

*COLLECTION RENCONTRES EUROPÉENNES*

REGARDS CROISÉS SUR  
LES INTÉGRATIONS RÉGIONALES :  
EUROPE, AMÉRIQUES, AFRIQUE

Éditeurs :

CATHERINE FLAESCH-MOUGIN

JOËL LEBULLENGER

EXTRAIT

**BRUYANT**  
BRUXELLES  
2 0 1 0

# LES EFFETS SOCIO-ÉCONOMIQUES DE L'ALENA

PAR

ILAN BIZBERG

PROFESSEUR AU CENTRE D'ÉTUDES INTERNATIONALES,  
EL COLEGIO DE MEXICO (MEXIQUE)

## I. - LES TRANSFORMATIONS DE LA STRUCTURE ÉCONOMIQUE DU MEXIQUE COMME CONSÉQUENCE DE L'ALENA ET SES LIMITES

Les effets du Traité de Libre Échange (l'ALENA) sur la situation socio-économique du Mexique sont très paradoxaux. D'une part, on peut constater une impressionnante augmentation des exportations; celles-ci ont augmenté de 30.691 millions de dollars en 1988 à 162.000 millions en 2003. Les tout derniers chiffres, montrent qu' alors qu'en 1993, un an avant la mise en route du traité, le Mexique exportait 3.491 millions de dollars par mois, en 2007 il a atteint 26.000 millions de dollars par mois au milieu de l'année, pour terminer à 21.600 millions. Grâce au traité de libre échange, le Mexique est devenu un des plus grands exportateurs du monde. En fait, le commerce extérieur comme part du PIB a augmenté d'une manière très considérable pour atteindre des niveaux semblables à ceux de la Corée et de l'Espagne. Alors qu'en 1970 la part du PIB dédiée au commerce extérieur du pays était d'un peu moins de 10 %, en 2006 elle était de près de 30 %. À la même époque la proportion pour l'Espagne était d'environ 27 % et pour la Corée de près de 40 %. D'autre part, alors qu'avant le traité de libre-échange le Mexique exportait surtout des produits primaires (produits agricoles et du pétrole), aujourd'hui, la part des manufactures dans ses exportations est de près de 80 %, alors que les produits pétroliers constituent 16,8 % et les agricoles à peine 3,1 % (1).

(1) Selon des données de la Banque du Mexique, 2006.

Pourtant, les importations du pays ont augmenté au même rythme, elles sont passées de 28.082 à 170.000 millions de dollars par an de 1988 à 2003. Elles ont encore augmenté de 2003 à la fin 2007, atteignant près de 28.000 millions par mois au milieu de l'année et un peu plus de 23.000 millions à la fin de l'année. Ce rapport si étroit entre les importations et les exportations montre que les exportations sont très dépendantes des importations et explique les difficultés de la balance commerciale du pays pour produire un excédent. Cela est une conséquence du fait que le secteur exportateur n'utilise guère des pièces détachées produites au pays. Cela s'explique, entre autres, par le faible taux d'intégration nationale de l'industrie *maquiladora*, qui est un des secteurs exportateurs les plus dynamiques et qui constitue environ 30 % du total des exportations; il est de à peine 3 %.

Cela donne comme résultat que le Mexique ait un déficit commercial persistant, en 1993 il a été d'environ 1.300 millions par mois, pour devenir excédentaire pendant la crise de 1995-96, et redevenir négatif en 1997. Il oscille actuellement entre 300 millions et 1.600 millions de déficit par mois, atteignant les 11.000 millions par an au début de l'année 2008. Néanmoins, ce constat a besoin d'être affiné car il y a des disparités avec les partenaires tiers. En effet, avec les États Unis, il existe un excédent commercial toujours croissant à partir du traité. En 1993, il fut de 74 millions, en 2000 de 1.347 millions, et en 2007 de 6.494 millions de dollars par mois, ce qui pourrait être considéré comme un succès du modèle. C'est avec le reste du monde que le déficit se génère, les rapports les plus déficitaires sont avec la Chine et le Japon, de 2.406 millions par mois et de 1.243 millions par mois respectivement. Avec l'Allemagne, il y a un déficit de 425 millions, avec le Brésil de 235 millions et avec la France de 179 millions (2).

La problématique de la faible intégration de la production nationale au secteur exportateur est centrale. Dans la période de l'économie protégée au milieu des années 60, le gouvernement a donné la possibilité aux entreprises étrangères qui se situaient à la frontière des États-Unis, d'importer des pièces détachées afin de les assembler au Mexique. On comptait sur la main d'œuvre bon mar-

ché du Mexique et on espérait des investissements et du transfert de technologie. Avec l'ALENA, on avait pensé qu'on passerait à un autre type de dynamique économique. Néanmoins, un des secteurs qui a le plus cru à partir du traité fut celle-ci. Tout au plus, le reste de l'industrie exportatrice a commencé à se comporter de plus en plus comme l'industrie *maquiladora*. En fait, on trouve que les importations temporaires pour leur exportation sont liées directement à 78,8 % des exportations totales (3). Cela veut dire que les industries exportatrices partent de la rationalité de l'industrie *maquiladora*, une main d'œuvre bon marché et des subsides publics tels l'exemption de l'impôt sur la valeur ajoutée (IVA, en espagnol) et sur le revenu, pas d'impôt sur les importations. Cela veut dire que, contre ce qu'il affiché, le gouvernement continue à inciter les entreprises étrangères à ne pas s'intégrer à l'industrie locale (4).

Les effets de cette déconnexion du secteur externe de l'interne ne se présentent pas uniquement sur la balance commerciale, mais aussi sur la performance de l'économie : en termes tant d'investissement que de productivité. En premier lieu, le taux d'investissement est faible par comparaison à d'autres pays qui se développent rapidement. Pendant les dix dernières années le Mexique a eu des taux d'investissement brut comme pourcentage du PIB un peu au dessous de 20 %, alors que des pays comme la Corée et l'Espagne atteignent les 30 % ; un niveau considéré comme un chiffre nécessaire pour un pays en développement. D'autre part, la productivité du pays, mesurée en changement du PIB par heure travaillée, n'a pas cru entre 1990 et 1993, a décliné entre 1995 et 1996 par 9 %, a cru entre 1998 et 1999, pour se tasser à nouveau entre 2002 et 2004. Ce qui a eu comme résultat que la productivité au Mexique n'a guère augmenté pendant plus de 10 ans; en fait le Mexique est le pays avec le niveau de productivité le plus bas de tous les pays de l'OCDE.

(2) Grupo de trabajo integrado por INEGI-BANXICO-SAT (Servicio de Administración Tributaria) y la Secretaría de Economía, 2007.

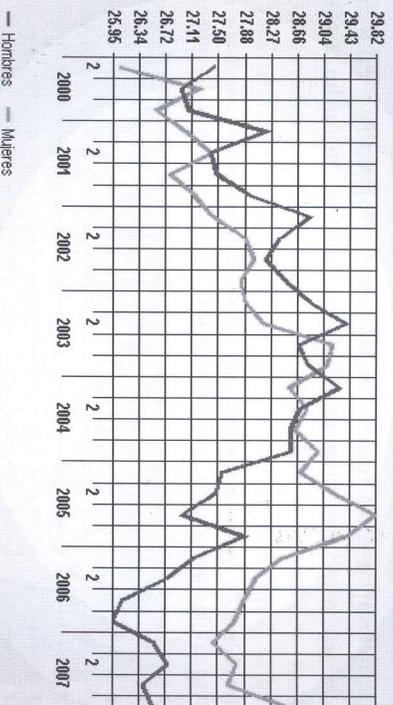
(3) Dussel PÉREZ, « Liberalización comercial en México, 15 años después », manuscrito, <http://kellogg.nd.edu/events/pdfs/peters.pdf>, p. 13.

(4) *Ibidem*.

## II. – LES CONSÉQUENCES SOCIO-ÉCONOMIQUES DE L'ALIENA

Pendant les dix dernières années l'économie mexicaine a créée environ 330.000 emplois formels par an (5). De 1998 à 2001, les emplois ont cru d'un peu plus de deux millions de travailleurs, il y a eu un tassement entre 2001 et 2005, pour croître à nouveau à partir de 2005, de nouveau à un taux de 2 millions de travailleurs en trois ans jusqu'en 2008. Même si cette croissance est considérable, elle est insuffisante par rapport aux besoins qu'éprouve le Mexique, si l'on considère que depuis au moins dix ans, plus d'un million de travailleurs entrent sur le marché de travail par an. Cela signifie que environ 70% des entrants sur le marché de travail sont forcés de trouver un emploi dans le secteur informel ou de migrer vers les États-Unis. C'est cela qui fait dire à beaucoup d'analystes que la croissance qui dépend exclusivement du marché extérieur n'est pas suffisante pour un pays comme le Mexique, et qu'une croissance basée sur le marché interne est nécessaire. Cela explique le fait que même s'il y a eu croissance et création d'emplois, les taux de chômage ont tendance à croître : ainsi il est passé de 2.6% en 2000 à 4.0% en 2008 (6). Néanmoins, pour un pays comme le Mexique, où il n'existe pas d'assurance chômage, le taux de chômage n'est pas indicatif de la situation en tant qu'on est obligé de trouver des moyens de survivre, et cela dans le secteur informel qui se caractérise par un emploi instable, sans contrat, sans prestations, etc. Même les données officielles du travail informel, qui sont sûrement sous-évaluées, montrent un taux de sous-emploi qui va de 27.5% en 2000 à 29% en 2003, pour descendre à 26% fin 2007, parmi les hommes et qui va de 26% en 2000 à 30% en 2005 pour redescendre à 28.6% en 2007 (7).

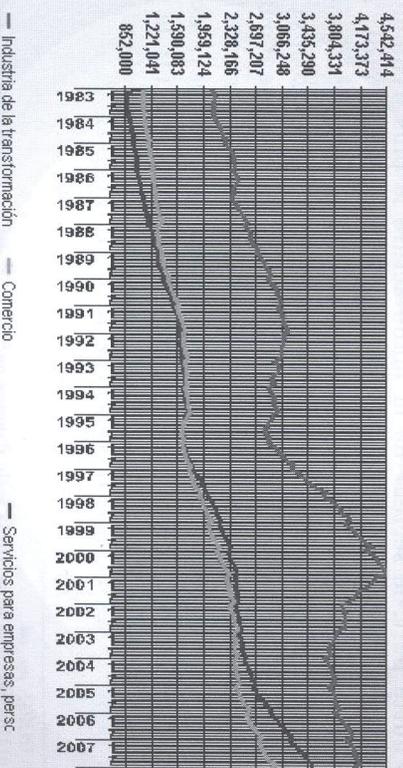
Graphique 1 : Indicateurs économiques de coynuntura – Indicateurs stratégiques trimestriels de occupation y empleo ENOE Valores relativos – Tasa de ocupación en el sector informal



Unidades: Porcentaje de la población ocupada  
Fuente: IMEI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

Les données concernant l'industrie (8) sont toutes aussi paradoxales. En fait, entre 1983 et 2008 la croissance des emplois formels a été la plus élevée dans ce secteur, avec un peu plus de 2.200.000 emplois, contre 1.500.000 pour le commerce et 2.400.000 pour les services.

Graphique 2 : Empleo y desempleo – Asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social por sectores de actividad económicos



Unidades: Número de personas  
Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social.

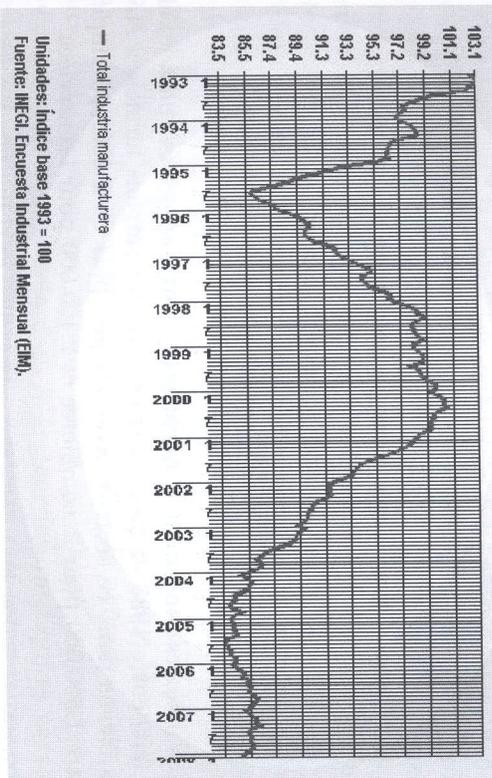
(5) Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía, (INEGI).

(6) INEGI, 2008, <http://dgeonesyp.inegi.gob.mx/bdiest/tempr/vr33209-220644774929.xls>.

(7) *Ibidem*.

Pourtant, l'industrie manufacturière qui était le secteur qui a tiré toute l'économie mexicaine vers le haut avec l'exceptionnelle hausse d'exportations, a vu diminuer son indice de croissance des emplois. Cette industrie va d'un indice de 103 en 1993, tombe à 85.5% à la mi-95, récupère son niveau de 1993 en 2000 et retombe à 85.5 en 2007 (9).

Graphique 3 : Sector manufacturero – Encuesta industrial mensual – Índice – 205 clases de actividad económica – Índice de personal ocupado



D'autre part, le secteur de la manufacture le plus dynamique pendant les années 90, la *maquiladora* d'exportation (10), qui explique environ 30 % des exportations totales, a vu un tassement de sa capacité de création d'emplois à partir des années 2000. Cela montre bien les limites d'une croissance basée sur ce type d'industrie d'assemblage qui repose sur l'existence d'une main d'œuvre bon marché. On voit en effet apparaître constamment des pays où la main d'œuvre est encore meilleur marché, comme cela fut le cas avec la Chine, la République dominicaine et l'Amérique Centrale

qui se sont posées en concurrence directe avec le Mexique pour cette sorte d'investissement.

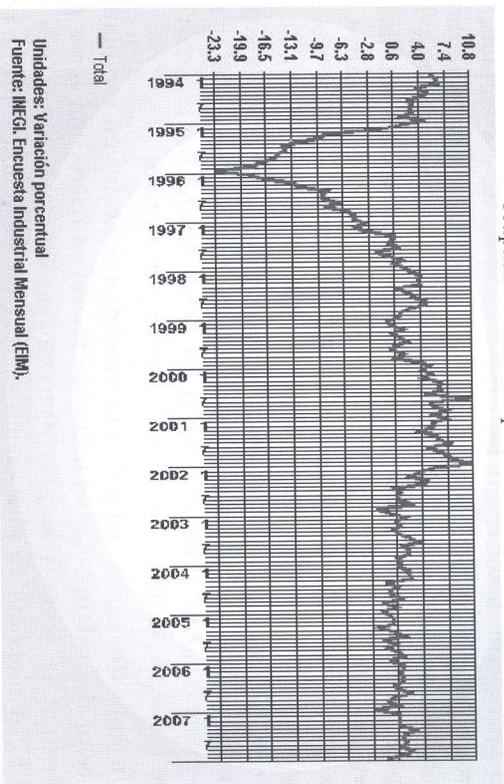
Si on regarde maintenant les caractéristiques de ces emplois, on retrouve une situation encore plus critique. Des quatre millions d'emplois qui ont été créés, un peu moins de la moitié sont des emplois temporaires. D'autre part, même si le salaire minimum n'est pas un bon indice pour évaluer l'évolution des salaires au Mexique, il est tout même intéressant de noter que l'indice réel du salaire minimum est tombé de 100 % en 1994 à 80 % en 1996, et est resté à ce niveau jusqu'à présent. Cela est un indicateur de la situation des salaires au Mexique, et surtout du contrôle qu'a l'État sur son niveau; même si en principe il est le résultat d'une négociation avec les organisations syndicales et entrepreneuriales.

Un indicateur plus parlant (qui montre une évolution semblable) est celui des salaires dans l'industrie manufacturière; qui n'est pas seulement le secteur le plus dynamique depuis la signature de l'ALENA mais qui en plus est un secteur où les syndicats sont très présents et qui ont les salaires les plus élevés. Dans ce secteur, où la variation annuelle de l'index de rémunération moyenne réelle par personne se situait entre 4 et 7 %, selon les mois, il est tombé jusqu'à -23.3 % en 1996, s'est récupéré à la mi-1997, pour se tasser pendant les deux dernières années de la présidence Zedillo (1994-2000). Pendant les deux premières années de la présidence de Vicente Fox, le premier président issu d'un parti autre que le PRI qui a gouverné le pays pendant plus de 70 ans, il y a eu une sorte de « bonus démocratique », quand les salaires moyens réels ont de nouveau augmenté entre 4 et 10 %. Néanmoins, à partir de 2002, il s'est produit un repli de la politique de ce gouvernement envers les syndicats, ce qui a eu comme conséquence que les salaires réels pratiquement n'avancent plus.

(9) INEGI, *op. cit.*

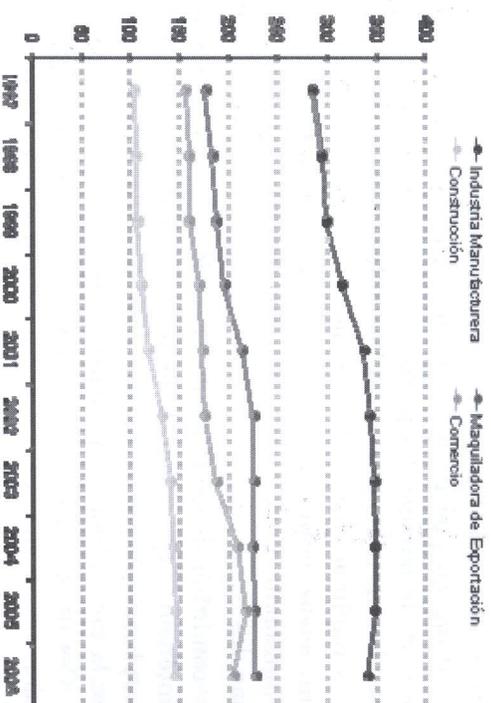
(10) Une industrie basée sur la main d'œuvre qui assemble des parts importées des produits. Jusqu'à récemment (les années 80) elle était majoritairement une industrie de confection textile et des équipements simples de l'électronique, mais à partir de la fin des années 80 elle est devenue plus complexe; on assemble des téléviseurs, des ordinateurs, des parts des équipements automobiles.

Gráfica 4 : Indicadores económicos de coyuntura – Indicadores del sector manufacturero – Índice de las remuneraciones medias reales por persona ocupada – Variación porcentual anual



Cela montre la dépendance politique de ces salaires : ils ont effectivement augmenté pendant les dernières années de la présidence de Salinas, ont fortement baissé pendant la crise de 1995, se sont réupéré pendant le reste du sexennat de Zedillo, ont reçu un coup à la hausse pendant les deux premières années de la présidence Fox et se sont tassés depuis. A la différence du salaire minimum, cette évolution montre la capacité des syndicats et travailleurs de la manufacture à se défendre. D'autre part, il montre tout comme le salaire minimum, la capacité qu'a le gouvernement de contrôler le marché du travail. La plus grande capacité de défense des salaires de la manufacture se montre par la comparaison des rémunérations entre les différents secteurs de l'économie. Ce même graphique nous permet de comparer l'industrie la mieux payée, la manufacture, avec les salaires de l'industrie *maquiladora* et ceux de l'industrie de la construction. On peut ainsi remarquer que les salaires de la manufacture étaient supérieurs à ceux de l'industrie de la construction par près de 150 %, du commerce par 100 % et des industries *maquiladora* par un peu plus de 30 %.

Gráfica 5 : Rémunérations moyennes par secteur économique



En plus des salaires, on a quelques autres indicateurs de la façon dont a évolué la situation des travailleurs pendant ces premiers 13 ans de l'ALENA. On voit d'une part que la proportion des travailleurs qui travaillent à temps partiel a augmenté considérablement à partir des années 90 ; ils étaient environ 16 % en 1979, 27 % en 1991, 28 % en 1995, 13 % en 2000, pour augmenter de nouveau à 29 % en 2006. D'autre part le nombre des travailleurs sans prestations a augmenté de 61 % en 1991 à environ 63 % en 2006 (11).

### III. – LES SOURCES POLITIQUES DES LIMITES DU MODÈLE ÉCONOMIQUE MEXICAIN À L'INTÉRIEUR DE L'ALENA

Il est certain que le maintien des bas salaires et des conditions précaires des travailleurs mexicains est dans une grande mesure le fait de la faible intégration de l'industrie nationale au secteur exportateur qui constitue, comme nous l'avons vu, le noyau dynamique de l'économie nationale. Cette déconnexion entre le secteur exportateur et celui orienté vers le marché interne donne comme

(11) PACHECO (E.), 2007, communication présentée au colloque «Mexique-Maroc: une comparaison», Rabat, décembre 2007.

résultat que la plupart des impacts, tant en termes de productivité qu'en termes technologiques, sont transférés vers les centres d'importation, au lieu de générer une dynamique interne propre. D'autre part, le fait que les pièces détachées les plus complexes et avec plus de valeur ajoutée soient produites à l'extérieur du pays et importées implique que l'industrie mexicaine est chargée de la partie du processus de production avec la moindre valeur ajoutée, qui utilise une main d'œuvre peu qualifiée et même peu spécialisée, basée sur des bas salaires.

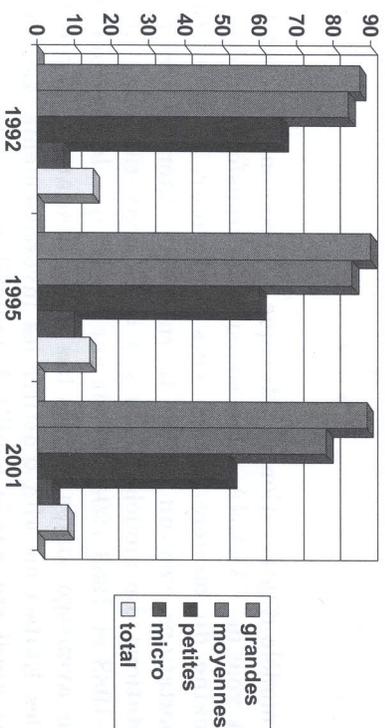
Cette condition dépendante de l'extérieur se combine avec une autre, intérieure : l'excédent de main d'œuvre défini par l'évolution démographique et par l'impossibilité de l'économie nationale à absorber la main d'œuvre qui entre chaque année sur le marché du travail. Ces deux dynamiques (extérieure et intérieure) expliquent la pression vers le bas sur les salaires, comme nous pouvons le voir clairement dans le secteur le plus dynamique des manufactures, les *maquiladoras*. On a pu voir comment les salaires de ce secteur ont peu progressé même dans les années où il y a eu un marché de travail très tendu au Nord du Mexique, pendant les années 90, quand le nombre de *maquiladoras* est passé de 1.703 à 3.590, de 1990 à l'an 2000 (12).

Cette dernière tendance aurait pu être contrecarée par un syndicalisme puissant, néanmoins le fait que l'État mexicain ait misé sur la perpétuation du modèle exportateur basé sur des importations et des bas salaires a eu comme résultat que l'État mexicain continue à utiliser sa capacité de contrôle sur le syndicalisme afin d'empêcher l'apparition d'un syndicalisme autonome plus puissant. Le corporatisme étatique qui a caractérisé le syndicalisme mexicain depuis son intégration au système politique national-populaire dans les années 30 s'est perpétué au-delà de la période de l'économie de substitution d'exportations. Tout au plus, ce contrôle traditionnel sur le syndicalisme a été renforcé à partir des années 80, avec le déclin du régime national-populaire, quand une nouvelle génération de gouvernants du PRI, issus de l'économie (les technocrates) plutôt que juristes, qui ont privatisé les entreprises de l'État, ont mis en œuvre des mesures de flexibilisation du travail qui ont affaibli les syndi-

cats à l'intérieur des grandes entreprises privées et publiques, et finalement, avec la transition politique qui a diminué l'importance politique des syndicats et d'autres organisations populaires, qui a conduit à la dé-corporativisation du PRI et sa territorialisation (13). Tout cela a eu comme résultat l'affaiblissement des organisations corporatistes, mais n'a pas donné lieu à une autonomisation des syndicats de l'État et à leur démocratisation, sauf dans quelques grandes entreprises. Elle a au contraire, avec la complicité tant du gouvernement que des dirigeants syndicaux corporatistes, donné lieu à un système syndical contrôlé directement par les entrepreneurs.

Même à partir de la fin des années 80, avec la transition politique, le secteur syndical est resté très subordonné à l'État. Cette situation s'aggrave avec le fait qu'il y ait une grande réserve de main d'œuvre dans le secteur informel, ainsi qu'un secteur formel quasiment non syndiqué et sans prestations, dans les micro-entreprises (14), qui constituent 95.5% du total des entreprises au Mexique et qui employaient 18% des travailleurs dans l'industrie, 52% dans le commerce et 42% dans les services. Dans ce secteur, seuls 10% des travailleurs sont inscrits à la Sécurité Sociale, et moins de 5% ont un syndicat.

Graphique 6 : Taux de syndicalisation par type d'entreprise par grandeur dans la manufacture



(13) Je comprends cela comme le passage de l'appareil du parti du contrôle des dirigeants des organisations sociales au contrôle du parti par des gouverneurs des différents États de la République mexicaine.

(14) Jusqu'à 15 employés.

(12) BARAJAS (R.), AMARAZ (A.), CARRILLO (J.), CONTRERAS (O.), HUALDE (A.) et RODRIGUEZ (C.), *Industria Maquiladora en México: Perspectivas del Aprendizaje tecnológico-organizacional y escalamiento industrial*, El Colegio de la Frontera Norte, 2004, p. 63.

La combinaison entre un contrôle sur le syndicalisme dans les petites et moyennes entreprises (et quelques unes des grandes, notamment les *maquiladoras*) par les entrepreneurs ou des leaders syndicaux vénéaux, avec la complaisance du gouvernement, l'absence des syndicats et des prestations sociales dans les nombreuses micro-entreprises et une proportion énorme de la population dans le secteur informel, donne lieu à une situation de pression à la baisse des salaires réels, ou au moins de leur contrôle par les entrepreneurs et le gouvernement.

Selon l'ONG canadienne, Verité, le Mexique se trouve loin derrière des pays comme la Hongrie, la Pologne, l'Argentine, le Chili, la Corée, le Venezuela, le Pérou et la Turquie, en ce qui concerne le niveau d'application des standards de travail internationaux. Cela est vrai pour la plupart des entreprises mexicaines à l'exception des plus grandes. D'autre part, même si le pays a signé les plus importantes des conventions de l'OIT, l'ONG Verité a trouvé qu'elles ne sont pas appliquées à cause d'un manque de capacité institutionnelle de mise en œuvre (15). Considérant qu'au Mexique l'État a une très grande capacité de diriger la politique de l'emploi grâce aux attributions du Ministère du Travail et son contrôle sur les syndicats, il est clair que la politique du contrôle des salaires et le manque d'application des conventions du travail se font en accord avec le gouvernement.

\*  
\* \*  
\*

Le modèle d'intégration du Mexique à l'économie internationale par la voie de l'ALENA a été conçu pour transformer l'économie mexicaine du modèle tourné vers l'intérieur, la substitution d'importations, vers un modèle tourné vers l'extérieur, tiré par les exportations. Le modèle conçu par deux gouvernements du PRI (1982-1988 et 1988-1994) misait sur le fait que le Mexique avait comme avantage comparatif les bas coûts salariaux et la proximité avec les États-Unis afin d'attirer les investissements. Le contrôle sur les syndicats, sur le conflit distributif assurait le maintien de

l'avantage des bas salaires. Ils avaient pensé que les entrepreneurs mexicains allaient s'intégrer de manière naturelle au secteur tiré par les exportations.

Néanmoins, 14 ans plus tard le secteur orienté vers l'économie interne a été très affaibli par l'ouverture des frontières aux produits d'importation de consommation et il n'a pas réussi à s'intégrer au secteur exportateur dominé par les entreprises multinationales et par les *maquiladoras*. Cela a eu comme résultat l'accroissement des importations au même rythme que les exportations, ce qui donne comme résultat un déficit de la balance commerciale. D'autre part, cela donne lieu à un faible taux d'investissement par rapport au PIB et à un tassement de la productivité.

D'autre part, le maintien d'un modèle économique fondé sur les bas salaires, imposé par les gouvernements du PRI et plus récemment du PAN sur la base de leur contrôle des syndicats, a eu comme résultat une faible absorption de la main d'œuvre disponible, le maintien des inégalités de revenu et un marché intérieur faible. Il a aussi donné lieu à une faible absorption de technologie, alors que celle-ci est suscitée par l'augmentation du coût de la main d'œuvre et par l'accroissement de sa qualification.