelle dévaluation ; au cycle pétrolier 1979-1982 a ainsi succédé un cycle 1982-1985. La nouveauté réside dans le fait que le Mexique a frôlé le dérapage dans l'hyper-inflation et que le plan mis en place à la fin de l'année 1987 a permis de rétablir un solide ancrage du peso au dollar. Le taux de change a très faiblement évolué, en tout cas beaucoup moins rapidement que l'inflation, de telle sorte que l'on peut parler d'un processus continu d'appréciation du peso par rapport au dollar, de l'ordre de 60 % entre 1987 et 1993.

Du côté des importations un tel mouvement contribue à expliquer leur très vive progression : l'appréciation du peso signifie en effet que le prix relatif des importations baisse dans la même proportion. La question qui se pose alors est de savoir s'il n'existe pas une incompatibilité entre cette politique de change et la promotion des exportations. En réalité, les facteurs de la politique du change sont plus complexes. Il est par exemple avantageux pour un pays de pouvoir se procurer des biens d'équipement à des prix modérés, et, surtout, le gel volontariste du taux de change a permis de casser le cercle vicieux inflation-dévaluation. Reste cependant à expliquer pourquoi l'envol des exportations industrielles mexicaines n'a finalement pas été gêné par la hausse du prix relatif des produits mexicains découlant de la réévaluation du peso. Cette relative insensibilité renvoie à plusieurs phénomènes. Il existe d'abord un comportement de marge des exportateurs qui les conduit à s'aligner en partie sur les prix du marché mondial, en l'occurrence sur les Etats-Unis. Un tel comportement consistant à s'ajuster aux prix du marché n'existe pas sur le marché intérieur mexicain où les importateurs répercutent assez précisément les fluctuations du change. Mais la raison principale est ailleurs : dans la mesure où une bonne partie des flux d'échanges se situent à l'intérieur de groupes multinationaux, les prix de ces "exportations" correspondent en partie à des prix de transfert et ces courants d'échange sont peu sensibles à des effets de compétitivité par les prix. Enfin, il faut rappeler que les exportations pétrolières sont libellées et payées en dollars et que le taux de change ne peut venir influencer sur le volume des ventes.

Le lancinant problème de la balance des paiements

Le déficit commercial, auquel il faut ajouter le poids des intérêts (7 milliards de dollars environ) conduit à un déficit de la balance courante qui atteint 22,8 milliards de dollars en 1992, soit un peu plus de 7 % du PIB. C'est le même ordre de grandeur que celui du début des années quatre-vingt, qui a débouché sur la crise financière que l'on sait.

Les entrées de capitaux ont jusqu'à présent permis de couvrir ce besoin de financement. Mais une partie seulement (4,8 milliards de dollars sur 20,2 en 1991) correspond à un investissement direct, se traduisant par la mise en place de capacités productives. Tout le reste est soit de l'investissement en portefeuille, c'est-à-dire des placements financiers, soit de l'endettement des grandes entreprises privées ou récemment privatisées comme la société des téléphones TELMEX.

Plusieurs raisons conduisent alors à mettre en doute la capacité de l'économie mexicaine à drainer de telles sommes chaque année, Grand Marché ou pas. La première est qu'une partie de ces mouvements correspond au retour de capitaux sortis au début des années quatre-vingt et qui reviennent, attirés par des rémunérations et une sécurité politique rétablies. L'Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas évalue à 8 milliards de dollars les sommes concernées ; il en resterait encore 30 milliards à l'extérieur. Mais ce mouvement est par nature limité dans son ampleur et risque par ailleurs de venir peser sur les taux d'intérêts, d'autant plus que rien n'empêcherait ces capitaux de ressortir dès lors qu'apparaîtraient des tensions sur le change. On peut étendre ce pronostic aux investissements de portefeuille qui correspondent à la privatisation d'entreprises et de banques : là encore, il s'agit d'un processus qui ne saurait par définition s'auto-entretenir.

Reste alors la « bonne » source de financement qui permet en théorie de boucler la balance des paiements et de résoudre un certain nombre d'incertitudes pesant sur la croissance extravertie, à savoir l'investissement international direct. Force est de constater que cette source de financement ne tient pas ses promesses. Pour 1991, il est quand même frappant de constater qu'elle ne couvre même pas la formation de réserves supplémentaires que le gouvernement a cru nécessaire de constituer pour asseoir sa politique de change. On touche là à un aspect décisif du dispositif qui consiste à faire l'hypothèse d'une croissance régulière du flux d'investissement international. L'argument mis en avant par le gouvernement mexicain consiste à insister sur les garanties économiques et politiques qui devraient finir par emporter l'adhésion des investisseurs.

On touche là à la question de fond : le différentiel de salaires ne peut pas drainer un flux illimité de capitaux. Le Mexique réussit à capter environ 40 % des investissements étrangers en direction de l'Amérique Latine, ce qui est déjà beaucoup, mais ce mouvement admet des limites qui découlent du fait que l'économie concrète ne fonctionne pas comme dans le monde abstrait des maquettes. Toute l'industrie nord-américaine n'a pas vocation à venir s'installer au Sud du Rio Grande pour des raisons institutionnelles, technologiques, politiques, etc. qui sont autant, si l'on veut, d'« entraves » au marché mais qui n'en existent pas moins pour autant. C'est la clé du problème mexicain des années à venir : les marchandises américaines arrivent beaucoup plus vite que les capitaux et il faudra bien d'une manière ou l'autre ajuster ces différents flux. Même si les importations et les exportations se mettaient de nouveau à croître au même rythme, le point de départ, c'est-à-dire, un déficit de l'ordre de 7 % du PIB, ne peut fournir la base adéquate d'un schéma de croissance équilibrée.

LE LIBRE ECHANGE N'EST PAS UN MODELE DE DEVELOPPEMENT

Nous avons voulu dans ce travail approfondir un aspect spécifique de la perspective d'intégration nord-américaine, et montrer que l'ouverture des frontières ne pouvait en tout état de cause fournir une réponse spontanée à tous les problèmes de politique économique qui se posent au gouvernement mexicain. Mais nous voudrions en guise de conclusion mettre en avant un certain nombre de propositions complémentaires qui sont autant d'hypothèses/pronostics sur l'évolution de l'économie mexicaine.

Sur le plan international, le Mexique joue avec le Traité une carte spécifique d'intégration aux Etats-Unis, qui le distingue des autres projets d'intégration commerciale entre pays latino-américains, ou encore de l'assez vague « Initiative pour les Amériques » du Président Bush. La proximité géographique, des échanges commerciaux intenses, et des intérêts politiques concordants sinon identiques, donnent aux relations entre le Mexique et les Etats-Unis un contenu particulier. C'est si vrai que certains théoriciens ultra-libéraux opposent le régionalisme du Traité à une authentique libéralisation multilatérale des échanges (BHAGWATI, 1991).

Sur le plan intérieur, le projet modernisateur s'est incarné en de multiples réformes visant toutes à défaire pièce par pièce le modèle issu de la Révolution et de la période cardéniste. De nombreux tabous ont été brisés, notamment celui du nationalisme qui faisait des Etats-Unis une sorte d'ennemi héréditaire alors qu'ils apparaissent aujourd'hui comme un partenaire naturel. La production mexicaine a été relancée, l'inflation contenue, les finances publiques assainies, l'appareil productif réorienté, et le niveau de vie a cessé de reculer. Dans le même temps, c'est tout un modèle social qui est ébranlé dans ses fondements, qu'il s'agisse de la petite économie paysanne, du corporatisme des relations professionnelles, de la prise en charge par l'Etat d'un certain nombre de services collectifs. Dans tous ces domaines, le Traité a servi d'outil de légitimation des politiques menées.

Cependant, ce processus soulève à l'intérieur autant d'interrogations sur le modèle social émergent que l'extraversion économique en pose quant à sa viabilité à moyen terme. Cette discussion mériterait une réflexion spécifique, mais on peut avancer ici une hypothèse quant à l'articulation de ces deux dimensions, économique-externe et sociale-interne. D'une certaine manière, tout ce qui est bon du point de vue de la capacité à attirer l'investissement international, à savoir les bas salaires et la forte productivité, accroît les tensions sociales internes. Le maintien des bas salaires, nécessaire pour ne pas voir disparaître l'avantage comparatif, implique une stagnation durable du marché intérieur et du niveau de vie de la majorité de la population. Entre 1981 et 1987, les données officielles établies par les experts du PRONASOL (Programme National de Solidarité) montrent d'ailleurs que la pauvreté s'est étendue, et que les inégalités se sont creusées.

La structure sociale très inégalitaire et polarisée du Mexique n'est en effet pas modifiée par les succès économiques récents. On peut même avancer au contraire que toute la logique du modèle actuel conduit à dissocier la partie « saine » du Mexique du reste de la société. L'agriculture en fournit un bon exemple : très logiquement, le programme du gouvernement mexicain s'est fixé comme objectif de donner la priorité à l'agriculture moderne et de démanteler tout l'appareil légal garantissant la pérennité du secteur traditionnel de l'ejido. Mais cette politique ne peut déboucher que sur un exode rural accru, et sur un gonflement du secteur informel, qui, par nature, demeure exclu du processus de modernisation industrielle.

Or, l'un des problèmes majeurs des années à venir est que l'orientation prise par l'économie mexicaine implique un faible contenu en emplois alors même que la population active continue à croître à un taux supérieur à 3 % l'an : c'est environ un million d'emplois qu'il faudrait créer chaque année.

De manière plus immédiate, et en en restant sur le terrain strictement économique, le projet saliniste vient d'entrer dans une phase d'incertitude qui risque bien de déboucher sur une nouvelle crise financière, tant le déficit commercial accumule de tensions. Certes, le gouvernement mexicain dispose de réserves. Sur le plan social, c'est le PRONASOL qui permet de distribuer des ressources importantes permettant de neutraliser les risques de tensions sociales. Sur le plan financier, le gouvernement avait accumulé, à la fin de 1991, 18 milliards de dollars destinés à soutenir le niveau actuel du peso.

La mise en place progressive d'un espace commercial peu à peu débarrassé de toute entrave représente sans doute la seule voie disponible aujourd'hui au gouvernement mexicain, mais c'est une voie semée d'embûches, dans la mesure où elle ne constitue pas une réponse assurée aux problèmes structurels du pays. Contrairement à l'imagerie officielle, un tel mode de croissance est en effet fondamentalement déséquilibré : plutôt que d'unifier et d'harmoniser un espace économique et social, il accentue, de manière combinée, les distorsions économiques externes et les différenciations sociales internes. Les modalités d'un développement harmonieux ne sauraient naître par génération spontanée de l'établissement du Grand Marché, ni, de manière plus générale, du respect aveugle des lois du marché.

Bibliographie

BHAGWATI (J.), 1991 - « Multilateralismo y regionalismo en la política comercial internacional », in VEGA CANOVAS, pp.61-70.

BRAND (D.), 1992. - « Libre-échange en Amérique latine : les perspectives de succès », *Problèmes d'Amérique latine* n°7, octobre-décembre, pp.3-25.

CASAR (J.), 1991 - *La competitividad de la industria manufacturera mexicana 1980-1990*, Document de travail ILET, México, 62p.

CEPAL, 1991. - « La iniciativa para las Américas : un examen inicial », *Comercio exterior*, vol. 41, n°2, México, febrero, pp.206-213.

DROUVOT (H.), HUMBERT (M.) NEFFA (J.) & REVEL-MOUROZ (J.), 1992 - *Innovations technologiques et mutations industrielles en Amérique latine*, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique latine, 464 p.

DURAND (M.), 1988 - « Dette extérieure et régime d'accumulation », *Problèmes d'Amérique Latine* n°88, 2ème trimestre, pp.25-43.

FAUX (J.) & LEE (T.), 1992 - *The Road to the North American Free Trade Agreement : Laissez-Faire or a Ladder Up ?*, Economic Policy Institute, Washington, mimeo 35p.

HUFBAUER (G.) & SCHOTT (J.), 1992 - « North American Free Trade: Issues and recommendations », Institute for International Economics, Washington.

HUSSON (M.), 1992 - « [La "maquiladorisation" de l'industrie mexicaine](#) », in DROUVOT *et alii*, pp.193-202.

KRUGMAN (P.), 1992. - « L'émergence des zones régionales de libre-échange : justifications économiques et politiques », *Problèmes économiques* n°2289, 2 septembre, pp.18-27.

OCDE, 1992. - *Mexique*, Etudes économiques de l'OCDE, 297 p.

SALINAS DE GORTARI (C.), 1992. - « Negociación trascendental para el futuro de México », *Comercio exterior*, vol.42, n°9, septembre, supplément, pp.5-7.

TEN KATE (A.), 1992 - « El ajuste estructural de México : dos historias diferentes », *Comercio exterior*, vol.42, n°6, México, junio, pp.519-528.

VALENZUELA FEIJOO (J.), 1986. - *El capitalismo mexicano en los ochenta*, Era, México, 187p.

VEGA CANOVAS (G.), 1991. - *México ante el libre comercio con América del Norte*, El Colegio de México/Universidad tecnológica de México, México, 505 p.