



Ambassadeurs
de la
Jeunesse

Politique industrielle et commerce extérieur au Mexique d'AMLO : Héritage néolibéral et relance de la croissance endogène

Par Mona El Jadaoui,

Rédactrice au sein de la Délégation Amérique latine des Ambassadeurs de la Jeunesse

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de leur
auteur

© Tous droits réservés, Paris, Ambassadeurs de la Jeunesse, 2020.

Comment citer cette publication :

Mona El Jadaoui,

« Politique industrielle et commerce extérieur au Mexique d'AMLO : Héritage
néolibéral et relance de la croissance endogène »,
Ambassadeurs de la Jeunesse, 1er janvier 2020.

Ambassadeurs de la Jeunesse

31 Rue de Poissy 75005 Paris

E-mail : contact@ambassadeurs-jeunesse.org

Site internet : www.ambassadeurs-jeunesse.org

Sommaire

Politiques industrielles et commerciales : quel bilan pour l'implémentation des politiques néolibérales ? Investissements, tissu industriel et capital humain – p. 2

- Années 1950-1970 : les difficultés du modèle Import-Substitution-Industrialisation
- Années 1980 : la crise de la dette et l'essor des politiques néolibérales
- Années 1990-2000 : l'ALENA et la stratégie mexicaine pour une industrialisation par le capital étranger
- Bilan : investissements, tissu industriel et capital humain

Évolutions récentes : une relance de la croissance endogène ? – p. 6

- Années 2010 : renforcement des mécanismes de transferts de technologie et des conditionnalités aux échanges commerciaux
- 2018 : Élection d'Andrés Manuel López Obrador : la remise en cause d'un modèle économique tourné vers l'extérieur ?
- Bilan : Quels résultats attendre pour cette nouvelle orientation ?

Bibliographie – p. 13

I - Politiques industrielles et commerciales : quel bilan pour l'implémentation des politiques néolibérales ? Investissements, tissu industriel et capital humain

Au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, le Mexique a suivi la voie économique de nombreux pays d'Amérique latine. De 1950 à 1980, le Mexique a fait partie du LA6, un groupe de pays latino-américains utilisant le modèle *Import Substitution-Industrialisation* (ISI). Les politiques d'ISI visaient à industrialiser les économies en nationalisant toute la création industrielle. Selon ce modèle, les économies latino-américaines produisent au début de la chaîne de valeur : ils fournissent des matières premières et les exportent vers les pays industrialisés. Les pays industrialisés transforment les matières premières et vendent ensuite les produits transformés au reste du monde.

Les politiques basées sur l'ISI ont connu des résultats mitigés. Les fournisseurs de matières premières, comme le Mexique, étaient extrêmement dépendants du cours des matières premières et ne disposaient pas de l'infrastructure nécessaire pour remonter la chaîne de valeur de la production. Le manque d'infrastructures et de technologies a par ailleurs entravé la progression de la compétitivité et la convergence internationale vers ce modèle ne s'est pas produite¹.

Au début des années 1980, la crise de la dette a frappé le Mexique. Dès lors, les entreprises d'État nationalisées pendant la période de l'ISI étaient devenues trop coûteuses pour que le secteur public - fortement endetté - n'arrive à les maintenir. Les ajustements structurels requis par les institutions économiques internationales telles que le Fonds

¹ F. FAJNZYLBBER, *La industrialización trunca de América Latina*, 1983.

monétaire international (FMI) ont prescrit une vague de privatisation et le retour à une économie basée sur l'exportation.

L'étape suivante vers la libéralisation de l'économie mexicaine a été la signature du traité de libre-échange ALENA (Accord de libre-échange nord-américain) en 1994 entre les États-Unis, le Mexique et le Canada. Elle a renforcé l'interdépendance entre les économies mexicaine et états-unienne. Avec l'ALENA, le modèle des *maquiladoras* est devenu une composante majeure de la politique économique mexicaine : l'attraction de capitaux étrangers comme principale priorité, avec des tarifs douaniers bas, une main-d'œuvre locale bon marché et une faible protection des travailleurs.

Cette politique économique néolibérale a entraîné de véritables améliorations économiques, par exemple le développement des secteurs de l'aéronautique et de l'industrie automobile, et de manière générale le développement des infrastructures, l'accès à de nouveaux marchés et l'augmentation du niveau de technologie des entreprises locales.

Au niveau de la formation, les investissements étrangers ont, dans une certaine mesure, permis d'élargir l'offre et la qualité du capital humain. L'Université Aéronautique de Querétaro (UNAQ) par exemple, doit sa création à Bombardier, firme canadienne qui a décidé d'implanter des usines dans l'État de Querétaro en 2015. Elle collabore aujourd'hui avec de nombreuses autres multinationales du secteur telles que Safran ou Airbus. Il reste cependant que les métiers manufacturiers auxquels l'UNAQ forme ont peu de valeur ajoutée en termes de compétitivité.

Il faut par ailleurs noter plusieurs conséquences négatives de cette politique en ce qui concerne les capacités d'innovation et de croissance endogènes. Les systèmes intégrés dans la logique de l'attraction du

capital étranger n'ont pas donné la priorité au développement des capacités de production endogènes, ni en termes d'infrastructures, ni en termes d'organisation, ni en termes de main-d'œuvre.

Premièrement, le tissu industriel et les structures de production se sont développées en accord avec un modèle tourné vers l'extérieur. Ainsi, l'industrialisation au Mexique s'est faite en fonction des besoins économiques des États-Unis plutôt que des siens. Dans le secteur de l'agriculture par exemple, la concurrence des produits états-uniens fortement subventionnés a provoqué un déclin du secteur agricole mexicain auparavant prospère. Simultanément à la chute des emplois agricoles, la croissance des emplois manufacturiers a provoqué un exode rural. Cette crise a participé à ce que les cartels puissent prospérer dans certaines régions agricoles².

Deuxièmement, le libre-échange prôné par l'ALENA, fortement intégré, renforce l'interdépendance des économies qui en font partie. Pour les économies les moins performantes du partenariat, en l'occurrence le Mexique, cela veut dire une concurrence déloyale avec les partenaires. Les détracteurs de l'ALENA ont ainsi constaté que les entreprises mexicaines étaient exposées à la concurrence des entreprises mondiales sans aucune protection de la part de leur gouvernement³.

Un autre enjeu majeur pour le développement des capacités locales est l'aptitude des entreprises locales à absorber les transferts technologiques occasionnés par les investissements directs étrangers (IDE). Une étude des IDE dans le contexte de l'ALENA⁴ souligne ainsi que les IDE au Mexique ont contribué à développer les capacités technologiques dans les secteurs où les entreprises multinationales

² G. LONG, différents séminaires, 2018-2019.

³ C. RUIZ GARCIA, « Internal And External Sources Of Capacity Building In The Mexican Auto-Parts Industry », University of Sussex, Avril 2015.

⁴ E. ARMAS, J.C. RODRÍGUEZ, « Foreign direct investment and technology spillovers in Mexico: 20 years of NAFTA », *Journal of Technology Management & Innovation*. Volume 12, Issue 3, 2017.

étaient déjà établies et beaucoup plus avancées que les entreprises locales.

Les investissements étrangers ont donc bénéficié majoritairement aux entreprises étrangères, plutôt qu'aux entreprises mexicaines, et ont eu peu d'effets sur la réduction de l'écart technologique entre les entreprises locales et les entreprises étrangères dans les secteurs à plus forte valeur ajoutée (comme les industries hautement spécialisées et fondées sur le savoir). En revanche, la même étude indique que les IDE ont eu des effets positifs sur la formation des travailleurs et la collaboration entre entreprises.

Par ailleurs les investissements étrangers se sont fait de manière concentrée sur certains secteurs. Des poches d'innovation se sont ainsi formées, dans les secteurs de l'aéronautique, de l'automobile ou des technologies de l'information par exemple. Cependant, le développement des industries reste inégal à travers le pays.

La responsabilité des pouvoirs publics dans ces développements ne peut être ignorée. Dans une étude comparative de processus de développement des capacités industrielles dans les pays en développement, Ruiz-Garcia compare les politiques publiques asiatiques et mexicaines. Elle fait valoir qu' « [au Mexique], le rôle du gouvernement dans la promotion des entreprises axées sur l'exportation par la privatisation, la déréglementation des IDE et la libéralisation commerciale et financière, a éliminé toutes les incitations et subventions pour l'industrie manufacturière, qui étaient au cœur du processus d'accumulation technologique au niveau des entreprises dans les pays asiatiques »⁵.

⁵ C. RUIZ GARCIA, « Internal And External Sources Of Capacity Building In The Mexican Auto-Parts Industry », University of Sussex, Avril 2015.

II - Évolutions récentes : une relance de la croissance endogène ?

S'il faut tenir compte de l'héritage économique néolibéral qui prévaut au Mexique, on peut toutefois noter des changements aux politiques industrielles et commerciales depuis une dizaine d'années.

Tout d'abord, on assiste à des changements d'orientation en ce qui concerne les mécanismes de transferts de technologie liés aux IDE. Les efforts nationaux visant à encourager le transfert de technologie dans les IDE sont relativement récents. Les politiques de compensation dites d'*offset*, qui consistent à conditionner l'acquisition de biens et de services à des mécanismes de transfert de technologie, ne sont devenues une priorité stratégique nationale qu'en 2012.

Dans le secteur de la médecine, un exemple du développement des transferts de technologie et de compétences des entreprises étrangères vers les entreprises mexicaines est donné par SANOFI. Ce dernier, principal fournisseur de médicaments en Amérique latine, a récemment signé un accord avec le Mexique pour la mise en place d'une usine de production de vaccins. Avec un investissement de plus de 1,725 milliard de pesos (environ 90 millions de dollars⁶) SANOFI Mexique ambitionne de créer 100 emplois directs et 600 emplois indirects, et de pouvoir produire 30 millions de vaccins contre la grippe saisonnière et jusqu'à 90 millions de doses en cas de pandémie⁷.

Les modalités de l'échange sont les suivantes : le Mexique recourra à SANOFI pour accéder aux composants nécessaires à la fabrication des vaccins, aux brevets et à la formation de ses travailleurs. D'ici 2030,

⁶ Conversion au 5 novembre 2019.

⁷ Site de Sanofi México, <https://www.sanofi.com.mx/SolucionesEnSalud/SanofiPasteur>, consulté le 04/11/2019.

l'usine devra être entièrement gérée par des Mexicains, sous l'autorité du Ministère mexicain de la Santé⁸.

Par ailleurs, l'élection d'Andrés Manuel López Obrador (ci-après dit AMLO) en 2018 illustre une volonté populaire de remettre en cause un système économique fortement dépendant de l'extérieur. AMLO a annoncé depuis le début de son mandat sa volonté de réinvestir dans une politique industrielle nationale. Selon lui, dans le passé les décideurs mexicains ont procédé à une privatisation excessive de l'économie. Le Mexique aurait sacrifié sa souveraineté en matière d'élaboration des politiques industrielles, afin de répondre aux exigences de l'ajustement structurel à la suite de la crise de la dette et de faire face à la croissance industrielle extérieure. Pour remédier à cette situation, AMLO prône la reconstruction d'une politique industrielle nationale et endogène.

Cela se fait, d'une part, à travers de forts investissements dans les champions industriels nationaux comme CEMEX, PEMEX ou Grupo Carso. PEMEX, le distributeur national de pétrole, avait considérablement réduit ses investissements dans les raffineries, au point de devoir importer de l'essence raffinée des États-Unis. Cela revenait moins cher que la construction ou la rénovation de raffineries mexicaines, malgré le fait que le Mexique soit le onzième plus grand producteur de pétrole au monde. D'autre part, AMLO a exposé différents projets ayant trait à l'amélioration des infrastructures pour stimuler le commerce avec le *Tren transístmico*⁹, ou encore le tourisme avec le *Tren maya*.

En outre, les thèmes de la lutte contre la corruption et de la lutte contre la pauvreté sont centraux au mandat López Obrador. La lutte

⁸ Entretiens, Ambassade du Mexique en France, Juillet-Août 2019.

⁹ R. CANDELAS RAMÍREZ, El proyecto del tren transístmico, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Carpeta informativa núm. 119, Juin 2019.

contre la corruption s'illustre par la réévaluation d'une grande partie des programmes gouvernementaux et des dépenses publiques, mais aussi par des enquêtes faites dans le secteur privé. Le montant total des amendes appliquées aux entreprises coupables était estimé à soixante-dix milliards de dollars en octobre 2019¹⁰. Ces mesures dénotent une volonté d'améliorer l'environnement des affaires en s'attaquant à des problèmes internes.

En parallèle, des politiques de lutte contre la pauvreté sont mises en place. On peut citer, entre autres, l'augmentation des salaires des travailleurs du double à la zone frontalière états-unienne et de soixante pour cent dans le reste du pays, ainsi que la distribution de *vouchers* pour les ménages les plus pauvres. Ces mesures visent à encourager la consommation.

Les politiques de commerce extérieur sont également affectées par de nouvelles orientations en diplomatie. On note à cet égard deux tendances simultanées. D'une part, une diplomatie davantage isolationniste que par le passé. Depuis sa prise de fonction, López Obrador n'a assisté ni aux réunions du G7, ni à celles du Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP). Dans la continuité de la doctrine Estrada¹¹, le Mexique d'AMLO se prononce par ailleurs peu sur les questions de politique internationale. Cela s'est illustré notamment lorsque le Mexique a refusé de reconnaître le gouvernement de Juan Guaidó au Venezuela, à l'inverse de la majorité des pays de l'OCDE. Le message ici va encore une fois dans le sens de l'endogène : se concentrer sur la résolution des défis internes au Mexique, et éviter de se projeter à l'étranger.

¹⁰ L. CARLSEN, Séminaire « Un an après la prise de fonctions d'« AMLO », où en est la « quatrième transformation » du Mexique ? », Institut des Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), 1er octobre 2019.

¹¹ Doctrine de non-interventionnisme tirée du nom de l'ancien Ministre des Affaires Etrangères mexicain Don Genero Estrada, selon laquelle la reconnaissance d'un gouvernement devrait être fondée sur son existence de facto, plutôt que sur sa légitimité. Source : [OxfordReference.com](https://www.oxfordreference.com)

En parallèle cependant, le Mexique semble chercher une diversification des partenaires commerciaux. Cela est vrai notamment vis-à-vis des marchés asiatiques. Le Mexique a récemment signé un accord de libre-échange avec la Corée du Sud. De plus, l'Accord Global et Progressif de Partenariat Trans-Pacifique (CPTPP) de 2018, qui succède au Partenariat Trans-Pacifique (TPP) après le départ des États-Unis, facilite l'accès du Mexique à des marchés dynamiques comme Singapour et le Vietnam. On peut donc penser à une stratégie de réduction de la dépendance au partenaire états-unien.

Alors qu'il est tôt pour observer les résultats du mandat AMLO, on peut s'interroger sur l'application de ces annonces et leurs chances de réussite. On peut s'interroger d'abord sur les choix faits en termes de politique industrielle. L'augmentation des investissements dans des champions nationaux tels que PEMEX et CEMEX pose de vraies questions en ce qui concerne la lutte contre la corruption. En effet, ces deux entreprises sont impliquées dans des scandales de corruption, blanchiment d'argent et liens avec des groupes criminels. Le phénomène du vol de combustibles ou *huachicoleo*, qui implique - en dehors de citoyens lambda - des employés ainsi que des cadres de l'entreprise pétrolière nationale, en est une illustration.

Alors qu'AMLO met au centre de son programme la lutte contre la corruption, la gestion de ces grandes entreprises et la relation que l'État mexicain entretient avec elles seront regardées et auront un effet déterminant sur sa crédibilité.

Il convient de noter également que la politique industrielle ne se fait pas uniquement au niveau présidentiel. Dans une étude comparative des économies de Nuevo León et de Querétaro, Tijerina suggère que pendant les décennies 1990 et 2000, les politiques de développement

économique définies au niveau des États ont compensé l'inexistence d'une politique industrielle fédérale¹².

Le gouvernement fédéral fournit un cadre pour le développement industriel : accords de libre-échange, incitations fiscales par exemple. Néanmoins, les autorités des États gèrent la majorité des activités stratégiques et opérationnelles. C'est notamment parce que les gouverneurs en poste au Nuevo León et à Querétaro ont permis une continuité politique, qu'une politique industrielle cohérente a pu être mise en œuvre sur le long terme. De fait, les deux États étudiés peuvent se targuer de taux de croissance annuels supérieurs à la moyenne nationale : 5% entre 2005 et 2014 pour Querétaro, et 4% au Nuevo León pour la même période¹³.

Il faudra donc analyser les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique industrielle non seulement à l'aune des annonces présidentielles, mais aussi examiner l'élaboration des politiques au niveau des différents États.

Enfin, en dépit des efforts faits pour relancer une croissance endogène, il demeure que l'économie mexicaine est extrêmement liée à celle des États-Unis. Ces derniers sont de loin le premier partenaire commercial du Mexique, puisqu'ils représentent 80% du commerce extérieur mexicain. La preuve la plus récente de ce phénomène est la renégociation de l'ALENA qui a abouti à l'Accord Canada-États-Unis-Mexique (USMCA) en 2018, et qui a été largement dictée par les États-Unis.

Donald Trump a très tôt dénoncé l'ALENA, qui selon lui bénéficiait aux travailleurs mexicains au détriment des états-uniens. Puisque le faible coût de la main-d'œuvre mexicaine, en particulier à la zone

¹² W. TIJERINA, « Desarrollismo subnacional para el nuevo siglo », *Problemas del Desarrollo*, 192 (49), Janvier-Mars 2018.

¹³ *Ibid.*

frontalière, attirait des entreprises internationales qui pourraient autrement employer des travailleurs états-uniens, Donald Trump a exigé que les salaires mexicains soient augmentés pour contrebalancer ce phénomène.

Si le coût de la suppression de cet accord serait en réalité considérable pour les États-Unis en raison de l'avantage d'embaucher des travailleurs à bas prix sans avoir à se plier à des taxes élevées ou à une réglementation du travail stricte, pour le Mexique ce coût serait encore plus élevé.

Afin de préserver l'accord, le gouvernement d'Enrique Peña Nieto, ainsi que l'administration du futur gouvernement AMLO¹⁴, ont accédé à cette demande. La réforme du travail (*Reforma Laboral*) adoptée au début du mandat d'AMLO est en grande partie liée aux résultats des négociations de l'accord USMCA. Il comprend l'augmentation des salaires des travailleurs mexicains dans les zones situées à la frontière américaine et l'amélioration des droits syndicaux, entre autres mesures¹⁵.

Ainsi, alors que la politique industrielle du Mexique montre des signes de renforcement dans le sens de la croissance endogène, il faut noter qu'à ce jour, les administrations mexicaines continuent de dépendre fortement de décisions prises aux États-Unis.

De plus, les changements ne peuvent être que progressifs. La période de six ans d'un mandat ne peut effacer des décennies de mise en œuvre de politiques néolibérales. Les progrès réels réalisés dans la « renationalisation » de l'industrie mexicaine restent à voir dans les années à venir. Néanmoins, il paraît peu sensé de s'attendre à des

¹⁴ Le système électoral mexicain fait que les Présidents sont élus 6 mois avant de prendre leurs fonctions. Ainsi, à la fois le gouvernement sortant et le gouvernement entrant ont été impliqués dans les négociations de l'USMCA en 2018.

¹⁵ Reforma a la Ley federal del Trabajo, Secretaria del trabajo y Previsión Social, Diario Oficial, 1^{er} mai 2019.

changements radicaux, surtout lorsqu'il s'agit de réduire la dépendance à l'égard des États-Unis.

Bibliographie

Articles de recherche, ouvrages et séminaires

E. ARMAS, J.C. RODRÍGUEZ, « Foreign direct investment and technology spillovers in Mexico: 20 years of NAFTA », *Journal of Technology Management & Innovation. Volume 12, Issue 3, 2017*

L. CARLSEN, Séminaire « Un an après la prise de fonctions d'« AMLO », où en est la « quatrième transformation » du Mexique ? », Institut des Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), 1^{er} octobre 2019

F. FAJNZYLBER, *La industrialización trunca de América Latina*, 1983

G. LONG, différents séminaires, 2018-2019

C. RUIZ GARCIA, «Internal And External Sources Of Capacity Building In The Mexican Auto-Parts Industry», University of Sussex, April 2015

W. TIJERINA, «Desarrollismo subnacional para el nuevo siglo», *Revue Problemas del Desarrollo*, 192 (49), Janvier-Mars 2018

Textes officiels, textes juridiques

R. CANDELAS RAMÍREZ, El proyecto del tren transístmico, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Carpeta informativa núm. 119, Juin 2019

Reforma a la Ley federal del Trabajo, Secretaria del Trabajo y Previsión Social, Diario Oficial, 1^{er} mai 2019,

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lft/LFT_ref30_01may19.pdf

Sources orales

Entretiens, Ambassade du Mexique en France, Juillet-Août 2019

Ressources en ligne

Site de Sanofi México,
<https://www.sanofi.com.mx/SolucionesEnSalud/SanofiPasteur>,
consulté le 04/11/2019

Doctrine Estrada : [OxfordReference.com](https://www.oxfordreference.com), consulté le 05/11/2019