



CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE

Document de travail No. 4

(Ex-Document Technique No. 4)

LE RÉÉQUILIBRAGE ENTRE LE SECTEUR PUBLIC ET LE SECTEUR PRIVÉ : LE CAS DU MEXIQUE

par

Charles-Albert Michalet

Realisé dans le cadre du programme de recherche:
Vers un rééquilibrage du secteur public et du secteur privé dans les pays en développement



TABLE DES MATIERES

Preface	9
Introduction	11

Chapitre I

LA CONCEPTION MEXICAINE DU REEQUILIBRAGE ET LA CRISE ECONOMIQUE

1. Le cadre macroéconomique de la politique du rééquilibrage	13
1.1 Une priorité absolue : la lutte contre l'inflation	14
1.2 Le coût de la stabilisation	16
2. Le cadre juridique et institutionnel du rééquilibrage	20
2.1 La Constitution de la République	21
2.2 Les principes du rééquilibrage	22

Chapitre II

L'EXPERIENCE MEXICAINE DU REEQUILIBRAGE : REDIMENSIONNEMENT ET RECONVERSION : 1983-88

1. La place du secteur public dans l'économie mexicaine avant le rééquilibrage ..	27
1.1 La constitution du secteur public, un rappel historique	27
1.2 Le poids du secteur public au début des années 80	30
1.3 Les performances du secteur public	33
2. Le redimensionnement du secteur public	37
2.1 Un bilan global	38
2.2 Le redimensionnement du secteur industriel	38
2.3 L'impact du redimensionnement	44
3. Les objectifs de la reconversion industrielle	46
3.1 Industrie sucrière	46
3.2 Industrie des fertilisants	48
3.3 Industrie des équipements de chemin de fer	48
3.4 Industrie navale	49
3.5 Industrie sidérurgique	49

Chapitre III

LE REEQUILIBRAGE, UN PROCESSUS EN TRANSITION

1. Un redimensionnement inachevé	51
1.1 Une transparence imparfaite	52
1.2 Des freinages dans la mise en oeuvre	53
2. Une modernisation problématique du secteur public	54
2.1 Rééquilibrage et concurrence	54
2.2 Financement de la reconversion industrielle	56

3.	Le pari du relais de l'initiative privée	56
3.1	L'émergence des entrepreneurs ?	57
3.2	Les apports de capitaux extérieurs	59
	En guise de conclusion : rééquilibrage économique et rééquilibrage politique	61
	Bibliographie	63

RESUME

La politique de rééquilibrage entre le secteur public et le secteur privé au Mexique s'inscrit dans une redéfinition du modèle de développement qui le ferait passer de la priorité traditionnellement donnée à la substitution aux importations à la priorité de la compétitivité internationale. Les changements structurels qui en découlent comportent deux volets. D'une part, ils visent à *redimensionner* le secteur public par une réduction du nombre des entreprises para-étatiques. Cet objectif se poursuit au moyen de la liquidation, de l'extinction, du transfert à des entités régionales et, enfin, de la vente au secteur privé. D'autre part, par des actions de *reconversion industrielle*, les entreprises maintenues dans le secteur public doivent être modernisées, équilibrées financièrement et devenir compétitives.

La politique du rééquilibrage demeure encore dans une phase transitoire, car au-delà des carences des techniques utilisées, du manque de transparence, ce processus se heurte à la résistance aussi bien du secteur "social" que d'une partie de la classe politique.

SUMMARY

The policy of readjustment between the public and private sectors in Mexico comes under the definition of the country's development model, a process in which the priority traditionally given to import substitution would go instead to international competitiveness. The resulting structural changes include two aspects. First, they are intended to *rescale* the public sector by reducing the number of quasi-public firms. This objective is being pursued by closing them, letting them go to the wall, transferring them to regional entities or selling them to the private sector. Second, through *industrial restructuring*, the firms kept in the public sector must be modernised, balance their books and become competitive.

The readjustment policy is still in a transitional phase for, in addition to the shortcomings of the techniques used and the lack of transparency, this process is encountering opposition from both the "social" sector and a part of the political establishment.

PREFACE

Le Centre de Développement est en train de mener à terme un programme de recherches intitulé "Vers un rééquilibrage du secteur public et du secteur privé dans les pays en développement", placé sous la direction de Dimitri Germidis.

A l'issue d'une réunion d'experts tenue en juin 1987, le Centre a entrepris une série d'études de cas couvrant les pays suivants : Malaisie, Mexique, Jamaïque, Bolivie, Argentine, Maroc, Tunisie et Ghana. Ces études sont achevées ou sur le point de l'être. Le Centre de Développement doit publier un rapport général de synthèse, essentiellement fondé sur ces études de cas, vers la fin de 1989.

Le débat théorique sur la primauté à donner aux forces du marché ou, au contraire, à la planification centralisée -- secteur public contre secteur privé -- remonte à l'après-guerre, époque pendant laquelle l'Etat-providence a été instauré dans les économies mixtes des pays les plus avancés de la zone de l'OCDE. Or, un aspect dont l'importance se dessine et sur lequel le programme du Centre de Développement se concentre, est qu'en nombre croissant, des pays en développement reconsidèrent les termes du débat et montrent qu'ils souhaitent changer de cap.

Charles-Albert Michalet met l'accent sur le cadre macroéconomique et sur l'analyse globale des possibilités d'action ayant pour effet, d'une part, de donner une dimension concurrentielle -- le "redimensionnement" -- aux entreprises du secteur public par une réduction du nombre des entreprises semi-publiques et, d'autre part, de restructurer et de moderniser les entreprises restées sous le contrôle des pouvoirs publics.

INTRODUCTION

La remise en cause de l'équilibre séculaire entre le secteur public et le secteur privé au Mexique coïncide avec le "sexenio" (sexennat) du Président Miguel de la MADRID.

A côté de la lutte contre l'inflation et le respect des engagements financiers extérieurs, la politique dite du "changement structurel" constitue la réponse à la crise économique aiguë à laquelle le Mexique est confronté depuis septembre 1982. Cette dernière a peut-être été la condition permissive d'un retournement majeur de la tendance constante depuis plus de quarante années à l'extension du secteur public. La nationalisation des banques à la fin d'août 1982 par le Président sortant serait alors l'ultime manifestation d'une tradition qui revendiquerait l'héritage du Président CARDENAS.

Il s'agit d'une orientation à long terme qui doit être inscrite dans la perspective de l'abandon de la stratégie de développement apparemment intangible de la substitution aux importations. En bref, la politique de rééquilibrage devrait préparer l'économie mexicaine à l'ouverture, à la concurrence internationale. Dans cette optique, elle se confond avec un objectif de compétitivité visant à insérer de façon dynamique le Mexique dans l'économie mondiale.

Cependant, le changement majeur d'orientation ne doit pas être analysé comme le rejet pur et simple du modèle d'économie mixte au profit d'une économie pure de marché. Il n'est pas question de jeter par dessus bord la totalité des entreprises étatiques dont le rôle n'est pas négligeable dans le fonctionnement de l'économie. C'est la raison pour laquelle, la politique du changement structurel repose sur deux volets. D'une part, il s'agit de "redimensionner" le secteur public, de le "dégraisser" des entreprises dont le statut public n'est pas justifié. Les opérations de privatisation, à côté des liquidations et des transferts seront les moyens de lutter contre l'"Etat obèse". De l'autre, il s'agit par la "conversion industrielle", de moderniser les entreprises qui ont vocation à demeurer dans le secteur public parce qu'elles appartiennent à des secteurs définis comme stratégiques ou prioritaires. En fin de compte, la compétitivité de l'industrie mexicaine sera le résultat d'un nouvel optimum entre activités privées et activités étatiques. Pour pouvoir faire face aux contraintes de l'ouverture, l'économie mexicaine doit marcher sur deux jambes.

A la fin du sexenio, il n'est pas sûr que le discours du rééquilibrage soit passé intégralement dans les faits, il s'agit encore d'un processus en transition. D'une part, le redimensionnement n'est pas encore totalement achevé. De l'autre, la modernisation des entreprises stratégiques ou prioritaires exige des moyens en hommes et en capitaux qui dépassent les moyens d'un Etat qui doit simultanément faire face à d'autres échéances pressantes, celles du service de la dette externe et interne. Enfin, le succès repose aussi sur un double pari : un pari sur la relève de l'investissement public par l'initiative privée qui exige elle-même l'émergence d'un nouveau type d'entrepreneurs ; un pari, aussi, sur la réalisation sans heurts de nouvelles alliances entre l'Etat et les différences forces politiques existantes.

Notre rapport s'organisera autour des trois chapitres suivants :

- La conception mexicaine du rééquilibrage et la crise économique ;
- L'expérience du rééquilibrage (1983-88) ; et
- Le rééquilibrage, un processus en transition.

Chapitre I

LA CONCEPTION MEXICAINE DU REEQUILIBRAGE ET LA CRISE ECONOMIQUE

La politique du rééquilibrage s'est déroulée sur fond de crise économique aiguë. Les contraintes très fortes auxquelles l'économie mexicaine devait faire face vont évidemment influencer la définition et les moyens de la politique de changement structurel. Il est donc indispensable de retracer, même sommairement, les différentes étapes de la politique macroéconomique suivies par l'Administration du Président de la MADRID.

Pour asseoir la légitimité de la politique de changement structurel, qui se confond avec le rééquilibrage, le cadre institutionnel et juridique existant a été rénové -- la Constitution -- ou créé de toutes pièces. La doctrine de ce tournant stratégique a été exposée largement. Nous consacrerons à son examen la seconde section de ce chapitre.

La politique de changement structurel est présentée comme participant à un mouvement de fond qui se développe à l'échelle mondiale. Il est intéressant de mentionner à cet égard la grande conférence internationale de Juin 1987 "Cambio estructural en Mexico y en el mundo" qui a réuni, sous la présidence du Chef de l'Etat les témoignages d'économistes venus des pays industrialisés, des pays du Sud et aussi d'Union Soviétique et de Chine sur les thèmes mêmes du rééquilibrage : reconversion industrielle, privatisation, décentralisation.

Avec le rééquilibrage, il s'agit bien aussi de lancer le Mexique sur une nouvelle voie stratégique de développement.

1. Le cadre macroéconomique de la politique du rééquilibrage

La politique de rééquilibrage entre le secteur public et le secteur privé a été menée sur fond de très grave crise économique.

Selon les termes mêmes du VIème Rapport du Gouvernement (octobre 1988), "...en 1982, au commencement du sexenio, l'économie était au bord du chaos, avec une inflation de 100 pour cent, une spéculation effrénée contre le peso, des fuites de capitaux à l'étranger considérables, un endettement public sans précédent et une situation de cessation de paiement vis-à-vis des créanciers extérieurs."

En face de cette situation, la politique de rééquilibrage ne constitue qu'une composante d'un programme d'ensemble qui vise à modifier radicalement la stratégie de développement traditionnellement suivie par le Mexique depuis quarante ans, dans la ligne du modèle "inventé" par la CEPAL (cf. URQUIDI in EMMERIJ, 1987). Il s'agit, cependant, d'une composante ayant un contenu symbolique très intense.

Il n'est évidemment pas dans notre intention de présenter ici une analyse détaillée de la vie économique mexicaine durant la période 1982-88. Nous nous bornerons à rappeler les grands tournants des programmes de lutte contre l'inflation, l'objectif prioritaire du gouvernement avec la gestion du service de la dette. Les deux

domaines ne sont évidemment pas indépendants l'un de l'autre. Ensuite, nous nous efforcerons de circonscrire les conséquences économiques et sociales du blocage de la croissance. De la réussite ou de l'échec du traitement appliqué aux difficultés majeures auxquelles l'économie mexicaine est confrontée dépend, en fin de compte, la poursuite de la politique de rééquilibrage.

1.1 Une priorité absolue : la lutte contre l'inflation

Des contraintes rigoureuses

L'équipe gouvernementale qui arrive au pouvoir durant le dernier trimestre de 1982 va se trouver confrontée à des contraintes extérieures extrêmement rigides. Elles vont très sérieusement limiter ses marges de manoeuvre pour tenter de remettre à flot l'économie très endommagée laissée par le Président sortant :

- Depuis la crise d'août, l'accès aux crédits des banques commerciales est circonscrit aux opérations de rééchelonnement ; la "new money" a cessé de couler à flot ;
- La baisse des prix des hydrocarbures entraîne la fin de la "manne pétrolière" et tarit, en fait, la source devenue presque exclusive de devises ;
- En revanche, les taux d'intérêts continuent d'être orientés à la hausse et aggravent la charge du service de la dette ;
- La récession économique, au début des années 80, n'a pas desserré son étreinte sur les économies industrialisées dont la demande de produits primaires demeure affaiblie alors que les tentations protectionnistes, elles, se renforcent.

Il faut ajouter à cette liste déjà dramatique, une série de sécheresses et le tremblement de terre de Mexico en 1985.

En face de cette situation, le gouvernement va afficher quatre priorités :

- L'ajustement des finances publiques ;
- L'ouverture commerciale ;
- La décentralisation administrative ; et
- Le changement structurel.

Le changement structurel dans sa double dimension

Le redimensionnement du secteur public et la reconversion industrielle constituent les deux volets de la politique de rééquilibrage. Nous développerons en détail dans la suite de ce travail ses différents aspects. En fait, si l'on met à part la décentralisation administrative, l'ajustement des finances publiques et l'ouverture commerciale visent conjointement le même objectif : la lutte contre l'inflation et le paiement du service de la dette. Pour l'atteindre, l'Etat décidera de choisir une politique macroéconomique inspirée d'un strict monétarisme. Son résultat sera d'abord de stopper la croissance.

Alors que la période 1954-70 a été qualifiée comme étant celle du "Desarrollo Stabiliizador" (développement stabilisateur), celle allant de 1970 à 1976 du "Desarrollo

Compartidor" (développement redistributif), il a été proposé de caractériser le dernier sexenio comme celui du "Desarrollo Cero" (développement zéro). Cette appellation ne signifie pas qu'il ne se soit rien passé. L'austérité a peut-être posé les bases d'une nouvelle période de modernisation de l'économie mexicaine préparant son entrée sur le marché mondial. Disons-le tout de suite, c'est dans cette perspective qu'il faudra évaluer la politique du rééquilibrage, c'est-à-dire dans un horizon à moyen/long terme et comme fondement d'une orientation stratégique nouvelle.

Les programmes économiques

Trois programmes économiques globaux se sont succédés entre 1982 et 1987 pour juguler les fortes tensions inflationnistes. Leur répétition prouve que la tâche était difficile ; de fait, seul le dernier, lancé en décembre 1987, a donné des résultats. Il s'agit du PSE (Pacto de Solidaridad Economica) qui avait été précédé par le PIRE (Programa Inmediato de Reordenacion Economica) et par le PAC (Programa de Aliento y Crecimiento).

Le PIRE, lancé dès l'arrivée à la présidence de M. de la Madrid est inspiré par une stricte orthodoxie monétaire. Il s'agit d'attaquer l'inflation par une réduction très marquée des dépenses publiques. Cette mesure centrale est accompagnée d'une réforme fiscale portant sur l'assiette de l'impôt sur les bénéfiques, réajustée pour tenir compte de l'inflation, et par des dispositions visant à favoriser la recapitalisation des sociétés.

Les résultats de ce programme sont plutôt décevants : le taux d'inflation passe de 98.9 pour cent en 1983 à 59.2 à 1984 puis 63.7 en 1985.

Le PAC, lancé en juin 1986, visait à relancer la croissance et à tenter de sortir du blocage de l'économie qui avait accompagné les mesures déflationnistes du PIRE. Cependant, les résultats de 1986 avec une augmentation des prix de +105.7 pour cent et de 1987 (+159.2 pour cent) ont fait apparaître immédiatement son caractère prématuré. Le PAC est resté dans les tiroirs...

Le troisième et dernier programme du sexenio de lutte contre l'inflation, le PSE, (décembre 1987) apparaissait aussi comme le plan de la dernière chance pour éradiquer "l'hydre inflationniste". Constatant l'échec des politiques strictement monétaristes, le gouvernement, avec le PSE, va les accompagner de mesures hétérodoxes. Il fait accepter par les divers secteurs sociaux -- privé et syndical et l'administration -- une congélation des prix, des tarifs et des salaires sur la base d'une concertation réussie.

Les résultats du Pacte ne se firent pas attendre, le taux d'inflation a rapidement décréu :

Janvier 1988	+15 pour cent
Février 1988	+8.3
Mars	+5.7
Avril	+3.1
Mai	+1.9
Juin	+2
Juillet	+1.50

Source : México, banco de datos, Banco de México.

Dès Juillet, l'objectif prévu pour la fin de l'année est atteint. Le PSE apparaît donc comme un succès indiscutable et comme un nouveau modèle économique. Des colloques lui sont consacrés (El Economista Mexicano, 1988).

Cependant, derrière l'allure flatteuse de la courbe de l'indice des prix, il faut considérer les résultats de l'économie mexicaine et mesurer le coût d'une politique qui a bloqué la croissance.

1.2 Le coût de la stabilisation

Le coût de la politique de stabilisation monétaire se mesure au niveau des taux de croissance de l'économie, de la formation du capital, du niveau de vie de la population, de l'équilibre extérieur, du déficit public.

La croissance zéro

En brutal contraste avec les sexenios précédents, en rupture avec les quarante dernières années, les résultats du sexenio du Président de la Madrid en ce qui concerne la croissance du PIB sont négatifs : -4.2 pour cent soit, en moyenne annuelle -0.2 pour cent. Ce blocage a entraîné une détérioration du produit par tête. Les tableaux 1 et 2 parlent d'eux-mêmes.

Tableau 1
PRODUIT INTERIEUR BRUT
Millions de pesos et pour cent

1980	841 854.1	8.3
1981	908 762.8	7.9
1982	903 838.6	- 0.5
1983	856 173.6	- 5.3
1984	887 173.6	3.7
1985	911 544.1	2.7
1986	876 905.4	- 3.8
1987 (1)	889 182.0	1.4

1. Le PIB par tête est passé, en pesos constants, de 12 744.8 en 1981 à 10 630.9 en 1987.
Source : México, banco de datos, Banco de México.

La formation brute de capital fixe

Durant toute la période, le taux de croissance de la FBCF a été négatif sauf en 1985 :

	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>
En pourcentage	16.8	-28.3	-6.4	+8.1	-12	-0.7

1. Il résulte de cette tendance une baisse régulière de la part de l'investissement brut dans le PIB comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau 2
EVOLUTION DU TAUX D'INVESTISSEMENT: 1970-87

	Total (pour cent)	Invest. public (pour cent)	Invest. privé (pour cent)
1970-74	19.2	6.5	12.8
1975-79	21.3	8.9	12.4
1980-84	21.5	9.5	12.0
1985	16.9	6.0	10.9
1986	15.5	5.2	10.3
1987	15.3	5.1	10.2

1. D'après un tableau de "Capital" no. 12, oct. 1988, p. 20.
Source : DORNBUSCH (1988) p. 42

Le niveau de vie

Selon les données de la Banque du Mexique, le salaire minimum réel, indice 100 en 1982, est passé de 83.6 en 1983 à 60.3 en 1988.

Simultanément, le taux de sous-emploi a été régulièrement orienté à la hausse. Il est passé de 4.7 pour cent de la population active en 1982 à 20.7 pour cent en 1987. Le pouvoir d'achat des salaires a diminué de 8.3 pour cent entre 1982 et 1987.

La répartition du revenu national a subi, elle aussi, un changement assez notable qui s'inscrit dans une tendance à l'accroissement de l'inégalité. En 1976, la part des salaires dans le revenu national était de 46.5 pour cent, elle n'est plus que de 31 pour cent en 1987 (LABRA, 1988, p. 22).

Le commerce extérieur

Sauf en 1982 et en 1986, le solde de la balance courante est constamment positif durant la période 1982-87 :

	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>
Balance courante	-6 222.0	5 323.8	4 238.5	1 236.7	-1 672.7	3 881.2

Source : México, banco de datos, Banco de México.

Le solde de la balance commerciale est excédentaire chaque année. La grave chute des cours du pétrole en 1986 n'a eu d'autre effet que de réduire l'excédent.

Ces performances sont remarquables compte tenu de la situation de départ du commerce extérieur mexicain dont les exportations étaient de plus en plus dominées par la vente d'hydrocarbures. La diversification des exportations hors pétrole a été rapide ; elle repose dans une très forte proportion sur les firmes ayant le statut de "maquiladoras" (1) et dont la très grande majorité sont des filiales de sociétés nord-américaines même si la présence japonaise augmente.

Les exportations des filiales étrangères représentent à peu près 30 pour cent des exportations non pétrolières. Le marché des Etats-Unis absorbe près des 80 pour cent de ces dernières. Entre 1980 et 1985, les Etats-Unis ont augmenté leurs importations de 50 pour cent ; durant le même temps, les importations mexicaines vis-à-vis des Etats-Unis ont été très sensiblement réduites. Ce mouvement explique la moitié de l'excédent avec le grand voisin du Nord (cf REISEN et VAN TROTSENBURG, 1988 p. 115 et 134). Dans l'hypothèse où l'économie mexicaine retrouverait la voie de l'expansion, le plafonnement des importations serait difficile à maintenir.

Il est à noter que ces bonnes performances commerciales ont été obtenues conjointement à une politique très déterminée d'ouverture des échanges marquée entre autre par l'adhésion du Mexique au GATT en 1985.

Au début de la période, la totalité des importations étaient sous le contrôle de l'Administration qui octroyait produit par produit les autorisations préalables d'exportation.

En 1984, 2 844 produits étaient exonérés de cette procédure ; en 1986 leur nombre s'élevait à 7 306. En 1987, 96 pour cent du total des importations était libéré. Le seul élément de protection était constitué par les tarifs douaniers. Fin 1987, l'Administration a éliminé les taux inférieurs à 20 pour cent.

En 1982-84, le peso a été dévalué de 40 pour cent. Durant la suite du sexenio, il a été procédé à 11 dévaluations supplémentaires par rapport au dollar. Le montant des réserves internationales a atteint des niveaux records même si le PSE marque un coup d'arrêt à cette progression en 1988.

Le déficit public

La réduction du déficit public a été considérée dès le début du sexenio comme étant la clé de la réduction du phénomène inflationniste. De fait, en opposition avec l'année 1982, le solde primaire du secteur public redevient positif dès 1983. Par définition, il exclut les transferts au titre du paiement des intérêts de la dette. Si l'on prend maintenant le déficit financier du secteur public, on constate que sa taille mesurée en pourcentage du PIB s'est accrue durant la période, en dépit des efforts notables pour réduire les dépenses budgétaires.

Le tableau 3 illustre ces constatations.

Tableau 3
DEFICIT PUBLIC 1982-87
pour cent du PIB

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Solde économique primaire du secteur public	-7.3	4.2	4.7	3.4	2.8	5.1
Déficit financier du secteur public			8.7	9.9	16.0	15.8

Source : Rapport d'exécution du Plan 1987 et Banque du Mexique

L'explication de ces résultats désappointants est à chercher dans le poids de la dette du secteur public qui entraîne des paiements d'intérêt sans cesse croissants en pourcentage du PIB comme le montre le tableau 4.

Tableau 4
LE POIDS DE LA DETTE
pour cent du PIB

	1983	1986	1987
Dettes interne	7.6	12.1	15.2
Dettes externe	5.1	4.4	4.3
Total	12.7	16.5	19.5

Source : Banque du Mexique

Il est intéressant de noter que c'est le service de la dette *interne* qui est à l'origine du gonflement du déficit financier du secteur public. En revanche, le pourcentage de la dette externe n'a pas eu tendance à augmenter, il est même plutôt orienté à la baisse si l'on excepte 1986, passant de 19.1 pour cent du PIB en 1982 à 17.1 pour cent en 1987.

Le rééchelonnement de la dette externe a permis de réduire son impact sur le déficit du secteur public. Les trois grandes opérations de rééchelonnement ont eu lieu en décembre 1982, en 1984 et en mars 1987. La première a porté sur 29.1 milliards de dollars (sur un total de 59 milliards) avec étalement sur 8 ans et 4 ans de grâce. La seconde a porté sur 48.7 milliards de dollars sur 14 ans. Alors que les deux précédentes opérations étaient relatives à la dette publique, la troisième concernait le rééchelonnement de la dette vis-à-vis des banques commerciales. Elle a porté sur 52.7 milliards de dollars sur 20 ans avec 7 ans de grâce.

En 1986, le Mexique a obtenu des crédits du FMI, de la Banque Mondiale et de la Banque Interaméricaine de Développement en appui du programme de changement structurel.

Sortir de l'austérité ?

Au terme de ce rappel schématique de la politique macroéconomique du sexenio du Président de la Madrid, il est possible de poser deux questions qui sont en relation avec la politique de rééquilibrage entre le secteur public et le secteur privé.

En premier lieu, la grande interrogation qui se pose à la fin de 1988 est de savoir s'il est possible de "décongeler" l'économie mexicaine, c'est-à-dire de sortir des contraintes introduites par le PSE pour retrouver la croissance sans retomber dans l'inflation.

DORNBUSCH (1988) montre qu'une croissance de 3.5 pour cent par an, qui correspond à la croissance démographique, est compatible avec le service de la dette si l'on respecte trois hypothèses qui sont autant de paris sur l'avenir :

- La fin de l'inflation doit entraîner le rapatriement des capitaux mexicains qui ont fui à l'étranger (selon les estimations les plus modestes, leur montant est voisin de 60 pour cent de celui de la dette), et une augmentation des investissements directs étrangers ;
- L'acceptation par les créanciers, spécialement les banques privées, que le ratio de la dette par rapport au revenu soit constant alors qu'ils souhaiteraient une réduction en valeur absolue de leurs engagements ;

- Enfin, que la consommation par tête demeure constante. Compte tenu de la réduction très sensible du niveau de vie moyen des mexicains, il s'agit là d'une hypothèse forte dans le contexte d'un abandon de la politique d'austérité.

Dans la mesure où la sortie de la croissance zéro exige des préconditions rigoureuses, une seconde question peut-être soulevée relative à la place que pourrait jouer la politique de rééquilibrage dans cette perspective.

Selon une interprétation pessimiste ou à courte vue, il est possible de voir dans les actions de redimensionnement du secteur public par la liquidation et la privatisation d'une partie des entreprises para-étatiques (les "paraestatales") un moyen de lutter contre le déficit budgétaire de l'Etat. Ce qui revient à en faire une composante -- plus ou moins importante -- du dispositif anti-inflationniste. Au pire, la politique du rééquilibrage pourrait être considérée comme le résultat des contraintes nées d'une situation financière de l'Etat proche de la banqueroute. L'Etat n'avait pas d'autre choix que de liquider une partie de son patrimoine. Une phrase du VIème Rapport du Gouvernement en octobre 1988 va dans ce sens : "Il n'y avait pas de marge de manoeuvre nécessaire pour continuer une politique interventionniste de l'Etat croissante et indiscriminée qui cherchait à tout résoudre par la voie de la dépense publique (...) il n'y avait pas non plus de fonds pour la financer".

Une seconde interprétation consiste à faire de la politique du rééquilibrage un élément central d'une stratégie à moyen-long terme visant à transformer radicalement le modèle économique de référence suivi par le Mexique depuis une quarantaine d'années. A la recherche de l'industrialisation par substitution aux exportations sur la base du marché domestique protégé succéderait une stratégie offensive en économie ouverte tournée vers les marchés internationaux. Dans cette perspective, la privatisation, plus largement le redimensionnement du secteur public, ne constitue qu'une phase préalable. Le "dégraissage" des structures du domaine public prépare une rénovation, une reconversion industrielle du secteur public qui, sur une base plus ramassée, deviendrait le fer de lance de la compétitivité de l'économie mexicaine dans l'économie mondiale.

2. Le cadre juridique et institutionnel du rééquilibrage

Le rééquilibrage ne s'opère pas dans un vide juridique. Il existe des textes fondamentaux qui définissent les frontières entre le secteur public et le secteur privé qui sont considérés comme les tables de la loi. C'est à partir de ces documents et d'un certain nombre d'autres analyses et déclarations qu'il est possible de restituer la philosophie générale qui a présidé à la politique du changement structurel.

Il existe six textes de référence qui délimitent le champ de l'action économique de l'Etat et, par là, qui permettent de mesurer l'étendue possible de la politique de rééquilibrage. A l'exception de l'un d'entre eux -- la Constitution de la République (1917) -- il s'agit de lois qui ont été adoptées sous la Présidence de Miguel de la Madrid.

Encore faut-il immédiatement nuancer cette affirmation dans la mesure où des amendements ont été apportés à la Constitution en 1983 pour préciser le domaine d'intervention de l'Etat.

2.1 La constitution de la république

Les articles 25, 26 et 27 de la Constitution définissent la place de l'intervention de l'Etat selon deux optiques complémentaires. D'une part, l'article 25 énonce le grand principe de la responsabilité suprême (la rectoria) de l'Etat en ce qui concerne "le développement national, pour garantir qu'il soit total (integral), qu'il renforce la souveraineté de la nation et son régime démocratique (...) L'Etat planifiera, conduira, coordonnera et orientera l'activité économique nationale et achèvera la réglementation et le développement des activités que réclame l'intérêt général...".

Comme on peut le constater, les pères fondateurs de la République des Etats-Unis du Mexique ne manifestaient pas une confiance aveugle dans les bienfaits de la "main invisible"... L'Etat se voit dès les origines confié des responsabilités considérables dans la conduite des affaires économiques. Il est inutile de souligner à quel point cette référence constitutionnelle à la "rectoria" de l'Etat va constituer un critère central pour évaluer les mesures prises à partir de 1983 en matière de rééquilibrage entre le secteur privé et le secteur public. Il y va de la légitimité du gouvernement.

Les autres articles vont plus avant dans le concret en décrivant *a priori* les frontières entre l'activité privée, publique et sociale. Cependant, ce sont les réformes constitutionnelles introduites par l'Administration du Président de la Madrid qui vont expliciter la conception d'une économie mixte reposant sur trois secteurs complémentaires : le secteur public, le secteur privé et le secteur social (2). La Constitution s'était bornée à désigner les champs d'intervention de l'Etat qui, implicitement, renvoient à ces trois composantes. Il y est énoncé, en effet, que : "le secteur public aura la charge, de manière exclusive, des secteurs (areas) stratégiques, le gouvernement fédéral maintiendra toujours la propriété et le contrôle des organismes qui y seront établis. De même, il pourra participer de lui-même ou avec les secteurs social et privé, en accord avec la loi, à l'impulsion et à l'organisation des aires prioritaires de développement. Terminons ce rappel des textes constitutionnels par l'article 28 qui mentionne comme domaine stratégique, entre autres, l'extraction et le raffinage des hydrocarbures, la pétrochimie de base, les minéraux radioactifs, la production d'énergie nucléaire et électrique et les chemins de fer.

Il est inutile de souligner que ces différents secteurs ne figuraient pas dans le texte initial mais qu'ils y ont été inclus progressivement. Il n'en demeure pas moins que ces ajouts successifs s'inscrivent dans une tradition qui a son origine dans la Révolution mexicaine elle-même. Ceci implique que la redéfinition des frontières entre le privé, le public et le social qui est au coeur du processus de rééquilibrage devra s'opérer de façon prudente puisqu'elle touche aux principes fondamentaux qui régissent le régime politique mexicain depuis près de soixante-dix ans. Cette situation constitue sans aucun doute une caractéristique originale du cas mexicain. Comme nous aurons l'occasion d'y revenir dans la suite de ce travail, le régime d'économie mixte de marché sous la direction de l'Etat et dans le cadre du Plan National constitue le cadre formel à l'intérieur duquel les réformes peuvent être conduites. Les marges de manoeuvre pour la mise en place d'une politique de rééquilibrage sont donc, en principe, extrêmement étroites. Il n'est pas tout à fait surprenant, dès lors, que l'Administration de la Madrid ait été amenée à faire passer plusieurs amendements constitutionnels et à s'appuyer sur plusieurs textes législatifs nouveaux pour pouvoir mener à bien son programme économique. Nous les examinerons selon l'ordre chronologique. Leur ensemble définit les principes de la politique de rééquilibrage.

2.2 Les principes de rééquilibrage

La loi de planification

La Loi de Planification promulguée le 5 janvier 1983 se situe dans le prolongement de l'article 26 de la Constitution. Elle pose l'obligation de hiérarchiser les différents documents relatifs à la planification autour d'un Plan National unique qui doit intégrer l'ensemble des programmes à moyen/long terme. C'est dans ce cadre que s'inscrit le Pronafice dont il sera question un peu plus loin. Le Plan National de Développement pour la période 1983-88, présenté en 1983, traite à plusieurs reprises, dans des chapitres différents, du statut des entreprises publiques. En particulier, il décide d'inclure les objectifs qui leur incombent dans la catégorie des décisions obligatoires prévues par la Loi sur la Planification (art. 32). Elles se distinguent ainsi du régime accordé au secteur privé et au secteur social qui, eux, relèvent de la concertation et de l'incitation. En outre, le Plan réaffirme le rôle majeur des entreprises publiques pour "la réalisation des objectifs nationaux, le renforcement de la direction (rectoria) de l'Etat dans la vie économique et l'appui direct à la politique économique et sociale...".

Le texte fait aussi allusion aux difficultés rencontrées par les entreprises publiques pour remplir leur fonction et, par là, la nécessité de procéder à des réformes. C'est donc dans cette perspective que sont énoncées huit propositions visant à fournir les lignes directrices pour l'utilisation plus efficace de ces agents :

- Renforcer le caractère mixte de l'économie à travers la concentration de leurs interventions dans les secteurs stratégiques et prioritaires, et non pas par extension indiscriminée de leurs activités. Dans le prolongement de cette politique de recentrage, des critères seront établis pour la création, l'acquisition, la fusion, la liquidation ou la vente des entreprises publiques.
- Participer à l'offre de biens et services socialement nécessaires et aux activités de production de base qui ne sont pas couvertes de manière satisfaisante par l'initiative privée.
- Améliorer la cohésion de l'appareil productif par le développement de l'intégration verticale et horizontale de la base industrielle.
- Restructurer et moderniser l'entreprise publique en privilégiant son intégration dans des sous-secteurs afin d'éviter la dispersion des efforts.
- Réguler l'activité des marchés de biens et services stratégiques et de base par leur participation directe ou indirecte pour réduire les effets négatifs entraînés par l'inégalité des revenus.
- Promouvoir le développement régional du pays à travers la décentralisation de leurs activités de production et de distribution.
- Contribuer au financement du développement par la génération d'épargne et de devises.
- Adopter des mécanismes qui garantissent l'accomplissement de leurs objectifs et la moralité de leur gestion.

Cette liste de huit propositions inspire deux séries de remarques qui anticipent un peu sur les développements qui vont suivre. La première porte sur l'étendue de l'action attendue des entreprises publiques. Cette ambition est encore plus visible si l'on n'oublie pas que la plupart de ces huit propositions sont reprises au niveau des

différents programmes sectoriels : entre autres pour les exportations, le développement technologique, la production et la distribution des biens de consommation populaire, la pêche, la forêt, les mines, les sources d'énergie, les transports et les communications... Il en ressort que dans la stratégie à moyen terme de l'Etat, telle qu'elle est conçue au début du nouveau sexenio, la disparition des entreprises publiques n'est pas à l'ordre du jour. Pourtant -- en anticipant sur un chapitre ultérieur -- dans les années qui vont suivre, les trois quarts de celles qui sont dans le secteur public industriel seront destinées à être "désincorporées", c'est-à-dire à être liquidées ou privatisées. La première des huit propositions ne restera donc pas lettre morte.

La seconde remarque est relative à l'énonciation impressionnante des tâches qui sont assignées aux entreprises publiques et qui n'est pas sans évoquer les travaux d'Hercule. La plupart d'entre elles impliquent des contraintes exorbitantes au niveau de la gestion normale d'une entreprise. Il est d'ailleurs souligné à plusieurs reprises que les entreprises publiques devront suppléer les carences de l'initiative privée. Dans ces conditions, il ne faudra pas s'étonner ou, ce qui est plus grave s'indigner, si les résultats financiers des entités para-étatiques ne sont pas toujours positifs... Nous aurons aussi l'occasion de revenir plus tard sur ce point.

Le PRONAFICE (Programme National du Développement Industriel et du Commerce Extérieur)

Le PRONAFICE (Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior) présenté en juillet 1984, au titre de l'un des programmes sectoriels prévus par la Loi de Planification à laquelle il a déjà été fait référence, est d'une très grande importance pour l'analyse du rééquilibrage. En effet, il est centré sur un effort de définition du rôle des différents acteurs économiques, "pour la clarification d'aires de spécialisation de chaque agent économique pour aboutir à un modèle de coopération et de complémentarité entre eux et non pas de concurrence".

L'aboutissement du travail du Pronafice est un tableau carré que nous aurons l'occasion de retrouver. En colonnes, figurent les différents agents (entreprises publiques, entreprises privées nationales, entreprises du secteur social, enfin, entreprises ayant une participation étrangère) et, en lignes, les différentes branches de l'économie mexicaine. Au croisement, il est indiqué si la présence de chaque catégorie d'entreprise pour chaque branche entre dans l'une des catégories suivantes : exclusive, de concurrence prioritaire, de concurrence complémentaire, recommandable, prohibée ou non recommandable. Ce travail de classement est extrêmement important. Il fixe avec une assez grande précision le programme planifié -- non sans paradoxe -- de la libéralisation de l'économie. Il fixe aussi les activités où l'action de l'Etat à travers les entreprises publiques doit être exclusif : raffinage du pétrole, dérivés et pétrochimie de base. Il désigne encore les activités où la participation de l'Etat doit être prioritaire, c'est-à-dire celles où le montant des investissements est élevé, où les délais d'amortissement sont longs, où l'utilisation de nouvelles technologies est nécessaire : sidérurgie, fertilisants, tracteurs, équipements de transports, moteurs diesel pour les camions et les autobus, métaux non-ferreux...

Les branches industrielles qui ne sont pas comprises dans les deux catégories précédentes sont elles-mêmes divisées en deux groupes ; celles où la participation est qualifiée de complémentaire, celles où elle est non recommandable. Le premier cas correspond aux activités où le secteur privé et le secteur social ont l'initiative dans une logique de marché. C'est seulement dans la mesure où l'intérêt public n'est pas satisfait que l'Etat interviendra. Il le fera d'abord par des moyens indirects comme la réglementation, le financement, la protection. Dans une seconde phase, si son action

se révèle insuffisante, il pourra envisager des co-investissements avec le secteur privé ou le secteur social. En dernière analyse, il pourra décider de créer une entreprise publique majoritaire. Le second cas, celui des participations non recommandables, concerne une vingtaine de branches industrielles pour lesquelles les biens ne sont pas considérés comme prioritaires ou sont produits de façon satisfaisante par les deux autres secteurs de l'économie.

Il est à noter, pour finir, que l'intervention de l'Etat dans les secteurs prioritaires ou complémentaires n'est pas fixée de façon rigide, elle peut évoluer avec le temps dans un sens ou dans un autre, en fonction des besoins. Il reste que la définition du secteur prioritaire demeure assez floue. C'est ce point que le rapport sur l'exécution du Plan va tenter de corriger.

Le rapport sur l'exécution du plan

Publié en 1985, ce nouveau document contient une liste des secteurs considérés par l'Etat comme étant de nature prioritaire. Il s'agit des biens capitaux, des biens intermédiaires fondamentaux, des biens de consommation de base et des industries à haute technologie. De façon plus détaillée, le premier ensemble est constitué par les machines et équipements agricoles, les machines-outils, les équipements ferroviaires et automobiles, les industries navales, les forges, les fonderies... Parmi les biens intermédiaires, sont mentionnés les fertilisants, la sidérurgie, les produits chimiques... Les biens de consommation de base incluent le sucre, les produits pharmaceutiques et les produits textiles. Enfin, les industries de pointe concernent la biotechnologie et l'électronique industrielle.

Après ce nouvel effort de classification, il apparaît que le champ d'action de l'Etat est relativement bien balisé. Néanmoins, le rapport en question signale à nouveau que ces points d'ancrage de l'intervention de l'Etat ne sont pas figés mais qu'ils feront l'objet d'une réévaluation régulière "pour adapter de façon dynamique la présence publique aux transformations de la structure économique".

La loi sur les entités para-étatiques

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP, loi Fédérale sur les Entreprises Para-étatiques) d'avril 1986 vient apporter une dernière touche à cette carte de l'intervention publique en réservant exclusivement aux secteurs stratégiques et prioritaires la possibilité d'une participation majoritaire de l'Etat dans une entreprise.

Cet ensemble de textes législatifs avait surtout pour objet de bien délimiter le champ d'action et les modalités graduées de l'action gouvernementale. Ils définissent avec une précision souvent méticuleuse les frontières du secteur public. Aucun de ces textes n'offre à proprement parler une présentation des axes directeurs de l'action de l'Etat à l'intérieur de ce champ de manoeuvre soigneusement délimité. Il faut attendre la comparution du Secrétaire d'Etat aux Mines, à l'Energie et à l'Industrie parapublique (SEMIP) devant la LIII Legislature, en novembre 1986, pour avoir cette vision d'ensemble.

La comparution du Secrétaire d'Etat à la SEMIP

Dans son exposé, le Secrétaire d'Etat A. del Mazo se réfère aux textes qui viennent d'être évoqués en insistant plus particulièrement sur la Constitution et le

Pronafice. Il insiste sur le fait que si le développement économique doit se faire sous l'impulsion de l'Etat, il ne peut s'agir d'une instance centralisatrice et interventionniste mais, plutôt, d'un mécanisme de concertation et de coordination de l'économie. Il est réaffirmé que l'entreprise publique est au coeur de l'action de l'Etat. Mais il est remarqué immédiatement que pour cette raison, elle doit être assainie, modernisée, rationalisée. Cette tâche est fondamentale car l'économie mexicaine doit faire face à des défis énormes : créer un million d'emplois par an et -- ce point est souligné avec force -- être plus compétitive au niveau industriel à un moment où l'industrie et la technologie connaissent des changements fondamentaux au niveau mondial, et où le protectionnisme domine les relations internationales. Le Secrétaire d'Etat plaide pour une "mystique exportatrice".

La "reconversion industrielle" constitue le thème central de son message. Il s'agit d'un phénomène universel qui, dans le cas du Mexique, correspond aussi à un changement radical de modèle d'industrialisation. Dans la mesure où le pays a repoussé à la fois l'autarcie et l'insertion passive dans la division internationale du travail, le "changement structurel" va reposer sur deux objectifs majeurs : d'une part, une meilleure intégration de l'appareil productif national et, de l'autre, une meilleure compétitivité externe. La nouvelle stratégie va se développer à deux niveaux. Celui de l'articulation des filières productives d'abord, qu'il s'agisse des biens de base comme les biens alimentaires, les vêtements, les chaussures, et les médicaments ou des biens intermédiaires de large diffusion (ciment, vitres, acier, fertilisants). Ces secteurs vont constituer le moteur interne de la croissance car ils sont économes en devises et générateurs de nombreux emplois. Le second niveau vise la promotion du potentiel exportateur dans les produits agroindustriels, automobiles et pétrochimiques. La politique de substitution aux importations n'est mentionnée que dans le cas des biens d'équipement en attendant que se développent de nouvelles industries de pointe. D'ici à la fin du siècle, il s'agit de consolider la position du Mexique comme puissance industrielle intermédiaire. A plus court terme, les objectifs du Pronafice sont repris : financer en 1990 la moitié des importations de produits manufacturés par des exportations de produits manufacturés ; élever le ratio à 70 pour cent en 1995, alors qu'il n'est à l'heure actuelle que de 25 pour cent.

De ces déclarations, il ressort clairement que les leçons ont été tirées du mirage de la manne pétrolière. La politique de reconversion industrielle tourne aussi explicitement la page du modèle traditionnel d'industrialisation orienté vers le marché interne à travers la substitution aux importations et le protectionnisme. Depuis les années quarante, il a permis la constitution d'une base industrielle importante et diversifiée, mais avec de bas niveaux d'intégration et de compétitivité internationale.

Après ce diagnostic et la définition de la nouvelle orientation générale, le Secrétaire d'Etat présente ce qui concerne plus directement notre préoccupation relative à la politique de rééquilibrage. Il définit, en effet, les deux étapes du changement structurel : le redimensionnement et la reconversion. Les deux volets sont indissociables. La politique de redimensionnement consiste à concentrer le secteur industriel para-étatique dans les activités stratégiques et prioritaires en éliminant les entreprises para-étatiques dont la présence dans le secteur public n'est pas justifiée et a été souvent due aux hasards de décisions prises au coup par coup. C'est elle qui va entraîner à côté de liquidations pures et simples des opérations de privatisation. Mais le processus de réhabilitation ne se borne pas à cette action. Il doit être accompagné par une politique de reconversion industrielle. Celle-ci vise à moderniser les entreprises qui demeurent dans le secteur public afin que leur productivité et leur gestion financière alignent leur compétitivité sur celle des entreprises du secteur privé national et international.

Il apparaît donc que la politique de rééquilibrage que le Mexique veut suivre entend marcher sur deux jambes et ne pas sacrifier exclusivement soit à la logique du marché soit à celle de l'étatisation. La notion d'économie mixte qui en est le fondement vise à établir une coopération entre le secteur privé et le secteur public. Dans son principe, la démarche mexicaine vise une division optimale du travail entre les deux secteurs. Il reste maintenant à savoir comment cette philosophie du rééquilibrage s'est inscrite dans les faits.

NOTES ET REFERENCES

1. Les entreprises dites "maquiladoras" bénéficient d'un statut spécifique en matière de droits de douane et de détention du capital par des non-résidents lié à leur activité de réexportation vers les USA.
2. Le secteur social est constitué des syndicats de travailleurs, des coopératives de production et de distribution et des "ejidos", communautés rurales indiennes sur la base de villages et de terres communales, avec des municipalités élues sous l'autorité d'un "cacique".

Chapitre 2

L'EXPERIENCE MEXICAINE DU REEQUILIBRAGE : REDIMENSIONNEMENT ET RECONVERSION

L'expérience mexicaine du rééquilibrage coïncide avec le sexenio du Président de la Madrid. Nous avons vu qu'elle s'était opérée à l'intérieur d'un cadre juridique très dense. Il s'agit d'évaluer maintenant son importance pour l'économie mexicaine. Pour ce faire, nous analyserons de façon détaillée les différentes opérations qui s'inscrivent dans la politique dite du "changement structurel", et qui se compose de deux volets. D'une part, le redimensionnement du secteur public par la liquidation et la privatisation d'une partie des entreprises para-étatiques. D'autre part, la reconversion industrielle, c'est-à-dire la modernisation des entreprises qui sont maintenues dans le secteur public. Les deux aspects du rééquilibrage devraient être comme les deux faces d'une même médaille, mais nous constaterons cependant un certain décalage entre les deux programmes.

Cependant, il est impossible de porter un jugement sur l'expérience mexicaine sans avoir une photographie de la place du secteur public dans l'économie mexicaine à la veille du grand tournant du sexenio. Nous consacrerons donc des développements à la formation historique du secteur public, en particulier, à celle du secteur des entreprises industrielles, à son importance relative dans l'économie mexicaine, et, enfin, aux arguments qui ont été avancés pour justifier le redimensionnement et la reconversion.

1. La place du secteur public dans l'économie mexicaine avant le rééquilibrage

1.1 La constitution du secteur public : un rappel historique

La formation du secteur public mexicain est indissociable de la Révolution. La Constitution de 1917 a posé les grands principes d'une intervention de l'Etat dans la vie économique. Ceux-ci répondaient à la fois à des préoccupations normatives -- rompre avec la philosophie libérale de la constitution de 1857 -- et à d'autres, plus immédiates, qui étaient imposées par la situation économique catastrophique dans laquelle se trouvait le pays après plusieurs années de guerre civile.

Il n'est pas inutile de rappeler les objectifs qui ont été présentés pour justifier l'existence d'entreprises publiques. En effet, ils ont été au fondement de la conception du système d'économie mixte mexicain. C'est par référence à eux qu'il sera possible d'apprécier l'importance du tournant effectué durant le dernier sexenio.

Le rôle du secteur public est donc fondé sur les principales fonctions suivantes :

- Un renforcement de la stabilité économique et des moyens du développement par la création d'un système de crédit et de financement efficient ;
- L'exploitation directe des ressources stratégiques qui garantissent la souveraineté nationale et la fourniture de biens et services collectifs;

- La substitution à l'initiative privée défailante ou insuffisante dans les secteurs où les investissements initiaux sont très importants et la période d'amortissement très longue ;
- Le sauvetage des entreprises privées en difficulté pour sauvegarder le niveau des emplois et de la production ;
- L'amélioration du bien-être des groupes sociaux les plus défavorisés par la couverture des besoins essentiels.

Il va de soi qu'entre 1917 et 1982, ces différents objectifs ont eu une importance variable et le rythme de croissance du secteur public n'a évidemment pas été uniforme.

Le tableau 5 donne la répartition dans le temps des créations d'entreprises publiques.

Tableau 5
LA CREATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES : 1934-85

	Nombre d'entreprises	Pour cent
avant déc. 1934	2	0.5
déc. 1934 - nov. 1940	11	2.8
déc. 1940 - nov. 1946	6	1.5
déc. 1946 - nov. 1952	14	3.5
déc. 1952 - nov. 1958	17	4.3
déc. 1958 - nov. 1964	31	7.8
déc. 1964 - nov. 1970	55	13.9
déc. 1970 - nov. 1976	160	40.4
déc. 1976 - nov. 1982	98	24.7
déc. 1982 - jan. 1985	2	0.6
Total	396	100

Source : Casar et Peres (1988), p.36

Comme on peut le constater, 40 pour cent des cas relèvent de la présidence de Echeverria et 25 pour cent de celle de Lopez Portillo.

Durant les années vingt, la priorité a été donnée à l'organisation du système financier, au développement du système des communications et à la reprise de la production agricole. La création de la Banque du Mexique, de la Commission Nationale des Chemins de Fer, des banques du Crédit Agricole et du Crédit "Ejidal" correspondent à une phase où l'Etat participe à la reconstruction économique du pays.

Les années trente sont caractérisées par une intervention marquée dans le processus d'industrialisation. Tout d'abord, l'Etat va chercher à développer des sources nouvelles de financement avec le lancement de la Banque Nationale Hypothécaire et -- surtout -- celui de la Nacional Financiera. Ensuite, il va accroître son action dans la production des biens intermédiaires à travers Petroleos Mexicanos (PEMEX) née de la nationalisation des compagnies pétrolières en 1938 et la création de la Commission Fédérale de l'Electricité (CFE). Enfin, l'Etat se préoccupe de l'amélioration des échanges internes (nationalisation des chemins de fer) et externes par la création

d'organismes tournés vers le commerce international : Compania Exportadora e Importadora, Productora e Importadora de Papel, etc...

Les deux décennies qui vont suivre se situent dans la même perspective : développer l'industrie et l'agriculture. La production par des entreprises publiques des biens intermédiaires se poursuit avec les fertilisants (Fertilizantes Mexicanos) et l'acier (Altos Hornos de Mexico). Elle est renforcée par le développement de la production publique dans les biens d'équipement (Diesel Nacional, Siderurgica Nacional, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril). Il est à noter que c'est durant cette période que s'institue l'habitude d'intégrer dans le secteur public les entreprises privées en faillite. Le rôle du secteur public va encore se renforcer durant les années soixante avec la nationalisation de l'industrie électrique, l'incorporation de la majorité des entreprises sucrières dans le secteur public et le développement des capacités de production de ce dernier dans les biens intermédiaires (complexe sidérurgique Lazaro Cardenas -- Las Truchas). C'est aussi durant cette décennie que va être organisé le système de commercialisation des biens de consommation de base avec la création de la CONASUPO (Compania Nacional de Subsistencias Populares) (1).

Les années quatre-vingts font apparaître un changement dans les orientations traditionnelles de l'intervention de l'Etat. L'accent est mis sur les activités à forte intensité technologique, ce qui se traduit par la création de l'Instituto Mexicano del Petroleo, de l'Instituto de Investigaciones Siderurgicas, de l'Instituto de Investigaciones Nucleares etc... L'Etat développe aussi sa présence dans le secteur des biens d'équipement, souvent à travers des joint-ventures avec des entreprises étrangères (NKS, Clemex) ainsi que dans la pétrochimie secondaire (Adhesivos, Poliesterinos y Derivados...). La nationalisation des banques, fin août 1982, constitue peut-être la dernière manifestation d'une politique d'expansion du secteur public poursuivie pendant plus de soixante ans.

Avant d'évaluer le poids du secteur public dans l'économie mexicaine, il est nécessaire de faire deux remarques terminales sur les modalités de sa croissance progressive. En premier lieu, il faut souligner le fait que le recours à la nationalisation a été exceptionnel. Il se limite à trois cas : l'industrie pétrolière, les chemins de fer et, dernier en date, le secteur bancaire. Il est vrai que le poids économique de ces opérations est non négligeable. Il semble que l'intervention de l'Etat ait été, à chaque fois, justifiée par le sentiment que les secteurs en question étaient précisément trop importants dans l'économie mexicaine pour qu'on puisse les laisser aux mains d'intérêts privés, qu'ils soient nationaux ou étrangers. C'est donc le pouvoir économique lié au contrôle de ces secteurs d'activité que l'Etat a cherché à récupérer. En les laissant au secteur privé, il réduisait d'autant sa propre maîtrise sur l'économie, cette "rectoria" qui lui a été reconnue par la Constitution et qui demeure, nous l'avons déjà souligné, la référence canonique même si, depuis le sexenio du Président de la Madrid, la conception du rôle de l'Etat est en train de subir une profonde révision.

En second lieu, il est très important de ne pas oublier que la moitié seulement du parc public a été le résultat de la création de nouvelles entreprises par l'Etat, que ce soit pour développer les secteurs industriels de base nécessaires à l'indépendance du système productif national, ou que ce soit pour garantir une offre suffisante de biens pour la consommation populaire (la politique de la "tortilla"). Ceci revient à dire que dans la moitié des cas, les entreprises "paraestatales" étaient, à l'origine, des entreprises nées de l'initiative privée. Elles sont passées dans le secteur public parce qu'elles étaient à la veille de fermer leurs portes. Le rôle de "l'Etat-pompier" est tout aussi important que celui de l'Etat-entrepreneur. Le cas mexicain n'est pas unique ; il serait aisé de le rapprocher de l'expérience française (MC Arthur et Scott 1969).

Acle et Vega (1985) ont analysé les différentes modalités de formation du secteur parapublic sur la base d'un échantillon de 134 firmes. Celles-ci peuvent être rangées dans trois groupes différents :

- Le premier groupe correspond aux entreprises qui ont été créées par l'Etat qui a pris la décision et apporté le capital directement ou indirectement -- intervention de la Nacional Financiera, principalement mais non exclusivement. Il représente 20 pour cent du total de l'échantillon (dont 8 pour cent selon des modalités indirectes).
- Le second groupe est beaucoup plus important puisqu'il recouvre 53 pour cent de l'échantillon. Il est constitué des entreprises privées qui sont passées sous le contrôle de l'Etat. Il existe trois cas de figures différents. Les entreprises ont été soit absorbées par une institution financière publique, soit par une institution publique mais non financière (entreprises sucrières), soit en conséquence de l'absorption par l'Etat de leur maison-mère. La dernière variante est la plus fréquente (34 pour cent de cas).
- Le dernier groupe est constitué par des entreprises dont la création a été décidée par la SOMEX ou la NAFINSA. Il représente 5 pour cent du total ; cependant, si l'on adjoint à cette catégorie les filiales des entreprises du premier groupe -- née de l'initiative étatique -- la proportion s'élève à 22 pour cent.

Dans l'évaluation que nous allons présenter du poids du secteur public, comme dans l'interprétation de la politique de l'Etat, il sera important de ne pas perdre de vue que la moitié au moins des entreprises para-étatiques sont le résultat de l'échec de la gestion privée. En conséquence, les opérations de privatisation seront en grande partie des reprivatisations. La question qui se posera alors est celle du rôle du secteur public : non seulement il a joué une fonction de sauveteur pour les entreprises privées en difficulté, mais apparemment, il a aussi, par la suite, joué le rôle de médecin puisque seules les entreprises en bonne santé ont des chances de trouver acquéreur.

1.2 Le poids du secteur public dans l'économie mexicaine au début des années quatre-vingts.

En 1983, le poids des entreprises publiques s'élevait à 18.2 pour cent du PIB (5.1 pour cent si l'on exclut la PEMEX), à 5.1 pour cent de l'emploi, à 5.8 pour cent du produit manufacturier. Le tableau 6 montre l'évolution depuis 1975.

Tableau 6
LA PLACE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

	1975	1977	1979	1980	1981	1982	1983
Pourcentage du PIB	0.6	7.8	8.3	10.3	10.5	14.0	18.2
Pourcentage emploi	3.4	3.7	3.8	3.9	4.0	4.4	5.1
Pourcentage PIB manufacturier	4.1	4.4	5.5	5.7	6.4	6.3	5.8
Pourcentage PIB, PEMEX exclue	3.9	4.6	4.3	3.9	4.1	4.0	5.1

Source : VILLAREAL (1988), p. 66.

La participation de l'Etat dans la production brute n'est pas répartie également entre tous les secteurs. Elle est au contraire très concentrée dans les mines, le pétrole et le gaz naturel, les dérivés du pétrole et la pétrochimie de base, l'électricité. Dans ces secteurs, la production des entreprises publiques tend à être exclusive ; cette tendance s'est amplifiée depuis le début des années soixante comme il apparaît dans le tableau 7.

Tableau 7
PARTICIPATION ETATIQUE DANS LA PRODUCTION BRUTE
En pourcentage

	1960	1965	1970	1975	1980	1983	1984
Mines	36.0	45.2	44.9	55.3	75.8	87.5	87.5
dont:							
Pétrole et gaz naturel	92.9	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100
Autres	2.9	5.0	9.2	10.7	10.0	14.3	17.6
Industries manufacturières	11.4	10.6	10.0	11.3	12.0	16.2	16.3
Dérivés du pétrole, pétrochimie de base	95.4	96.2	94.0	95.7	94.6	95.9	95.6
Autres	4.6	5.2	5.5	6.1	7.7	8.6	8.8
Electricité	88.1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100
Total	16.4	15.7	14.1	15.6	22.4	33.0	33

Source : CASAR et PERES (1988), p. 44.

Tableau 8
LA REPARTITION SECTORIELLE DU SECTEUR PUBLIC
En pourcentage de la production publique

	1960	1965	1970	1975	1980	1983	1984
Mines	22.6	20.2	18.9	21.8	45.8	56.7	51.3
dont :							
Pétrole et gaz naturel	21.4	18.9	17.1	19.7	44.2	55.3	49.7
Autres	1.2	1.3	1.8	2.1	1.6	1.4	1.6
Industries manufacturières	60.2	60.6	65.4	66.4	45.4	37.6	41.9
Dérivés du pétrole, pétrochimie de base	37.6	32.87	31.0	32.2	17.5	15.4	21.1
Autres	22.6	27.8	34.6	34.2	27.9	18.2	20.8
Electricité	17.2	19.2	15.5	11.8	8.8	5.7	6.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100

Source : CASAR et PERES (1988), p. 45.

Si l'on considère maintenant la structure du secteur public (cf. tableau 8) on constate qu'à la veille du mouvement de redimensionnement, le secteur minier représentait plus de la moitié de la production publique, contre moins du quart en 1960. L'évolution est du même ordre pour le secteur pétrole et gaz naturel qui vient en seconde position. En revanche, la part des activités manufacturières s'est réduite, passant de 60 à 42 pour cent. Le retournement s'est opéré après le sommet atteint en 1975. L'évolution est similaire pour la pétrochimie et les dérivés du pétrole qui arrivaient à la deuxième place derrière le secteur manufacturier au début de la période. La place de l'électricité diminue régulièrement depuis 1965.

La participation de l'Etat dans la production industrielle

En 1983, la participation totale du secteur public dans la production industrielle était de 16.2 pour cent (contre 10 pour cent en 1970). L'activité industrielle de l'Etat est très spécialisée : elle se concentre dans la production de biens intermédiaires non pétroliers pour les entreprises manufacturières et agricoles. Le tableau 9 montre aussi que les entreprises publiques sont présentes dans le secteur des biens d'équipement et dans celui des biens de consommation durables et non durables. Mais leur importance relative dans la production totale est très faible.

L'omniprésence de l'Etat mexicain dans l'industrie, souvent dénoncée, relève donc en partie du mythe. L'analyse fine par branches industrielles permet d'évaluer la part de la production de biens intermédiaires dans la production publique totale à 88.5 pour cent en 1983. Il est inutile de souligner la place prépondérante occupée par les biens intermédiaires d'origine pétrolière.

Tableau 9
PLACE DU SECTEUR PUBLIC DANS L'INDUSTRIE
En pourcentage

	1960	1965	1970	1975	1978	1981	1983
Biens de consommation non durables	2.1	1.9	2.0	2.5	4.3	4.7	5.5
Biens de consommation durables	1.8	3.2	7.3	9.4	9.5	11.4	4.4
Biens intermédiaires nonpétroliers	7.7	11.1	10.9	11.4	11.8	14.7	15.2
Biens d'équipement	13.2	4.6	5.9	5.9	5.4	6.7	8.3
Raffineries de pétrole, dérivés et pétrochimie de base	95.4	96.2	94.2	96.4	94.8	94.1	95.8

Source : CASAR et PERES (1988), p. 52.

Le "coeur" de l'industrie étatique

La plupart des auteurs qui ont cherché à cerner les caractéristiques du secteur public dans l'industrie mexicaine insistent sur le "coeur" de l'industrie étatique. En conclusion de cette analyse du poids du secteur public à la veille de la politique du rééquilibrage, cerner ce noyau central revêt une triple importance : pour saisir la stratégie à long terme de l'Etat -- volontaire ou contrainte -- durant les trente dernières années et singulièrement durant les sexenios des Présidents Echeverría et Lopez Portillo, d'une part ; pour poser une pierre d'attente en vue de mesurer la force du mouvement de privatisation qui va se développer après 1982 et qui, peut-être, ne respectera plus aucun sanctuaire, d'autre part ; enfin, parce que la constitution du "coeur" n'est pas sans rapport avec le champ privilégié laissé à l'action de l'Etat par la Constitution.

Les activités qui peuvent être incluses dans le "coeur" du secteur industriel étatique doivent répondre à deux critères : d'un côté, que la participation publique soit élevée par rapport à l'industrie nationale ; de l'autre, qu'elle occupe une position majeure au sein du secteur public. La combinaison de ces deux critères conduit à sélectionner huit branches industrielles qui représentent 80 pour cent de la production étatique entre 1960 et 1983 (cf. tableau 10).

Tableau 10
LE COEUR DE L'INDUSTRIE ETATIQUE
En pourcentage

	1960	1965	1970	1975	1978	1981	1983
Sucre	n.d.	3.9	4.90	3.8	6.5	6.2	5.1
Autres produits alimentaires (1)	n.d.	0.5	2.1	2.1	3.1	3	4.5
Raffinage pétrole et dérivés							
Pétrochimie de base	62.5	54.6	42.1	39.8	30.9	26.3	42.6
Fertilisants	n.d.	2.9	4.2	3.7	3.2	2.6	3.2
Industrie de base du fer et de l'acier	13.4	23.8	17.0	15.9	20.3	24.8	17.4
Véhicules automobiles	1.5	2.8	6.9	7.6	7.7	9.7	1.5
Equipement et matériel de transports	3.4	2.1	2.4	2.2	1.8	2.3	1.7
Sous-total du "coeur"	n.d.(2)	90.6	85.1	83.8	81.4	81.7	85.1
Total industrie publique	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100

1. Surtout poissons et crustacés.

2. Evalué au minimum à 81 pour cent.

Source : CASAR et PERES (1988), p. 57.

La composition du coeur industriel étatique suggère deux orientations principales. En premier lieu, l'importance relative des raffineries, de la pétrochimie, des laminoirs, des entreprises productrices de fertilisants et de l'équipement de transports traduit la prééminence de la stratégie de substitution aux importations. En second lieu, les branches comme le sucre, les poissons et crustacés correspondent à des activités où les entreprises privées occupaient une place prépondérante au départ. Dans ce cas, leur passage dans le secteur étatique renvoie au rôle de l'Etat sauveur ; la plupart des cas se situent durant les années soixante.

L'existence d'une polarisation sur ces deux blocs n'épuise pas totalement le champ d'intervention de l'Etat. En 1983, il était aussi présent dans 17 branches industrielles avec une participation inférieure à 5 pour cent de la production. L'ensemble de ces activités représentait 5.5 pour cent de la production étatique totale. En 1970, la présence très minoritaire des entreprises étatiques était encore plus dispersée : il ne reflète aucun programme volontaire de l'Etat et résulte d'actions de sauvetage effectuées au coup par coup. Par référence aux textes canoniques, il est impossible de les classer soit dans les industries stratégiques, soit dans les industries prioritaires. En bref, rien ne permet de justifier l'intervention de l'Etat.

1.3. Les performances du secteur public

Comme dans tous les pays qui connaissent une expérience de privatisation, le secteur public mexicain a subi de violentes critiques. Pêle mêle, il lui a été reproché ses dimensions écrasantes, sa présence protéiforme dans tous les domaines d'activités, sa nature hétéroclite ; la taille de ses entreprises qui les place trop souvent dans des positions de quasi-monopole, la concurrence déloyale sur certains marchés vis-à-vis des entreprises privées qui n'ont plus d'autres solutions que l'absorption dans le domaine étatique ; le manque d'efficacité et la mauvaise qualité d'une gestion laissée à des technocrates incompetents et/ou corrompus...

Cet ensemble de faiblesses structurelles se cristallise dans la responsabilité sans cesse croissante du secteur public dans le gonflement du déficit budgétaire et, par voie de conséquence, l'approfondissement de l'endettement vis-à-vis de l'extérieur et la perte d'indépendance que cette situation entraîne. Ainsi, au bout du compte, la croissance relative du secteur étatique conduit tout droit au déclin de la souveraineté nationale... De notre point de vue, il s'agit moins de prendre parti dans un débat largement idéologique où le mythe et la réalité -- pour reprendre une formule de Villareal (1988) -- se côtoient étroitement, que de tenter de comprendre l'articulation entre le développement du secteur public et le fonctionnement global de l'économie mexicaine. Dans cette perspective fonctionnaliste, il est plus facile de partir de l'aboutissement du raisonnement des adversaires du "tout-Etat" -- le déficit public en l'occurrence -- pour tenter de remonter l'enchaînement des contraintes qui débouche concrètement sur l'adoption par l'Etat lui-même d'une politique de rééquilibrage.

Le déficit du secteur public

Villareal (1988) présente sa propre évaluation de la part des entreprises publiques commerciales et industrielles dans le déficit total du secteur public en contrastant deux périodes entre lesquelles les premières décisions de rééquilibrage avaient été prises.

Pour la période 1977-82, la part des entreprises publiques dans le déficit total de l'Etat est évaluée à 49.5 pour cent avant les transferts fiscaux et à 31.3 pour cent après les transferts. Pour la période 1983-84, les résultats sont les suivants : la part du déficit total due aux entreprises publiques a été ramenée à 29 pour cent. Leur position devient excédentaire après la réalisation des transferts fiscaux : +14.6 pour cent. Il est inutile de souligner le rôle joué par la PEMEX dans ce retournement de la situation ; il est donc intéressant de reconsidérer les proportions précédentes après l'exclusion de PEMEX. Dans cette nouvelle hypothèse, pour la première période (1977-82) la part des entreprises publiques dans le déficit public total est de 31.9 pour cent et se réduit à 12.9 pour cent après les transferts à l'Etat. Pour la seconde période (1983-84), les chiffres sont les suivants : 58.5 pour cent avant les transferts et 15.5 pour cent après.

Les évaluations de Casar et Peres (1988) qui ne portent que sur le secteur public industriel sont très comparables à celles de Villareal comme le montre le tableau 11.

Tableau 11
PART DU SECTEUR PUBLIC INDUSTRIEL DANS LE DEFICIT FINANCIER DU
SECTEUR PUBLIC
En pourcentage

	1970-75	1976-80	1981-82	1983-84
Industries manufacturières	3.6	2.5	1.7	3.7
Pétrole, pétro-chimie	5.3	15.2	17.0	20.9
Electricité	15.6	12.1	4.3	5.2
Total	24.5	29.2	23.0	+12.0

Source : CASAR et PERES (1988), p. 95.

Les conclusions que l'on peut tirer de ces calculs sont apparemment claires : le rééquilibrage a entraîné une réduction du poids des entreprises publiques dans le

déficit de l'Etat, il va donc dans le bon sens. Cette conclusion n'est cependant pas suffisante dans la mesure où elle semble faire comme si la "desincorporacion" à elle seule permettait de résoudre le déficit de l'Etat. Or nous sommes loin du compte : en ce qui concerne les entreprises industrielles, leur déficit n'expliquait, avant les opérations de dégagement, que le quart du déficit public total et, après les premières ventes et liquidations, leur contribution devient positive. Ces résultats sont encore plus marqués quand on se réfère à la notion de "charge totale", c'est-à-dire en tenant compte des transferts entre les entreprises publique et l'Etat. Casar et Peres ont effectué cette nouvelle évaluation de la participation réelle du secteur public industriel dans le déficit total de l'Etat. Les résultats sont présentés dans le tableau 12 ci-dessous :

Tableau 12

"CHARGE" DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES PUBLIQUES DANS LE DEFICIT DE L'ETAT

	1970-75	1976-80	1981-82	1983-84
Industries manufacturières	1.6	5.0	4.8	7.3
Pétrole et dérivés	-15.0	-49.8	-48.7	-80.6
Electricité	16.2	17.5	12.9	18.6
Total	2.8	27.3	31.0	54.7

Source : CASAR ET PERES (1988) p. 96.

Selon la nouvelle optique de calcul, il apparaît que la charge des entreprises publiques industrielles est négative -- à l'exception de la période 1970-75 -- du fait des impôts considérables versés par le secteur pétrolier. Mais, en excluant ce facteur qui fait la part trop belle au secteur industriel para-étatique, il n'en demeure pas moins que le poids des entreprises du secteur manufacturier ne dépasse jamais 10 pour cent du déficit global ; en revanche, l'entreprise publique de l'électricité pèse, à elle seule, beaucoup plus lourd. Paradoxalement, le rééquilibrage ne s'applique pas à celle-ci pour se concentrer sur celles-là. Du point de vue strict de la résorption du déficit public, on se trompe apparemment de cible...

En toute hypothèse, même si les responsabilités des entreprises publiques industrielles dans le gonflement du déficit public sont moins graves qu'on pouvait le penser, il pourra toujours être rétorqué par les adversaires du secteur public qu'il y a là une bien piètre consolation et que, de toutes façons, il n'est pas normal que des entreprises poursuivent leurs activités en acceptant d'être dans le rouge. Ce qui permet d'introduire le thème de l'inefficacité structurelle de la gestion étatique. Là encore, ces conclusions sont un peu hâtives. Il ne s'agit évidemment pas de contester la réalité mais d'en expliquer la nature à travers l'analyse des conditions tout à fait particulières dans lesquelles fonctionnent les entreprises du secteur public.

Les contraintes de la gestion publique

Les études concernant les performances économiques des entreprises publiques font apparaître des résultats surprenants en matière de productivité et de formation du capital pour un secteur caractérisé par une gestion déficitaire.

En premier lieu, depuis 1960 et jusqu'en 1983, la participation des entreprises para-étatiques à la production intérieure brute a toujours été supérieure à leur participation à l'emploi total (cf. Casar et Peres, 1988, p.81). Le retournement récent est facile à expliquer : entre 1981 et 1983, l'emploi manufacturier total a baissé de 4.8 pour cent du fait de la crise ; dans le secteur industriel public, il n'a été réduit que de 0.6 pour cent. Selon les mêmes sources, la productivité du travail dans le secteur manufacturier public a toujours été supérieure à celle de l'ensemble de l'industrie mexicaine même si l'on exclut les industries pétrolières et les dérivés. En 1965, l'écart était de 35 pour cent ; il s'est réduit progressivement de 5 à 7 pour cent en plus entre 1975 et 1980, pour passer en-dessous de la moyenne nationale à partir de 1983. La raison vient d'être mentionnée : une politique de maintien de l'emploi en décalage par rapport à la baisse de la production. Ces résultats ne doivent pas étonner outre mesure : les entreprises industrielles publiques sont en moyenne de plus grande taille que celles du secteur privé ; elles sont concentrées dans les secteurs à forte intensité capitaliste ; les unités de production ont une dimension plus grande et sont plus spécialisées ce qui favorise les économies d'échelle (ce facteur explique 60 pour cent de la différence de productivité avec les firmes privées pour Jacobs et Martinez, 1980). Dans l'océan des petites entreprises du secteur privé (les trois quarts d'entre elles comptent moins de 5 employés), les entreprises du "cœur" du secteur para-étatique constituent un îlot de modernisme. De ce point de vue, les performances productives du secteur industriel public seraient certainement améliorées si on le débarrassait des petites entreprises (la "chiquillera"). C'est précisément l'un des objectifs du redimensionnement. Mais il faudrait aussi faire disparaître certaines contraintes exorbitantes qui pèsent sur les entreprises publiques et occultent leurs performances réelles.

D'après diverses évaluations (Santamaria, 1985, Villareal, 1986 et 1988, Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-82, Casar et Peres, 1988), il apparaît qu'entre 1970 et 1975, alors que la part des entreprises para-étatiques dans la production industrielle était de 5 à 6 pour cent, le pourcentage correspondant à leur investissement était supérieur à 12 pour cent. Entre 1975-80, leur part dans la production est comprise entre 6 et 8 pour cent tandis que celle de leur investissement varie de 11 à 21 pour cent. Si l'on agrège aux activités manufacturières celles du secteur pétrolier et du secteur électricité, on arrive à des évaluations encore plus frappantes : pour la seconde moitié des années soixante-dix, l'investissement du secteur public représente les deux-tiers du total alors que sa participation à la production est inférieure au quart.

Il a été souvent répété par les observateurs que les entreprises publiques avaient été les locomotives de l'investissement et, donc, de la croissance de l'économie mexicaine. Dans cette perspective, le mystère des mauvais résultats des entreprises para-étatiques -- même si pris globalement ils ne sont pas aussi catastrophiques que certaines prises de position pouvaient le faire craindre -- est peut-être en train de s'éclaircir. En fin de compte, il n'est pas étonnant que des entreprises qui investissent plus que la moyenne et qui licencient moins n'arrivent pas à compenser totalement par les gains de productivité les charges auxquelles elles doivent faire face. Et cela est d'autant moins surprenant que le système des prix relatifs est extrêmement néfaste pour les produits offerts par le secteur public.

Depuis le début des années soixante, les prix des biens du secteur parapublic n'ont pas suivi le rythme de l'inflation et ont pris du retard sur les prix industriels moyens. En 1981, l'écart était de 20 pour cent. Si l'on désagrège les données statistiques pour faire apparaître les produits du "cœur" industriel public, on constate que les prix des biens intermédiaires, dont on a eu déjà l'occasion de souligner qu'ils constituent la part la plus importante de la production publique, ont pris un retard de 40 pour cent par rapport au déflateur calculé sur la base de 1960. En d'autres termes,

à travers les prix et les tarifs appliqués aux biens et services du secteur para-étatique, l'Etat mexicain a subventionné indirectement les entreprises qui achètent des produits pétroliers et pétrochimiques, des produits sidérurgiques, des fertilisants, de l'électricité, des pièces détachées d'automobiles... sans oublier les consommateurs de tortillas et les clients de la chaîne d'hôtels Presidente... ceux-ci ne se confondant pas tout à fait avec ceux-là.

Finalement, la question n'est pas de savoir si cette utilisation du secteur public est bonne ou non. Notre propos de départ était de tenter de comprendre comment l'existence d'un secteur para-étatique important, notamment dans la production industrielle, s'articulait avec le reste de l'économie. A ce point de l'analyse, il semble que le procès fait aux entreprises publiques au nom de l'efficacité est en partie injuste. Compte tenu des contraintes que l'Etat lui-même leur impose, il serait inattendu que les entreprises publiques puissent dégager en fin d'exercice des résultats positifs. En revanche, il n'est pas impossible que leur disparition, au nom du rééquilibrage, entraîne des transferts de charge importants du parapublic au privé, ou du parapublic au budget fédéral. Cet enjeu repose principalement sur les entreprises du "cœur" industriel public. La contribution de la poussière de petites firmes d'origine privée aux économies externes générées par le secteur public est beaucoup moins appréciable.

Ceci étant, les quelques résultats que nous avons rassemblés concernant les performances des entreprises publiques ne permettent pas de conclure que tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes possibles au sein du secteur public. Il n'est pas sûr que la nomination systématique de hauts fonctionnaires de l'Administration à la tête des entreprises publiques au hasard des variations de tutelle ministérielle garantisse le meilleur management. Il faut cependant reconnaître qu'en ce domaine, les expériences d'économie mixte dans d'autres pays ont certains points de ressemblance avec le cas mexicain... Faut-il pour autant jeter le bébé avec l'eau du bain ? Surtout quand on n'est pas tout à fait sûr de savoir par quoi on va pouvoir le remplacer. C'est pourquoi la politique de redimensionnement du secteur public que nous allons examiner maintenant comporte un bon nombre d'incertitudes.

2. Le redimensionnement du secteur public

Le processus de rééquilibrage du secteur public qui débute en 1983 ne peut être réduit aux opérations de privatisation. La multiplicité des modalités de la "desincorporacion" -- le terme habituellement utilisé -- correspond à un mouvement de grande ampleur, à un véritable redimensionnement du secteur public. La désincorporacion recouvre quatre procédures distinctes de "dégagement" des entreprises publiques : la liquidation, l'extinction (c'est-à-dire la disparition des entreprises ayant rempli les objectifs qui leur avaient été fixés au départ), la fusion ou le transfert à des organismes délocalisés (institutions provinciales) et, enfin, les ventes. Seules ces dernières opérations coïncident avec une politique de privatisation au sens strict.

Dans un premier temps, nous nous efforcerons de tracer un bilan global du phénomène pour la totalité du secteur public. Dans une seconde étape, nous nous concentrerons sur le secteur para-étatique industriel. Finalement, nous présenterons un ensemble d'évaluations de l'impact du redimensionnement sur l'importance relative du secteur public dans l'économie mexicaine et sur la structure interne de ce dernier après sa cure d'amaigrissement.

2.1 Un bilan global

Au début de la présidence de M. de la Madrid, l'ensemble du secteur public est composé de 1 214 entités. A travers les différentes lois et les différents programmes portant sur le rééquilibrage du secteur public -- dont il a été question plus haut -- le gouvernement mexicain a fixé le nombre final d'entités devant être maintenues dans le secteur public à 460 (Villareal, 1988). Au terme du processus de redimensionnement, le secteur public doit donc être allégé des deux-tiers de ses composantes.

A la fin du premier semestre de la dernière année du sexenio, sur un total de 754 autorisations de dégagement du secteur public, 480 avaient été réalisées soit les deux-tiers. Sur le nombre total des autorisations, les cas de passage d'entités du public au privé, c'est-à-dire ce qui correspond à un réel processus de privatisation représente moins du tiers. Le redimensionnement du secteur public -- dont les frontières débordent le seul secteur industriel -- cf. plus loin -- s'effectue donc principalement par le moyen de liquidations d'entités non viables, par des extinctions d'organismes qui n'ont jamais existés autrement que sur le papier et par des fusions ou transferts à d'autres institutions notamment vers les différents Etats de la République Fédérale. En termes de portefeuille d'investissements et selon la terminologie mise à l'honneur par le Boston Consulting Group, les décisions de redimensionnement du secteur public programmées par le gouvernement s'apparentent en grande partie à l'élimination des "lame ducks".

Au niveau des opérations réalisées, un peu plus de la moitié des ventes avaient été conclues en mai 1988. Ce résultat est inférieur à la moyenne obtenue pour l'ensemble des modalités (61.2 pour cent). Ce qui pourrait être interprété comme la manifestation d'une difficulté plus grande pour conclure les actions de privatisations que pour celles qui, d'une manière ou d'une autre, s'apparentent pour une très large majorité des cas à des liquidations pures et simples. Ce constat ne doit pas étonner outre mesure. Les mises en vente portent principalement sur des entreprises industrielles ; elles sont plus complexes et plus longues à finaliser que des opérations qui n'exigent qu'une décision administrative. En revanche, en ce qui concerne les entités qui demeurent dans le secteur public, la tâche du redimensionnement n'est pas suffisante. Elle doit s'accompagner d'un effort de modernisation et de réorganisation administratives qui répond à la politique complémentaire de restructuration et de reconversion industrielles qui sera examinée plus loin.

2.2 Le redimensionnement du secteur industriel

La quasi-totalité du secteur industriel para-étatique est coordonnée par la SEMIP (Secretaria de Energia, Minas e Industria Paraestatal). Fin 1982, son portefeuille était constitué de 412 entreprises. A l'intérieur de cette population, 347 entreprises étaient détenues majoritairement par l'Etat ; dans 42 cas la participation de ce dernier était minoritaire ; on comptait aussi 12 organismes décentralisés et 11 entités ayant le statut de fidéicommissaire. La valeur totale de la production était concentrée à 85 pour cent dans les secteurs qui ont déjà été définis précédemment comme constituant le coeur du secteur industriel parapublic : pétrole, pétrochimie, énergie électrique, fertilisants, sidérurgie, mines, sucre et équipement de transports. Il existait, en outre, une poussière de petites entreprises, dispersées dans un très grand nombre de branches, ensemble appelé familièrement la "chiquillera".

Entre 1983 et juin 1988, les désengagements d'entreprises autorisés par la SEMIP se sont élevés à 304, soit près des trois quarts de la population initiale. La réalisation intégrale du programme de rééquilibrage réduira la présence étatique à

12 branches au lieu de 28 en 1982. Le tableau 13 donne le détail des différentes modalités utilisées ainsi que l'état d'avancement du processus à la mi-juin 1988.

Tableau 13
SITUATION DU REDIMENSIONNEMENT AU 16 JUIN 1983

	Total	Ventes	Liquidations	Fusions	Transferts
Population initiale	412				
Désincorporations :					
a) Autorisées	304	158	114	12	20
b) Conclues	154	84	48	3	19
c) En cours	150	74	66	9	1
d) En cours d'autorisation	14				
Population finale	82				

Source : VILLAREAL (1988), p. 118.

Sur le total des "desincorporaciones" prévues, un peu plus de la moitié avaient été finalisées en Juin 1988. En ce qui concerne les ventes, elles devraient porter sur un total de 158 entreprises -- 52 pour cent du total des autorisations -- dont 84 ont été cédées au privé selon la dernière estimation globale à notre disposition. L'avancement du redimensionnement a été moins rapide encore en ce qui concerne les liquidations et les extinctions, ce qui constitue une différence notable avec les résultats obtenus pour l'ensemble du secteur public. Seules, les autorisations de transferts (10 réalisations sur les 11 prévues) et de cessions des participations minoritaires (100 pour cent des objectifs) se sont traduites par des désengagements effectifs.

Les étapes du redimensionnement

Les observateurs du mouvement de redimensionnement (Casar et Peres 1988 ; Villareal, 1988 ; Delgado et Machado, 1988) s'accordent pour distinguer trois étapes depuis le début du sexenio du Président de la Madrid. La question de savoir si une quatrième et dernière étape ne devrait pas être ajoutée pour le dernier semestre de 1988 nous paraît plausible.

La première phase correspond aux années 1983-84. Elle est marquée par la vente de huit entreprises dont VAM (Vehiculos Automotores Mexicanos), Renault de Mexico et Cigarros La Tabacalera Mexicana ; par la liquidation de dix entreprises, l'abandon de trois projets et la resectorisation de dix autres.

La seconde étape est ouverte par la décision du Cabinet Economique du 6 février 1985. Il est alors décidé de dégager 82 entités supplémentaires et d'étudier le cas de 16 autres. En application de cette décision, il fut décidé de liquider 31 entreprises et d'en transférer sept à trois Etats (Yucatan, Hidalgo et Michoacan) et de vendre 44 entreprises où la participation étatique était majoritaire (31) ou minoritaire (13). En ce qui concerne plus particulièrement ces opérations de privatisation, les motifs avancés par le gouvernement furent les suivants : la présence de l'Etat n'est pas nécessaire à la réalisation des objectifs de la politique économique car sa participation est trop faible et qu'il est plus efficient d'utiliser des instruments indirects d'incitation. Les liquidations ont été justifiées, pour leur part, par l'absence totale de viabilité de certaines firmes, par la constatation que d'autres avaient rempli la fonction pour laquelle elles avaient été créées et qu'elles n'avaient donc plus de raison d'être, enfin, pour

14 cas, les entreprises n'avaient jamais eu d'existence véritable, ne possédant pas d'actif et n'ayant fait que déposer leurs statuts.

Les entreprises privatisées étaient principalement localisées dans les secteurs suivants : textiles, boissons non alcoolisées, équipement électrodomestique, ciment, papier, faïence, pièces détachées d'autos, pétrochimie secondaire, électromécanique et métallurgie.

Au début de 1986, de nouvelles privatisations ont été ajoutées à la liste précédente avec la mise en vente de 7 entreprises majoritaires et une minoritaire. L'opération la plus importante concerne la FAHSA (Fundiciones de Hierro y Acero).

La troisième étape est marquée par la déclaration devant la LIII Legislature du Secrétaire d'Etat de la SEMIP, M.A. del Mazo en novembre 1986 ; elle coïncide avec la politique définie dans le Pacte de Solidarité Economique. En décembre 1987, une nouvelle liste de 36 entreprises est rendue publique. Elles se situent dans la sidérurgie, la production de cellulose et de papier, dans le textile, la pétrochimie secondaire, la pharmacie et les industries chimiques, les machines-outils, l'industrie métal-mécanique, l'industrie sucrière, la production de camions et de pièces détachées. Dans cet ensemble, se détachent un certain nombre d'entreprises importantes comme la Fundidora Monterrey dans la sidérurgie ; le Groupe Atenquique dans la cellulose et le papier ; le Groupe Rassini et Torres Mexicanas dans l'industrie métal-mécanique ; Sosa Texcoco et Cloro de Tehuantepec dans la chimie ; des filiales de Dina dans l'équipement de transports et des entreprises dans la pétrochimie secondaire (particulièrement, Hules Mexicanos et Tetraetilo de Mexico). Bien que leur poids économique soit beaucoup plus faible, il ne faut cependant pas oublier la mise en vente de 9 raffineries de sucre (ingenios) et la liquidation de 11 autres. Au total, ces décisions réduisent de près d'un tiers la présence étatique dans le secteur sucrier dont l'importance socio-politique est plus forte que son importance économique.

En décembre 87, au terme de ces trois premières phases, Casar et Peres (1988) estiment que le processus de désengagement de l'Etat s'était traduit par une réduction de 20 pour cent de la production industrielle publique et de 24 pour cent de l'emploi. Mais il apparaît clairement que la dernière année du sexenio va donner une nouvelle impulsion au redimensionnement du secteur public.

La quatrième étape devrait être la phase finale du processus dans la mesure où il semble naturel que l'achèvement du programme de "desincorporacion" coïncide avec la fin de la Présidence qui l'avait initié. Cette période étant en cours au moment où nous écrivons, il est plus difficile de présenter un bilan précis. De ce fait, les indications que nous allons présenter ne peuvent avoir qu'un caractère parcellaire et provisoire. Néanmoins, il semble possible de dire que la politique de redimensionnement du secteur public a connu une certaine accélération ; tout se passe comme si il s'agissait pour l'Etat de réduire au maximum l'écart entre la liste des cas de désengagement autorisés et celle des opérations effectivement réalisées. Peut-être même que cette dynamique va entraîner un certain débordement par rapport au cadre initial et pousser plus loin que prévu le mouvement de rééquilibrage.

L'étape finale semble s'accélérer avec l'annonce d'une série de privatisations au milieu du mois de mars 88. Il faut d'abord noter le démembrement du Groupe Dina avec la vente ou la réduction de la participation de l'Etat en dessous de 40 pour cent dans le cas des filiales suivantes : Dina Motores, Dina Autobuses, Dina Camiones, Plasticos Automotrices Dina, Mexicana de Autobuses, Moto Diesel Mexicana, et Motores Perkins. Il faut ajouter à ces opérations la vente de Dina Cummins, la liquidation de Servicios Alimenticios Dina et l'offre de Dina Rockwell Nacional. Dans le secteur sucrier, l'objectif de l'Etat est la réduction de 50 pour cent de sa participation dans la production. Dans ce même secteur, des actions ont été menées visant à

décentraliser la commercialisation à travers des accords régionaux de distribution et la mise en place de réseaux de vente directe. En ce qui concerne Fertimex, l'objectif est de fermer 20 usines : 14 fermetures ont déjà été réalisées, il est prévu d'achever le programme pour cinq supplémentaires en 1988, la dernière étant reportée à l'année suivante. Il a aussi été décidé de se débarrasser des entreprises de tubes dont la situation très précaire aussi bien sur le marché interne qu'externe reposait largement sur les aides de l'Etat. L'analyse du marché des chantiers navals conduit à décider la fermeture de celui de Guaymas et de vendre celui de Ensenada. La participation de l'Etat se concentrerait sur ceux de Vera Cruz et de Mazatlan. Dans le secteur des biens d'équipement, l'Etat se propose de ne plus détenir qu'une participation minoritaire dans NKS et Clemex. Dans la sidérurgie, le programme de la Siderna se propose de vendre la ligne de production des aciers spéciaux, de fermer la fonderie et de conserver une participation minoritaire dans la fabrication de moteurs et l'assemblage de tracteurs. Il faut encore ajouter à cette liste pour le premier semestre de 1988, 22 autres cas de ventes, liquidations, fusions, conversions de participations majoritaires en participations minoritaires. Au total, le parc industriel para-étatique passe de 117 à 95 entreprises dans un premier temps, pour se réduire à 81 unités dans la phase terminale. Le tableau 14 donne l'image finale du secteur industriel quand le processus de redimensionnement aura été totalement accompli.

Tableau 14

SECTEUR INDUSTRIEL PARA-ETATIQUE APRES LE REEQUILIBRAGE
Population finale, par secteurs, maisons-mères et filiales

Secteurs et maisons-mères	Filiales
Pétrole et pétrochimie de base :	
Petroleos Mexicanos	3
Electricité :	
Commission Federal de Electricidad	
Fertilisants :	
Fertilizantes Mexicanos, S.A.	
Sidérurgie :	
Sidermex, S.A. de CV	26
Mines :	
Commission de Fomento Minero	
Consejo de Recursos Minerales	
Fidelcomiso de Minererales no Metalicos	
Azufrera Panamericana, S.A.	
Compania Exploradora del Istmo S.A.	
Minera Carbonifera Rio Escondido S.A.	
Roca Fosforica Mexicana S.A.	
Sucre :	
Azucar, S.A. de CV	32
Equipement transport	
Astilleros Unidos, S.A. de CV	2
Constructora Nacional de Caros de Ferrocarril, S.A.	
Cellulose et papier :	
Pipsa	3

Instituts de recherche :
Instituto de Investigaciones Electricas
Instituto de Investigaciones Siderurgicas
Instituto Mexicano del Petroles
Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares
Nombre total d'entreprises :

85

Source : VILLAREAL (1988), p. 128 et Semip.

Origine des entreprises industrielles "désincorporées"

Sur la base d'un échantillon de 87 entreprises "désincorporées", Casar et Peres (1988) ont pu retrouver la date de leur création et, par là, avoir une compréhension plus fine de la population concernée par le redimensionnement du secteur public para-étatique.

Ils ont identifié 5 firmes créées avant 1940. Leurs activités sont très diverses : fabrique de cigares, de vaisselle, de ciment, d'acier et gestion immobilière. Un autre groupe de 23 entreprises nées entre 1940 et 1960 se disperse entre plusieurs secteurs traditionnels comme le textile, le sucre, la papeterie, les produits non métalliques et l'équipement électro-ménager. L'ensemble le plus important est constitué par les firmes nées entre 1960 et 1984 (55). Elles sont concentrées dans la fabrication de biens d'équipement, les machines électriques et non électriques, les équipements de transports et les pièces détachées.

Toutes les entreprises qui ont été créées avant 1960 appartenaient à l'origine au secteur privé. Parmi les plus jeunes, 31 (sur 55) ont été créées par l'Etat; mais il est à noter que plus d'un tiers de ces dernières n'ont jamais dépassé le stade du projet... Les deux tiers de l'ensemble de l'échantillon sont de création récente. En ce qui concerne les modalités de la désincorporation, 80 pour cent des ventes ont porté sur des entreprises d'origine privée ; dans les trois quarts des cas, la participation de l'Etat était minoritaire. Les liquidations, à l'inverse, ont principalement affecté les entreprises nées de l'initiative publique.

En ce qui concerne l'origine privée d'une part importante de la population du secteur industriel public, plus des deux tiers, il est nécessaire de souligner le rôle joué par deux holdings d'Etat, la SOMEX et la NACIONAL FINANCIERA (NAFINSA). SOMEX, au départ, était la banque d'un groupe industriel qui s'était constitué sous la houlette de Antonio Sacristan. Sous les sexennats de Echeverria et de Lopez Portillo, le groupe a du faire face à des difficultés de plus en plus graves. Cet affaiblissement a donné à l'Etat la possibilité d'utiliser de façon systématique l'expertise de deux organes distincts du Groupe : Acciones Bursatiles Somex et la Fisomex (Fomento Industrial Somex). Le premier était au départ une société de courtage (Procorsa) qui fit faillite au début des années soixante-dix. Il a surtout servi d'instrument d'intervention de l'Etat sur le marché financier. De son côté, la Fisomex a principalement été utilisée dans le secteur industriel, selon deux axes complémentaires. D'une part, elle a été chargée du sauvetage des entreprises du secteur privé en difficulté. Ce fut "le pompier" de l'Etat Fédéral. De l'autre, elle a soutenu des opérations de joint-ventures, dans le secteur pétro-chimique secondaire en particulier. Dans ce cas de figure, la Fisomex tenait le rôle de l'Etat-entrepreneur. La révision du portefeuille de la SOMEX à partir de 1983 s'est traduit par l'offre d'une série d'entreprises qui figurent sur notre liste générale. Parmi les ventes les plus notables, il est possible de mentionner VAM ; Renault ; la cession de Garci Crespo à la société San Lorenzo du Groupe VISA qui est ainsi placé

dans une position de monopole sur le marché de l'eau minérale ; la vente de ACROS au Groupe Vitro de Monterrey qui partage désormais avec GIUSSA (Grupo Industrial Saltillo) l'offre de produits blancs ; dans le secteur chimique, Sosa Texcoco (soude) et Cloro de Tehuantepec (cette vente va se traduire par la création d'une joint-venture américano-mexicaine du fait de l'association de l'acquéreur mexicain -- Antonio del Valle -- avec deux sociétés, Penwalt de Houston et Nalco de Chicago) ; enfin, la vente de 17 sociétés de la Nacional Hotelera (qui incluent les 28 hôtels de la chaîne Presidente) à un groupe d'hommes d'affaires conduit par Antonio Gutierrez Prieto et Jeronimo Arango, propriétaire de la chaîne de magasins Aurrera. En 1987, Acciones Bursatiles Somex a été vendue à ses employés et à un groupe d'investisseurs privés.

L'autre opérateur de l'Etat, la NAFINSA, a joué un double rôle dans le secteur industriel : le sauvetage des entreprises privées en difficultés et, de plus en plus, la promotion d'investissements dans le secteur des biens d'équipements qui n'a jamais attiré avec force l'initiative privée et qui constitue le maillon faible du système productif mexicain. Dans plusieurs cas, la NAFINSA a été en fait l'unique partenaire mexicain au sein de joint-ventures avec des partenaires étrangers. Malheureusement, ces opérations n'ont pas toujours été couronnées de succès ; l'Administration de la Madrid a cherché à s'en dégager en priorité. Il en est résulté la vente de Atugi Mexicana et de Dina Cummins dans le secteur automobile. Le cas de la cession de Centrifugas Broadbent Interamericana est intéressant à plusieurs égards. Tout d'abord, il s'agissait d'une joint-venture avec une société anglaise -- Broadbent -- où, pour une fois, à côté de la NAFINSA figuraient des investisseurs locaux (Bufete Industrial et l'homme d'affaires Pedro Donde). Cette entreprise fabriquait des centrifugeuses dont le marché principal était constitué par l'industrie sucrière. Celle-ci étant largement contrôlée par l'Etat, une synergie aurait pu naître qui aurait renforcée le tissu industriel à travers les commandes publiques et la formation d'une joint venture entre partenaires mexicains et étrangers, publics et privés. Malheureusement, l'Administration a simultanément ouvert toutes grandes les portes à des importations de matériel similaire mais dont les prix étaient beaucoup plus bas que ceux des centrifugeuses fabriquées à l'intérieur des frontières...

Par suite de son activité de saint Bernard, NAFINSA avait pris le contrôle d'un certain nombre d'entreprises qui ont ensuite été remises sur le marché comme Avntram, Nueva Nacional Textil, Manufactura del Salto, Hilos Cadenas, Hilados Guadalajara, Compania Textil Mexicana... Toutes ces sociétés appartiennent au secteur textile et avaient été affaiblies sous la présidence Echeverria par des conflits sociaux endémiques. Certaines ont été cédées au secteur social (employés des entreprises concernées ou syndicats). C'est par exemple le cas de Hilos Cadenas, une joint-venture à l'origine, que le partenaire anglais a abandonné, découragé par le climat social et qui a été reprise par la centrale syndicale CTM. Cette même organisation a repris deux autres entreprises de NAFINSA : Bicicletas Condor et Nueva San Isidro (une fabrique de porcelaine).

On a pu le constater à travers cette rapide incursion dans la composition des portefeuilles de Somex et de Nafinsa, le secteur industriel public mexicain s'est largement constitué par défaut. "L'Etat-pompier" et "l'Etat-promoteur" se sont substitués à la carence ou aux échecs de l'initiative privée sur fond de conflits sociaux et de pouvoir technocratique.

Au total, le redimensionnement a pris l'allure d'un double retour sur le passé : d'une part, la reprivatization d'entreprises qui avaient connu de graves difficultés; de l'autre, la liquidation des projets non aboutis de l'Etat. Le rééquilibrage mexicain ressemble beaucoup à un soldé de tout compte après 40 ans d'un interventionnisme étatique à la fois discrétionnaire et contraint.

2.3 L'impact du redimensionnement

Dans la mesure où l'Administration mexicaine fournit très peu d'informations sur la dimension financière de la politique de rééquilibrage, les recettes financières tirées des ventes d'actifs du secteur public sont très mal connues. Casar et Peres (1988) comme Villareal (1988) reprennent les chiffres de CRUZ (1988) qui émanent en fin de compte de la SHCP (Secretaria de la Hacienda y de Crédito Publico). Les données portent sur 78 opérations entre 1983 et 1987 : le montant des cessions s'élève à 553.347.5 millions de pesos soit un peu moins de 1 pour cent du PIB en 1987.

En ce qui concerne les effets des privatisations sur le déficit budgétaire, ceux-ci devraient être très limités dans la mesure où les entreprises vendues bien que moins rentables que la moyenne des entreprises cotées en Bourse n'étaient néanmoins pas dans le rouge. Il faut noter cependant que ce constat porte uniquement sur le secteur industriel et sur un échantillon d'entreprises.

Villareal (1988) fournit des données intéressantes sur l'impact du redimensionnement sur le produit intérieur brut généré par le secteur public (cf. tableau 15). Il apparaît que la valeur du produit brut des entreprises désengagées du secteur public -- soit 91 742 millions de pesos -- sur la base des activités des entreprises en 1983 -- représente 2.1 pour cent du produit brut total du secteur public, PEMEX incluse. Si l'on retient seulement le secteur public non financier sans la PEMEX, le redimensionnement atteint 14.6 pour cent. Ceci tendrait à montrer que l'impact du rééquilibrage a surtout porté sur les activités industrielles de l'Etat. La lecture du tableau montre que le désengagement de l'Etat est particulièrement important dans le secteur manufacturier (-31.7 pour cent) et dans celui des mines (-29.6 pour cent).

Les évaluations de Delgado et Machado (1988) ne s'écartent guère de ces résultats. Ils estiment que les ventes ont représenté 30.4 pour cent de la valeur de la production de l'industrie manufacturière non pétrolière et 22.2 pour cent de l'emploi. Il est à noter que si l'on ajoute la disparition de la Fundidora de Monterrey qui a été autorisée par l'Administration, on obtient des pourcentages sensiblement plus élevés -- respectivement 35.6 pour cent et 25.6 pour cent. Ces évaluations ne prennent pas en compte les ventes de VAM et de Renault en 1983 pour des raisons tenant à la période de référence choisie par les auteurs. En revanche, la période étant plus longue, ces opérations sont intégrées à l'analyse qu'ils présentent de l'impact de la "desincorporacion" par branches industrielles dont on trouvera le détail dans le tableau 16. Nous reprendrons ici les résultats les plus importants.

En premier lieu, le processus de rééquilibrage a affecté une majorité de secteurs industriels (24 sur un total de 35). Ce qui est plus important encore que l'extension du phénomène, c'est le fait que l'Etat se retire totalement de 15 secteurs : véhicules automobiles, carrosserie, pièces détachées pour automobiles, chimie de base, résines synthétiques, fibres artificielles, et produits métalliques. Au total, l'Etat a abandonné totalement le secteur des biens de consommation durables et presque entièrement celui des biens d'équipement où il ne conserve plus que les chantiers navals et la fabrication de wagons pour le métro et les chemins de fer. En ce qui concerne les biens de consommation non durables et les biens intermédiaires non pétroliers, on enregistre une diminution significative de la présence étatique (de 20.4 pour cent à 9.9 pour cent pour les biens de consommation durables et de 43.1 à 15.2 pour cent pour les biens intermédiaires non pétroliers).

Tableau 15

IMPACT DU REDIMENSIONNEMENT SUR LE PIB DU SECTEUR PUBLIC
Millions de pesos, base 1970 et en pourcentage

	Secteur public (PIB)	Entreprises désincorporées (PIB)(1)	%
Elevage, silviculture et pêche	-5 013.4	415.3	(2)
Mines (3)	1 855 370.6	9 005.4	0.5
sans PEMEX	30 454.6	9 005.4	29.6
Industrie manufacturière	627 837.9	63 648.5	10.1
sans PEMEX	200 555.3	63 648.5	31.7
Electricité	115 357.8		
Commerces, restaurants et hotels	-28 959.7	1 511.2	(2)
Services financiers, sociaux, immobiliers	247 504.3	(4)	(2)
Services communaux, sociaux, pers.	1 268 086.5	(4)	(4)
Total secteur public	4 398 217.6	92 187	2.1

1. Valeur PIB des entreprises en 1983.

2. Non significatif.

3. Non significatif.

4. Non disponible.

Source : VILLAREAL (1988), p. 130.

Au niveau global, la participation de l'Etat s'est réduite de 5 points ; après le rééquilibrage, elle ne représente plus que 4 pour cent du produit manufacturier non pétrolier contre 9.1 pour cent en 1982 et 5.5 pour cent en 1970, c'est-à-dire avant la grande vague d'interventions de l'Etat. A coté de ces considérations quantitatives, il faut noter que le désengagement de l'Etat dans les secteurs des biens de consommation durables et des biens d'équipement revient à renoncer aux secteurs qui ont le plus de poids pour la croissance du système productif national et, par là, à un affaiblissement de sa capacité à jouer un rôle d'impulsion de la croissance. Le choix qui semble résulter du rééquilibrage, c'est donc un cantonnement dans la production de biens intermédiaires à usage large pour l'industrie, accompagné d'une présence dans les secteurs producteurs des éléments de base de la consommation populaire. En face de cette orientation, la question qui se pose est de savoir si elle coïncide encore avec les principes rappelés dans le Pronafice sur la base d'une typologie des secteurs.

Machado et Delgado ainsi que Casar et Peres se sont livrés à cette vérification dont nous extrayons les principaux résultats. Dans 8 branches, les désengagements sont en accord avec les recommandations du Pronafice. Dans 12 autres branches, les cessions sont intervenues dans des activités définies comme étant de concurrence complémentaire (sucre, autres produits alimentaires, produits médicaux, autres produits chimiques, fils et tissus de fibre dure, scieries, papier et carton, chimie de base, résines synthétiques et fibres artificielles, autres produits métalliques, produits métalliques structuraux, machines et équipement non électriques). Enfin, dans six activités faisant partie des secteurs de concurrence prioritaire pour l'Etat "en fonction de leur importance stratégique pour le développement de l'économie nationale" selon les termes du Pronafice, il a été procédé à des désincorporations : tracteurs de semi-remorques, autobus, camions, carrosserie automobile, pièces détachées automobiles, industries de base du fer et de l'acier, industrie de base pour les métaux non ferreux, l'équipement et le matériel de transport. Dans ces activités, le retrait de l'Etat ne pouvait être justifié que par la non-viabilité des entreprises ou de certains de leurs établissements. La fermeture de la Fundidora de Monterrey entre dans cette catégorie. Mais dans le cas

où il a été procédé à des ventes, l'argument de la non-viabilité est beaucoup plus discutable. On retrouve ici l'une des ambiguïtés de la politique de privatisation. C'est peut-être, aussi, la remise en cause du noyau dur du secteur para-étatique qui est en jeu, et, par là, le rôle économique de l'Etat dans le futur et les objectifs de la politique de reconversion industrielle.

3. Les objectifs de la reconversion industrielle

Le redimensionnement du secteur public ne constitue qu'une condition préalable au renforcement de l'efficacité du secteur public. Il doit être suivi par des actions de reconversion des entreprises para-étatiques qui auront pour objectif d'augmenter leur productivité dans la perspective d'une amélioration de la compétitivité industrielle. Elle est donc destinée par priorité aux industries traditionnelles comme la sidérurgie, l'industrie sucrière, l'industrie du textile. Elle doit être accompagnée de trois autres séries d'actions visant à une meilleure articulation intersectorielle, une croissance stable des branches industrielles modernes et la création d'industries à forte intensité technologique. L'ensemble de ce programme se confond avec la stratégie de changement structurel telle qu'elle a été présentée par le Secrétaire d'Etat à la SEMIP en novembre 86 et à laquelle il a déjà été fait allusion.

Des observateurs ont dressé la liste des conditions macroéconomiques qui devraient être réunies pour que cette politique puisse se développer convenablement :

- Une baisse des taux d'intérêt pour que l'investissement productif devienne plus attrayant que l'investissement financier ;
- Une politique de réajustement des prix et des tarifs du secteur public ;
- Un développement de la recherche et du développement technologique ;
- Une ambiance de reprise économique pour modifier les anticipations des entrepreneurs ; et
- Une réforme de l'Administration dans le sens d'une réduction de la bureaucratie.

Compte tenu de l'analyse de la politique macroéconomique du sexenio que nous avons mené plus haut, il apparaît clairement que la politique de changement structurel doit s'inscrire dans une perspective de sortie de l'austérité.

Sans attendre un tel retournement, l'Administration mexicaine a établi des programmes de reconversion industrielle pour certaines activités du secteur public. Nous examinerons ceux qui concernent l'industrie sucrière, l'industrie des fertilisants, l'industrie des équipements de chemin de fer, l'industrie navale et la sidérurgie.

3.1 Industrie sucrière

L'Etat est déterminé à réduire de moitié sa participation dans ce secteur au profit de l'initiative privée ou sociale. Un certain nombre d'"ingénios" (raffineries) seront fermés et d'autres cédés. Mais cette phase de redimensionnement va être suivie d'une série de mesures de modernisation des entités qui demeureront dans le secteur public et qui viseront à augmenter leur productivité :

Tableau 16

IMPACT DU REDIMENSIONNEMENT SUR LE SECTEUR PUBLIC INDUSTRIEL
En pourcentage du PIB

	Part de la branche dans l'industrie publique non pétrolière (1982) (1)	Participation étatique dans la branche 1982 après les ventes (2)	Impact Total (4)
<u>Biens de consommation non durables</u>	20.4		9.9
- préparation de fruits et légumes	0.0	0.3	0.0
- sucre	9.1	63.7	1.9
- autres produits alimentaires	9.7	26.5	6.8
- boissons non alcoolisées	0.2	0.8	0.2
- confection	0.1	0.3	0.1
- produits pharmaceutiques	0.0	0.1	0.0
- autres industries chimiques	1.3	4.3	0.9
<u>Biens de consommation durables</u>	13.3		13.3
- équipement électro-domestique	0.6	5.6	0.6
- véhicules automobiles	9.9	18.5	9.9
- carrosserie et pièces détachées automobiles	2.8	8.6	2.8
<u>Biens intermédiaires non pétroliers</u>	43.3		15.2
- fils et tissus de fibres molles	1.1	2.9	1.1
- fils et tissus de fibres dures	0.8	20.0	0.1
- scieries	0.6	4.2	0.3
- papier et carton	1.9	6.2	0.9
- chimie de base	1.3	9.4	1.3
- résines synthétiques et fibres artificielles	1.3	6.1	1.3
- autres produits minéraux non métalliques	0.2	0.7	0.2
- industries de base du fer et acier	34.7	54.8	9.4
- industries de base des métaux non-ferreux	0.1	0.6	0.1
- autres produits métalliques	1.1	3.6	0.5
<u>Biens de capital</u>	6.9		3.5
- meubles et accessoires métalliques	0.7	11.5	0.7
- produits métalliques structurels	1.2	13.5	1.2
- machines et équipement non électrique	0.9	2.5	0.9
- équipement et matériel de transport	4.1	61.7	0.7
<u>Total de l'industrie non pétrolière</u>	83.7		41.9

+ Impact total 4 = 1 x 2 - 3
2

Source : Delgado et Machado (1988)

- Intensification de la production dans les régions les plus productives et adaptation de la taille des surfaces cultivées et de la taille des raffineries ;
- Recherche systématique des économies d'échelle et amélioration de la formation pour faire passer la production par ouvrier de 91.4 tonnes actuellement à 140 tonnes en 1992 ;
- Introduction de la planification stratégique dans la gestion de AZUCAR SA et renforcement de son rôle de coordination et de contrôle des Délégations régionales ;
- Modernisation des circuits commerciaux par l'externalisation systématique des services de transports, de distribution et de vente au public ;
- Réduction progressive des subventions étatiques qui s'élèvent actuellement à 5 milliards de pesos par an (soit le tiers des recettes totales en 1986) pour arriver à leur disparition en 5 ans.

Parmi les premiers résultats, il faut noter la *zafra* record de 1986 qui a permis des exportations d'une valeur de 29 millions de dollars. Il est prévu d'exporter 500 000 tonnes de sucre en 1988.

3.2 Industrie des fertilisants (FERTIMEX)

L'amélioration de la productivité exige la fermeture des usines obsolètes, la réhabilitation des autres et la création de nouvelles installations (deux nouvelles usines sont prévues). Un effort devra être fait en matière de distribution des produits. L'objectif est d'atteindre progressivement l'équilibre financier ; il sera facilité par un relèvement des prix.

Ce programme devra s'étendre sur 5 ans. Il a reçu l'appui de la Banque Mondiale.

Parmi les premiers résultats, il faut signaler la mise en service de l'unité Lazaro CARDENAS (capacité de 3 millions de tonnes) et les progrès vers l'autosuffisance pour les phosphates et les nitrogènes.

3.3 Industrie des équipements de chemin de fer (CONCARRIL)

Les objectifs du plan de modernisation visent à sauvegarder les capacités existantes par l'amélioration de la productivité ; la définition de nouveaux schémas de distribution davantage tournés vers l'exportation ; un effort sur le transfert de technologie pour parvenir à l'autonomie.

Les actions spécifiques visent à diversifier davantage les activités entre autres pour réduire les importations : réparation et fabrication de locomotives, de wagons à usage spécifique, de wagons pour le métro (avec des roues en acier). Au niveau commercial, l'effort doit porter sur de nouvelles modalités de financement à moyen terme pour l'achat de matériel. Le premier résultat avancé concerne la capacité de CONCARRIL à construire des trains légers à usage urbain.

3.4 Industrie navale

L'objectif final est de donner aux chantiers navals une compétitivité internationale. Pour améliorer les coûts, la qualité et les délais de construction, il sera fait appel au transfert de technologies étrangères dans la conception, la construction et la réparation des navires (marchés du Pacifique).

La commande de 72 bateaux par PEMEX et de deux autres par NAVIMIN s'étalant entre 1987 et 1991 devrait favoriser cet effort de modernisation. Il est d'ores et déjà prévu que 45 unités seront fabriquées au Mexique en collaboration avec des sociétés étrangères.

3.5 Industrie sidérurgique

En 1986, le Mexique a produit 7 millions de tonnes d'acier. La crise a eu des effets très marqués dans la mesure où la consommation est passée de 12.4 millions de tonnes en 1981 à 6.8 en 1986.

SIDERMEX, une holding publique concentre 60 pour cent de la production totale. Elle est constituée de trois aciéries intégrées : FUMOSA (3 pour cent de la production mexicaine), AHMSA (41 pour cent) et SICARTSA (17 pour cent) et de 87 sociétés associées dont les activités sont très diversifiées (commercialisation, construction immobilière, transports, fabrication de structures métalliques, pièces de rechange...).

FUMOSA, l'unité la plus ancienne (1903) mais aussi la plus obsolète, a été fermée le 10 mai 1986. Ses pertes pour les 5 prochaines années étaient évaluées à 1 milliard de dollars. Cette action de redimensionnement n'a pas supprimé les autres difficultés de la SIDERMEX :

- Un déficit chronique dont la cause principale tient à la politique du contrôle des prix par l'Etat. Dans la mesure où ils n'ont pas été ajustés au taux d'inflation, les coûts croissants ne sont pas couverts par une hausse parallèle des recettes.
- La productivité du travail est basse par rapport à l'étranger : 103.6 tonnes/homme/an, contre 270 aux USA, 459 au Japon, 677 en Corée du Sud.
- Les conflits sociaux sont fréquents.

SIDERMEX a accumulé une dette de 2 milliards de dollars (dont 1.6 en dollars des Etats-Unis) et 50 pour cent de ses recettes sont absorbées par les coûts financiers.

Le programme de reconversion de 1986 comporte les mesures suivantes :

- La réhabilitation financière par la prise en charge du passif à hauteur de 883 millions de dollars. Les pertes de 102 millions de dollars en 1985 seront transformées en profits de 26 millions de dollars en 1986.
- Le redimensionnement a entraîné à côté de la fermeture de FUMOSA le désengagement de 52 entreprises associées (18 privatisations, 10 fusions, 11 liquidations et 13 opérations en cours).
- Un accord avec les travailleurs pour améliorer la productivité (129 tonnes/homme/an).

- Introduction de nouveaux procédés techniques dans les hauts-fourneaux mis au point par l'IMIS (INSTITUTO MEXICANO DE INVESTIGACIONES SIDERURGICAS) pour économiser l'énergie.
- Autonomie de commercialisation donnée aux différentes unités et nouvelle politique des prix.

L'EXIMBANK japonaise a participé au financement de SICARTSA II (260 millions de dollars) et la Banque Mondiale a ouvert un crédit (350 millions de dollars) pour aider au programme d'investissement de la période 1986-90.

Il est trop tôt pour juger des résultats obtenus par ces différents programmes sectoriels visant à améliorer l'efficacité du secteur public dans les branches stratégiques et prioritaires. Les grandes orientations ont été définies en 1986 et annoncées à la fin de l'année par A. del MAZO. Le premier bilan dressé par VILLAREAL (1988) dont nous nous sommes inspiré prend encore l'allure d'un catalogue de bonnes résolutions sauf dans la sidérurgie.

Manifestement, le volet redimensionnement est plus avancé que celui de la modernisation, bien que non totalement achevé à la fin du 3ème trimestre de 1988. Or, l'un ne va pas sans l'autre dans la mesure où la conception mexicaine du rééquilibrage s'inscrit dans la logique de la recherche d'un optimum entre secteur public et secteur privé au sein d'une économie mixte. Nous venons de voir que les entreprises qui restent dans le secteur public sont celles qui enregistrent les pertes les plus importantes. Encore faudrait-il ajouter les chemins de fer et la CFE (électricité) pour que le tableau soit complet. Compte tenu des conditions de financement très contraignantes auxquelles le Mexique reste soumis, compte tenu aussi du relâchement nécessaire des mécanismes de "congélation" de l'économie introduits par le PSE qui brident étroitement toute possibilité de relance, rééquilibrer financièrement les entreprises para-étatiques demeure donc une condition nécessaire du rééquilibrage. Mais à quel prix ? Il ne faut pas oublier, en effet, les conséquences sur les coûts du secteur privé et sur le pouvoir d'achat des consommateurs d'un retour brutal à la vérité des prix. Le secteur public dans l'économie mexicaine n'a pas seulement une fonction productive, il a aussi une fonction redistributive en termes de transferts sociaux et de création d'économies externes pour le secteur privé.

NOTES ET REFERENCES

1. Compagnie Nationale des Subsistances Populaires.

Chapitre 3

LE REEQUILIBRAGE, UN PROCESSUS EN TRANSITION

A. TOURAINE à propos de la pensée politique latino-américaine parle de "désarticulation de l'action collective". Il veut indiquer par là "que l'excès d'autonomie des idéologies et même de l'action politique par rapport à la réalité économique entraîne une mobilisation sociale et politique plus fictive que réelle, plus théâtrale qu'efficace".

Cette attitude nous semble relever assez bien de ce que K. POPPER définit comme étant l'une des déviations du "rationalisme utopique", à savoir, l'"essentialisme méthodologique". Celui-ci consiste à déterminer les "fins dernières" de l'organisation sociale avant de définir les moyens appropriés à leur réalisation et avant de rechercher un consensus social autour de ces objectifs.

En ce qui concerne la politique de rééquilibrage entre le secteur public et le secteur privé, le test de sa réussite à moyen terme, c'est-à-dire la transformation de la réalité économique et sociale mexicaine, conduit à poser un certain nombre de questions.

En premier lieu, la politique de rééquilibrage va-t-elle constituer un facteur de la relance économique sous le nouveau sexenio du Président Salinas de Gortari ? En d'autres termes, la politique de rééquilibrage va-t-elle se poursuivre après la phase prédominante du redimensionnement par un approfondissement de la phase de la modernisation ? L'enjeu est décisif, puisque la compétitivité internationale de l'économie mexicaine, qui semble l'axe central de la nouvelle stratégie de développement, sera largement fonction de la réalisation du second volet de la politique de rééquilibrage.

De cette première interrogation globale, il découle deux questions particulières qui constitueront l'armature de ce qui va suivre. D'une part, lequel des deux secteurs -- privé ou public -- va se trouver dans la position de moteur de la compétitivité ? S'agira-t-il du secteur public, comme par le passé, mais d'un secteur public qui aura subi une cure d'amaigrissement, et qui, à la suite d'un entraînement sévère, aura gagné en dynamisme et efficacité ? S'agira-t-il du secteur privé, avec de nouveaux entrepreneurs prêts à prendre des risques dans l'investissement industriel et la conquête de marchés internationaux ? Dans les deux cas, la réussite de la poursuite du rééquilibrage n'est pas tout à fait certaine. D'abord parce qu'il s'agit encore, au moment où nous écrivons, d'un processus en cours et qui se heurte à certaines difficultés de financement ; ensuite parce que la modernisation du secteur public et l'accroissement de la productivité demeurent encore à l'ordre du jour ; enfin, parce que le relais par le secteur privé de l'investissement industriel -- condition nécessaire à la sortie de la stagnation -- reste problématique.

1. Un redimensionnement Inachevé

Deux facteurs principaux permettent de douter que le processus de redimensionnement sera achevé avant le changement présidentiel. D'une part, il existe une transparence très imparfaite en ce qui concerne les modalités des opérations de

privatisation. De l'autre, dans certains cas, la réalisation de ces dernières se heurte à des résistances de groupes sociaux ou à des difficultés dans la mise en œuvre financière des transferts de sociétés publiques au secteur privé.

1.1. Une transparence imparfaite

Les grands principes de la privatisation sont définis dans la Loi Fédérale sur les Entités para-étatiques (LFEP), article 68. Il énonce que l'alliénation des titres représentatifs du capital social propriété du Gouvernement Fédéral ou des entités para-étatiques pourra se réaliser par le canal de la Bourse des Valeurs ou des Sociétés Nationales de Crédit. Les normes à respecter seront fixées par le SPP (Secrétariat de la Programmation et du Budget) et par le SHCP (Secrétariat des Finances et du Crédit Public). Le Secrétariat du Contrôle Général de la Fédération doit veiller au respect de cette procédure.

La règle du jeu effectivement suivie depuis 1988 est très difficile à connaître de l'extérieur dans la mesure où elle ne semble pas avoir donné lieu à des textes publiés, du moins à notre connaissance. Néanmoins, l'itinéraire le plus fréquent d'un projet de privatisation peut être décrit de la façon suivante. Une première étape consiste en l'identification par l'autorité de tutelle des entreprises qui pourraient être cédées au secteur privé. Pour les entreprises du secteur public industriel il s'agit le plus souvent de la SEMIP (Secrétariat à l'Energie, aux Mines et à l'Industrie para-étatique) mais on rencontre également les Ministères des Communications et des Transports, de l'Agriculture, de la Pêche, du Tourisme... Ces propositions sont examinées par la Commission Interministérielle "Gasto-Financiamiento" (Dépense-Financement) qui fait rapport au Secrétariat de la Programmation et du Budget qui propose à l'Exécutif Fédéral les différents projets de privatisation. La SHCP (Secrétariat des Finances et du Crédit Public) est chargée de coordonner, superviser et exécuter les ventes. Ce sont les Sociétés Nationales de Crédit, c'est-à-dire les banques nationalisées qui sont chargées de procéder à l'évaluation minimale de l'entreprise à privatiser. Ces évaluations sont transmises à la SHCP. Ensuite, la banque rend publique l'offre de vente en fixant un délai pour le dépôt des propositions et le montant de la somme d'argent que les candidats à l'adjudication devront déposer en faisant acte de candidature. En principe, la vente ne peut être réalisée que dans l'hypothèse où il y a eu au moins deux offres en provenance d'acheteurs potentiels distincts. Le prix auquel l'opération s'est finalement réalisée n'est pas toujours connu. La même discrétion est respectée en ce qui concerne l'identité des candidats à l'achat des entités publiques ce qui fait la partie belle pour les journalistes financiers qui cherchent à mettre à jour les critères de choix de l'heureux adjudicataire.

Comme nous avons eu souvent à le signaler, les statistiques concernant le redimensionnement sont à la fois difficiles à obtenir et, ensuite, difficiles à analyser. Il existe, entre autres, un écart non négligeable entre la publication des listes d'entreprises pour lesquelles les administrations de tutelle ont donné leur agrément pour des liquidations, transferts ou ventes et la réalisation effective de ces opérations. Bien évidemment, cet écart est particulièrement important dans le cas des privatisations au sens strict car il faut que l'offre de vente de l'Administration trouve une contrepartie dans le secteur privé. En octobre 1988, il restait encore 160 entreprises à vendre pour arriver au chiffre final de 502 entreprises restant dans le secteur public. Dans l'hypothèse où ces ventes devraient être réalisées avant la passation du pouvoir présidentiel, il n'est guère étonnant de voir se multiplier durant cette période des annonces des banques mexicaines chargées de la réalisation des licitations dans la presse mexicaine et étrangère. Compte tenu de l'absence de transparence qui entoure les transactions, un nombre croissant d'observateurs redoutent que pour accélérer le

rythme du processus de redimensionnement, les entreprises publiques soient bradées à un petit noyau d'hommes d'affaires proches du pouvoir. C'est ainsi que le Financial Times (13/6/88) juge que la privatisation est "widely perceived as favouring a capitalist elite of large industrialists and financial speculators".

Si ce commentaire est correct, il laisse mal augurer de la capacité des "nouveaux entrepreneurs" mexicains à porter le flambeau de la compétitivité ; c'est un point sur lequel nous reviendrons plus loin.

1.2. Des freinages dans la mise en oeuvre

Fin octobre 1988, il existait un certain nombre de privatisations rencontrant des difficultés. Une solution a pu s'imposer depuis, mais ces cas posent des problèmes de fond ayant un caractère exemplaire et qui peuvent se répéter pour d'autres opérations. Il en va ainsi de la participation du secteur social -- syndicat, ejidos, coopératives -- aux ventes d'entreprises publiques. Il est possible de citer l'exemple de la privatisation de la compagnie aérienne AEROMEXICO à laquelle le syndicat des pilotes, l'ASPA, est partie prenante à côté d'hommes d'affaires (M. ALEMAN VELASCO, E. ROJAS, J. SERRANO, C. ABEDROP...) et qui a été la source de nombreux conflits, de déclarations fracassantes, de manoeuvres diverses. Le rôle des syndicats est d'autant plus important dans ce cas que la privatisation de la compagnie a été ouverte par la décision du gouvernement de prononcer la faillite de la société après de longues grèves. Elles avaient paralysé la compagnie plusieurs mois à la suite d'une vague de licenciements décidés par la direction dans le cadre d'un plan visant à tenter de réduire l'important déficit de la compagnie. Ces licenciements étaient liés à la mise au rebut d'un certain nombre d'appareils très anciens que la compagnie n'avait pas les moyens de remplacer. L'immobilisation d'AEROMEXICO avait entraîné la substitution de compagnies américaines pour l'exploitation des lignes desservies par la première. Cette situation avait ajouté une cause supplémentaire à l'opposition syndicale qui se posait aussi en défenseur de la souveraineté de la nation.

La vente d'une partie des raffineries de sucres (ingenios) se révèle elle aussi comme très délicate. En effet, les sucreries ont un impact important sur la vie économique et l'emploi dans les provinces. Il s'agit aussi d'activités traditionnelles où les coopératives de "cañeros" sont implantées depuis longtemps et se sentent directement menacées. Dans le cas de l'ingenio ALVARO OBREGON, mise en vente par l'entreprise publique AZUCAR SA, les syndicats sucriers exigent au préalable une augmentation des salaires de 60 pour cent et de 100 pour cent du prix de la canne. Ces conditions risquent d'écarter les candidats acheteurs -- les groupes ALFA et VISA -- qui s'intéressent à ces raffineries pour les intégrer à leurs activités de limonadiers (Coca-cola, Sprite) dans la mesure où ils attendent de ces rachats une baisse de 50 pour cent de leurs coûts de production. De son côté, la FINASA (Financiera Nacional Azucarera, SNC) a annulé en octobre 1988 la vente de trois ingenios à Huasteca (Potosi) à VISA à la suite de la protestation de l'association des cañeros qui auraient voulu être informés plus tôt pour pouvoir éventuellement se porter acquéreurs. Rappelons que l'objectif global de l'Etat est de réduire de moitié sa participation dans ce secteur. La réalisation sera difficile.

Le cas de CANANEA est intéressant à un triple point de vue. D'une part, la décision de privatiser l'une des plus grandes mines de cuivre du Mexique représente la plus grosse opération effectuée dans le cadre de la politique de redimensionnement. La mine est en effet estimée à 1 milliard de dollars. Ensuite, la procédure de financement est originale. Elle passe par l'utilisation d'un swap equity/debt. Enfin, le nom de CANANEA a un fort contenu symbolique dans l'histoire nationale mexicaine. En

juin 1906, a éclaté une grève des mineurs dirigée contre la direction de la mine dont les propriétaires étaient d'origine nord-américaine. Le mouvement a été réprimé dans le sang, avec la participation d'hommes de main "gringos". Parmi les meneurs, on comptera certains futurs leaders de la révolution de 1910. C'est d'ailleurs en considération de cette dimension historique que le Président du groupe TELEVISA, Miguel ALEMAN VELASCO, fils d'un ancien Président de la République, s'est opposé à ce que sa société réponde à l'offre publique de vente de la NAFINSA en avril 1988.

C'est finalement le groupe PROTEXA (spécialisée dans les BTP et les forages pétroliers) qui s'est porté acquéreur en proposant de racheter un montant de 910 millions de dollars de la dette mexicaine à travers un pool bancaire conduit par la FIRST CHICAGO sur la base d'une décote de 50 pour cent. Fin mai 1988, la FIRST CHICAGO faisait connaître sa décision de se retirer. Elle ne fournit pas d'explications ; mais il semble que sa décision a reposé sur l'importance trop forte de la décote réclamée par PROTEXA et par les délais de remboursement. Le choix pour la First était entre la récupération éventuelle dans 20 ans de 910 millions de dollars remboursés par le gouvernement mexicain ou la récupération au bout de sept ans de 500 millions payés par PROTEXA. Bien que la MIDLAND BANK se soit substituée à la First Chicago, la CANANEA est restée dans le portefeuille de la NAFINSA. Celle-ci, en outre, a dû racheter à la même époque la mine LA CARIDAD DE COBRE propriété de MEXICANA DE COBRE qui n'avait pu faire face à des échéances à la suite d'un emprunt effectué auprès de la NAFINSA pour acquérir la CARIDAD. Le 28 octobre 1988, la NAFINSA remettait en vente la CANANEA et la CARIDAD pour deux milliards de dollars. Parmi les candidats éventuels à la licitation, les noms de SLIM (Pt du Groupe FRISCO), BAILLERES (Groupe PENOLES), MADERO BRACHO (Minera San Luis) sont avancés par la presse sur la base de déclarations non confirmées (et même contredites) du Directeur de la NAFINSA... A la même époque, la NAFINSA annonce la vente d'une autre grande mine : LA MEXICANA DE COBRE.

2. Une modernisation problématique du secteur public

La modernisation du secteur public constitue le second volet, le plus important à moyen-long terme, de la politique du changement structurel. Le "dégraissage" des entreprises para-étatiques doit trouver son achèvement dans un secteur public recentré, dynamique et compétitif. Cela signifie que le redimensionnement n'est qu'une phase préalable. Mais son prolongement comporte deux points d'interrogation en ce qui concerne l'impact sur la concurrence et les capacités étatiques de financement de la reconversion des entreprises publiques.

2.1 Rééquilibrage et concurrence

En premier lieu, le redimensionnement en lui-même peut avoir un impact négatif sur la compétitivité du système productif national mexicain.

La vente ou la liquidation d'industries entières risque d'affecter l'intégration intersectorielle qui avait été obtenue par l'Etat -- souvent de façon coûteuse -- à l'occasion de la prise de contrôle de certaines entreprises ou après le passage au secteur public d'entreprises privées en déconfiture. La volonté de constituer des filières productives ("cadenas") n'a pas toujours été absente dans le développement du secteur public. Rappelons qu'elle constitue aussi l'un des axes prioritaires de la politique de reconversion structurelle telle qu'elle a été exposée par A. DEL MAZO en novembre 1986.

Il est possible de trouver quelques illustrations de l'effet destructeur du redimensionnement. CLORO DE TEHUANTEPEC, privatisée, participait à l'intérieur du secteur para-étatique à un circuit intersectoriel intégré. Elle recevait le sel qu'elle transforme en chlore de AZUFRERA PANAMERICANA, elle aussi cédée au privé, et elle fournissait exclusivement PEMEX. La question qui se pose est de savoir si cette filière pétro-chimique va survivre aux privatisations. Le CIEN (Centro de Información y de Estudios Nacionales, 1988) fournit d'autres exemples du même type pour la filière sidérurgique et énergétique.

En second lieu, la vente des entreprises para-étatiques, si elle conduit à une réduction de la place du secteur public, ne signifie pas *ipso facto*, un renforcement des forces du marché concurrentiel. Sur ce point, il est important de connaître qui se porte acheteur à l'occasion des adjudications. Répétons-le, l'information publiée est parcellaire aussi bien pour la connaissance des firmes qui ont répondu aux appels d'offre, que pour les critères et procédures de sélection et le montant final des transferts. Ce manque de transparence nuit dès le départ à l'idée que le processus de rééquilibrage veut incarner : la libre concurrence, le marché ouvert. Le recoupement des données existantes dans la presse et les ouvrages ainsi que certains entretiens permettent de conclure à la prédominance des grands groupes financiers mexicains dans les opérations de rachats des "paraestatales". Les petites et moyennes entreprises n'apparaissent que pour les ventes de petites para-étatiques. C'est aussi le cas des achats effectués par le secteur social. Les entreprises étrangères sont étrangement absentes ; elles se cantonnent dans le secteur de l'automobile et des composants pour l'automobile. Il est vrai que ces grands groupes financiers mexicains sont très souvent associés à des sociétés américaines. Il est vrai, aussi, que celles-ci sont essentiellement intéressées par les "maquiladoras" dont la création s'est faite hors du secteur public dès le départ.

En ce qui concerne les groupes mexicains, deux constatations s'imposent. D'une part le petit nombre de groupes qui se sont portés acquéreurs et qui reflète l'extrême concentration du capital mexicain comme nous le verrons plus en détail dans la section suivante. De l'autre, le fait que certains achats permettent à des groupes d'acquérir des positions de monopole.

Les quelques illustrations que nous pouvons donner de ces deux caractéristiques ne sont que parcellaires. VISA qui s'intéresse aux ingenios pour intégrer verticalement sa production de boissons gazeuses (Coca Cola) a racheté la société GARCÍ CRESPO et occupe désormais une position de monopole sur le marché des eaux minérales ; le numéro un du ciment, CEMENTOS MEXICANOS, a racheté CEMENTOS ANAHUAC, CONCRETOS PROCESOS et CONCRETOS TAMAULIPAS ; le Groupe FRISCO a acheté la mine REAL DE LOS ANGELES ; la maison de courtage INVERLAT (A. LEGORRETA) a été le chef de file d'un ensemble de sociétés privées qui ont acquis NACIONAL MOTELERA ; le Groupe PENOLES a racheté REFRACTARIOS MEXICANOS ; le Groupe VITRO s'est porté acquéreur de PRODOMEX (ACROS, plus d'autres entreprises dans l'électro-ménager, les cuisinières et COPROMEX) ce qui le place en position de monopole dans les produits blancs avec GIUSSA ; le Groupe NACOBRE a acquis INDELTA ; le Groupe SABA a racheté FIBRAS NACIONALES DE ACRILICO.

Au total, la concentration industrielle et financière qui était déjà très forte a été encore accrue par les privatisations.

Les changements de propriété du capital ne vont pas coïncider nécessairement avec une intensification de la concurrence. En revanche, le principe constitutionnel de la "Rectoria" de l'Etat sur l'économie, toujours réaffirmé dans le discours sur le

changement structurel ne devrait pas sortir renforcé de la phase du redimensionnement.

Il reste à savoir si, sur une base plus ramassée, l'Etat aura les moyens de faire du secteur public industriel le fer de lance des activités à forte intensité technologique et la base infrastructurelle d'une industrie compétitive.

2.2. Financement de la reconversion industrielle

Sur ce point encore, rien n'est vraiment sûr. Même si la volonté politique de poursuivre le changement structurel ne faiblit pas, il est légitime de s'interroger sur les capacités de l'Etat à la financer. L'idée de base était d'utiliser les ressources obtenues par les privatisations à la modernisation des entreprises para-étatiques. De 1983 à juin 1988, les 116 ventes réalisées ont rapporté à l'Etat la somme de 560 271 millions de pesos. Même réévalué pour tenir compte de l'inflation, ce montant ne représente que le tiers du déficit public de la seule année 1987. Dans la mesure où la réduction des dépenses publiques doit demeurer un impératif de la lutte contre l'inflation et que l'accès aux crédits bancaires internationaux continuera à être extrêmement limité du fait de la circonspection des banques commerciales et des contraintes draconiennes du service de la dette, il est difficile de voir où l'Etat mexicain peut se procurer des financements nouveaux. La situation entraînée par le rééquilibrage devient de ce point de vue d'autant plus paradoxale qu'à l'exception de PEMEX, les entreprises qui restent dans le secteur public sont celles qui présenteront les déficits structurels les plus importants. AGUILAR (1988) fait remarquer qu'en 1987, l'Etat a versé au titre des subventions et des transferts plus de 786 milliards de pesos (plus que le montant total des ventes d'entreprises publiques). Sur cette somme, PERTIMEX a reçu 277 milliards, CONASUPO 170 milliards, la CFE (électricité) 143, AEROMEXICO 95, les chemins de fer 172..., sans parler des paiements de passifs et d'intérêts qui ont englouti deux milliards de pesos supplémentaires... Il est toujours possible d'affirmer que ce déluge de transferts financiers aux entreprises des secteurs stratégiques et prioritaires va s'arrêter de lui-même grâce à l'amélioration de leur gestion. Il est néanmoins permis de penser que le retour à l'équilibre financier prendra du temps à moins qu'il se fasse à travers un relèvement drastique des tarifs effectué au nom de la vérité des prix. Cette décision serait dans la logique de la politique d'ajustement. Mais alors, l'Etat devra se livrer à un arbitrage délicat entre le gain financier et le coût social entraîné par ces mesures et les risques d'instabilité politique qui pourraient en résulter. Nous aurons à revenir sur le thème du rééquilibrage nécessaire des forces politiques par la suite.

En fin de compte, il semble bien que le programme du changement structurel se trouve au milieu du gué.

Pourtant, l'achèvement du redimensionnement n'est pas la partie la plus difficile à jouer, même si elle est loin d'être assurée, et même si elle est conduite dans le respect de conditions acceptables pour l'Etat vendeur. En revanche, la reconversion industrielle du secteur public demeure impressionnante. Dans son effort, il est évident que l'Etat devra compter sur le relais du secteur privé.

3. Le pari du relais de l'Initiative privée

Pour sortir de la stagnation économique, pour lancer l'économie mexicaine dans la concurrence internationale, la reprise très forte de l'investissement privé industriel est nécessaire. Ce thème a été souvent répété dans les discours du candidat à la Présidence Salinas de Gortari. Mais peut-il être assuré du relais du secteur privé

ou, en d'autres termes, le rééquilibrage peut-il se prolonger grâce à l'apparition de nouveaux entrepreneurs plus tournés vers l'investissement productif que vers l'investissement financier et/ou prêts à rapatrier leurs capitaux placés à l'étranger ?

3.1. L'émergence des entrepreneurs ?

La relance spontanée de l'investissement privé après six ans de blocage de l'activité économique est problématique

Dans une perspective keynésienne, il ne faut guère s'attendre à un bouleversement des anticipations des entrepreneurs. Nous avons eu l'occasion d'analyser la baisse considérable du pouvoir d'achat des mexicains depuis 1982. En outre, le succès même de la politique anti-inflationniste s'accompagne de taux d'intérêts réels positifs.

La décision de relancer la demande par une politique d'argent bon marché et l'augmentation des revenus signifierait le retour au "national populisme" et l'abandon du grand dessein de compétitivité. La reprise de l'inflation -- jugulée artificiellement par le PSE -- serait inévitable. Les exportations nonpétrolières seraient compromises et, en conséquence, le problème du service de la dette encore plus difficile à gérer. Il n'y a donc guère d'autre choix que celui de l'accroissement de la productivité et de l'orientation vers les marchés extérieurs. Mais pour suivre cette stratégie inspirée explicitement de l'exemple des nouveaux pays industriels asiatiques, il faut pouvoir compter sur des entrepreneurs qui se rapprochent du modèle schumpeterien. Après celle concernant les conditions de la reprise de l'investissement productif, il s'agit là d'une seconde interrogation qui est complémentaire de la précédente.

Nous avons eu maintes fois l'occasion de mentionner la forte concentration de l'industrie mexicaine. On verra dans le tableau 17 les principaux groupes industriels et financiers. Ce sont eux qui sont intervenus en première ligne dans le processus de privatisation. Mais le point qu'il faut maintenant souligner, c'est celui de leur interpénétration par le jeu des prises de participations croisées et de la présence du même petit cercle d'hommes d'affaires dans la plupart des conseils d'administration des grands groupes. L'analyse de HERNANDEZ (GARRIGO, 1988) est à cet égard très intéressante. Il existe en effet un petit nombre de familles, de personnalités, qui participent à un très grand nombre d'activités. D'où la très forte diversification des groupes mexicains qui s'apparentent dans la majorité des cas à des conglomérats. Leur puissance financière est considérable. Elle a encore été accrue durant le sexenio du Président de la Madrid par l'apparition d'un secteur financier parallèle au secteur bancaire nationalisé en août 1982.

Sa constitution est le résultat d'une décision prise par le gouvernement en 1984 de retrocéder au secteur privé 339 des 483 sociétés contrôlées par les banques nationalisées. Le rachat pouvait intervenir par l'échange des obligations émises en contrepartie des expropriations aux actionnaires des banques nationalisées. Il en est résulté une floraison de maisons de courtage, de compagnies d'assurances, de sociétés de leasing, de fonds mutuels qui sont contrôlés par les anciens actionnaires et les hommes d'affaires à la tête des groupes industriels et financiers. Il existe souvent une confusion entre ces deux catégories. Simultanément, les banques nationalisées se sont trouvées cantonnées dans une stricte activité de banques de dépôts. Les conséquences de cette transformation des structures financières sont apparues très rapidement. En 1987, 38 pour cent de l'épargne était contrôlée par les brokers contre 8 pour cent en 1982. Les cours de la Bourse ont connu des hausses fantastiques : plus 910 pour cent entre juin 86 et juin 87. Le cours de BANAMEX a augmenté de

3170 pour cent entre février 1987 et septembre 1987, celui de BANCOMER de 2190 pour cent. Le krach de septembre 1987 a été brutal.

Au total, en ce qui concerne le financement des investissements, le sexenio a été marqué par un affaiblissement des "banques multiples" qui, à la suite de leur nationalisation sont réduites au rôle de banques de dépôt. NAFINSA et SOMEX sont mobilisées par les opérations de privatisations et ne sont évidemment guère encouragées à reprendre la fonction qu'elles avaient occupée jusqu'à présent de banques de développement. Les capacités de financement sont donc largement concentrées entre les mains d'un groupe limité d'hommes d'affaires dont toute la question est de savoir s'ils sont déterminés et s'ils ont la compétence pour changer leur comportement d'investisseurs financiers et devenir des investisseurs industriels. Dans la mesure où leur participation aux opérations de privatisation est ambiguë, il est encore trop tôt pour répondre si le rééquilibrage va donner naissance à une classe de véritables entrepreneurs dynamiques prêts à affronter la concurrence internationale.

Dans cette attente, il reste un dernier recours, qui a toujours été important au Mexique : les investisseurs étrangers.

Tableau 17

LES GROUPES MEXICAINS

<i>Groupe ALFA</i>	Famille GARZA-LAGUERRA En 1983, 140 sociétés sous son contrôle, 24 actuellement ; liquidations entraînées par l'endettement extérieur.
<i>Groupe VISA</i>	Concentration sur pétrochimie ; pièces pour automobile Cherche accords avec MAZDA et TOYOTA. Aussi contrôlé par la famille GARZA-LAGUERRA Depuis 1983, processus de restructuration (124 à 101 firmes contrôlées) pour faire face aux échéances de la dette extérieure
<i>Groupe VITRO</i>	Secteurs : boissons, alimentation, tourisme. Contrôlé par la famille SADA Participations dans 400 sociétés (y compris au Brésil, en Amérique centrale, aux USA) dont CYDSA. Dette de 500 millions de dollars. Secteurs : verre, cristal, chimie, plastique, équipement ménager.
<i>Groupe DESC</i>	Contrôlé par la famille Manuel SANDEROS Bons résultats à l'export lui ont permis de réduire la très forte dette extérieure. Bon niveau technologique. Secteurs : pièces pour autos, chimie, pétrochimie, pharmacie Nombreuse JV avec General Electric, Philips, marché Sharp and Dorme, Emery, Dama, HAYES, GM...
<i>Groupe ICA</i>	70 pour cent de son activité est dans la construction, mais un effort de diversification dans les machines pour BTP, pièces auto, pétrochimie, tourisme... Plusieurs JV avec firmes américaines.
<i>Groupe TELEVISA</i>	E. AZCARRAGA, M. ALEMAN VELASCO, R. O'FARRIL Secteur : les médias. Contrôle un réseau en espagnol aux USA
<i>Groupe PENOLES</i>	A. BAILLERES Secteurs : mines au départ, puis diversification dans chimie. Nombreuses JV avec sociétés américaines, finlandaises, françaises. En outre, des filiales aux Etats-Unis, en Espagne et en Argentine.
<i>Groupe CEMEX</i>	Famille ZAMBRANO Secteurs : ciment, béton JV avec compagnies US. Investissements aux USA

<i>Groupe CIFRA</i>	Famille ARANGO Secteur : à chaîne de magasins (AURRERA, SUPERAMA, SUBURBIA, VIPS Restaurants). Investissements aux USA
<i>Groupe BIMBO</i>	Famille SERVITJE Secteur : pain pâtisserie...
<i>Groupe HERMES</i>	Avec à sa tête Carlos Hank GONZALEZ... maire de Mexico, propriétaire de l'ancienne CAMPOS HERMANOS JV avec Mercedes-Benz ; participations dans les pièces détachées, machines, produits électriques, aliments pour animaux.
<i>OPARADORA de BOLSA (Maison de courtage)</i>	Possédée par Eduardo LEGORETTA, principal actionnaire de BANAMEX avant la nationalisation. Son frère Augustin contrôle INVERLAT.
<i>Groupe SABRE</i>	Contrôlé par les frères BRENNER, anciens actionnaires de BANAMEX. Ont bâti le Groupe sur le rachat des participations de BANAMEX dans les hôtels (Camino Real, Quality Inn...), dans Industrias Nacobre. JV avec Dupont's Remington, intérêts dans l'élevage pour l'exportation, participations dans OPERADORA de BOLSA et dans SEGUROS OLMECA.
<i>Groupe OLMECA</i>	Créé par C. ABEDROP, l'ancien propriétaire de BANCO DEL ATLANTICO. Maison de courtage (SEGUROS OLMECA) plus une dizaine de compagnies qui appartenaient à la banque avant la nationalisation.
<i>Groupe de Carlos SLIM</i>	JV avec ATOCHEN et HOECHST, avec DUPONT ; participations dans Nacional Hotelera. Au départ dans industries papetière. Réussite rapide, diversification dans les mines (FRISCO CT), la restauration (SANBORNS, le tabac, les assurances...)

Source : S. RUBIN, Mexico, IEU Spécial Report, no. 1103, septembre 1987, p. 97 et S.

3.2 Les apports de capitaux extérieurs

L'analyse détaillée de l'investissement étranger déborde le cadre de cette étude. Notons cependant que l'investissement direct étranger a repris à partir de 1983 et a été en s'accroissant au cours du sexenio. La place des firmes américaines demeure prépondérante même si l'on observe une poussée des investissements japonais, et, dans une moindre mesure, espagnols. Ce qui est très important pour la sortie de l'économie mexicaine de la croissance zéro, c'est le fait que ces flux se concentrent dans le secteur des "maquiladoras". Il en résulte que plus du tiers des exportations manufacturières mexicaines sont le fait des filiales étrangères et que plus des trois quarts sont dirigées vers les Etats-Unis.

La baisse du niveau de vie a accru l'avantage de localisation du Mexique pour ce type d'activité (en 1987, le salaire moyen mensuel est de 265 dollars contre 2 200 aux USA, 304 en Corée du Sud et 793 à Singapour). En outre, l'application de la loi sur les investissements directs étrangers a été libéralisée.

En revanche, la possibilité ouverte en avril 86 par les autorités mexicaines d'utiliser la procédure des conversions de dette en actifs en vue de financer des investissements directs, n'a pas connu, semble-t-il, un développement considérable. Il est à noter, cependant, que ce programme a été suspendu de novembre 87 à août 88.

Selon un rapport du sous-secrétariat du Ministère des Finances, au 31 août 87, le montant total des opérations concernant les investisseurs étrangers s'élevait à 2.5 milliards de dollars. Le déboursement effectif — compte tenu de la décote — a été

de 1.7 milliard de dollars. Cette évaluation totale correspond à 375 opérations dont 157 seulement avaient été réalisées à cette date ; ce qui représente un montant de 1.2 milliard de dollars, soit un peu moins de la moitié du total. A côté des 157 projets réalisés, 91 autres dossiers avaient été autorisés et 103 étaient en cours d'examen. Le nombre de demandes rejetées ou annulées s'est élevé à 21. Un tiers des investissements réalisés ont été effectués dans le secteur de l'automobile. Il est possible de noter que Chrysler a réalisé la plus importante opération de conversion (110 millions de dollars), suivie par Ford avec quatre opérations totalisant 87 millions de dollars. On peut encore noter les noms de General Motors (54 millions), Nissan (61.7), Honda (11.4), Volkswagen (36.3), Dina Komatsu (35.0), Famsa (21.5). Les autres secteurs importants sont le ciment (94 millions de dollars pour trois investissements) et le tourisme. Les opérations restantes ne dépassent jamais les 10 millions de dollars. En ce qui concerne maintenant les opérations de conversion concernant des investisseurs mexicains, les opérations enregistrées au 31 août 87 ne portent que sur des autorisations et des propositions. Les premières sont au nombre de quatre pour un montant de 34 millions de dollars ; les secondes, au nombre de 28, représentent un montant d'investissement potentiel de 2.8 milliards de dollars. Une très forte majorité des dossiers sont relatifs au secteur du tourisme et de l'hôtellerie.

La question posée par cette procédure est de savoir si elle est à l'origine d'un investissement additionnel, c'est-à-dire d'un investissement qui n'aurait pas eu lieu en l'absence de celle-ci. En outre, et l'argument semble avoir pesé davantage, le gouvernement mexicain redoute que les opérations de swap aient des conséquences sur le budget ou la monnaie. Dans l'hypothèse où l'achat de la dette extérieure entraîne une émission de pesos par la Banque du Mexique, la conséquence peut être une relance de l'inflation. Cet effet est en contradiction totale avec l'objectif prioritaire de la politique économique (cf. Ch. 1.1.). Dans l'hypothèse où les pesos sont empruntés sur le marché mexicain, les conséquences sont là encore considérées comme doublement négatives. D'une part, ces emprunts peuvent entraîner une éviction des emprunteurs locaux à un moment où le gouvernement cherche à sortir du gel de l'économie et des investissements industriels. De l'autre, dans la mesure où les taux d'intérêts internes sont plus élevés que les taux externes, l'Etat va accroître la charge de l'endettement interne ce qui contribuera à alourdir le déficit du budget. Finalement, compte tenu de l'orientation des investissements étrangers, apparemment plus attirés par les entreprises du type "maquiladoras" tournés vers la réexportation vers l'économie nord-américaine que par le rachat d'entreprises à rentabilité douteuse et orientées principalement vers le marché domestique, le choix des swap equity-debt ne constitue peut-être pas une priorité du gouvernement, du moins dans la perspective des objectifs de la politique de "changement structurel".

En fin de compte, toute la question est de savoir si la modalité d'insertion de l'économie mexicaine dans la division internationale du travail sur la base des bas coûts salariaux est vraiment celle qui est recherchée à travers le nouveau modèle de développement. Il n'est pas sûr que la généralisation du statut de la maquiladora à une partie croissante de l'industrie suffise à tirer l'économie mexicaine vers le haut. En outre, elle passe par l'acceptation des Etats-Unis accroître leurs importations sans contrepartie équivalente.

La recherche d'une intégration économique régionale avec le grand partenaire du Nord, sur le modèle de l'accord passé entre les Etats-Unis et le Canada constitue peut-être le prolongement logique de l'effort de rénovation et de dynamisation de l'industrie mexicaine recherché à travers la politique du "changement structurel". Cette orientation aurait aussi des effets positifs sur l'émergence d'une véritable classe d'entrepreneurs industriels. Cependant, il ne fait guère de doute qu'elle exigerait une révision radicale des alliances politiques et du discours traditionnel.

EN GUISE DE CONCLUSION : REEQUILIBRAGE ECONOMIQUE ET REEQUILIBRAGE POLITIQUE

Dans la mesure où le processus de rééquilibrage entre le secteur public et le secteur privé est encore en cours, il n'est pas possible de porter sur lui des conclusions définitives.

Nous avons tenté de cerner le projet politique d'ensemble qui sous-tend les deux volets du "changement structurel" : le redimensionnement du secteur public, la reconversion industrielle des entreprises publiques non privatisées. Nous avons vu qu'il débordait largement les questions -- déjà complexes en elles-mêmes -- du passage du statut public au statut privé d'un certain nombre d'entreprises. En dernière analyse, le mouvement amorcé depuis 1983 se veut une transformation en profondeur de l'économie mexicaine. Le rééquilibrage y occupe une place centrale, mais il s'agit cependant d'une condition permissive pour la poursuite de l'évolution. Nous avons aussi tenté de cerner les difficultés de caractère économique qui constituent autant de facteurs d'incertitude pour la réalisation complète des objectifs de la politique de changement structurel.

Mais si l'on cherche à aller plus avant, selon une démarche prospective, compte tenu des ruptures inévitables avec la tradition historique du rôle de l'Etat au Mexique, les facteurs de caractère politique ne peuvent être mis entre parenthèses. Il est possible que ce soient eux qui, en dernière instance, joueront le rôle décisif dans les prochaines années.

Il semble, en effet, inévitable que le rééquilibrage économique s'accompagne d'un rééquilibrage politique. L'abandon du "national populisme" tourné vers le marché domestique, protectionniste, avec un secteur public en constante progression et un Etat-Providence puissant au profit de la compétitivité internationale, d'un modèle de croissance ouvert sur l'économie mondiale et basé sur la productivité industrielle, devrait conduire l'Etat à chercher d'autres appuis que ceux qui soutenaient traditionnellement le PRI (Parti Révolutionnaire Institutionnel). La courte victoire de C. SALINAS de CORTARI (50.6 pour cent) aux dernières élections présidentielles, en rompant avec quarante ans de fortes majorités, le développement de deux partis importants à côté du PRI, le PAN (Partido de Accion Nacional), libéral et le FDN (Frente Democratico Nacional) autour de CARDENAS, populiste, constituent autant d'indices d'une transformation en profondeur de la vie politique mexicaine.

Depuis la crise de 1982, le débat d'idées a repris autour du rôle de l'Etat à l'intérieur des grandes organisations professionnelles ouvrières et patronales. Nous rappellerons rapidement leurs positions. Nous compléterons ce rapide panorama par la doctrine de la technocratie qui cherche elle-même à se redéfinir compte tenu des changements en cours dans les rapports de force.

C'est peu de dire que la position du CTM, la grande confédération des travailleurs mexicains alliée au PRI est éloignée de l'idée de rééquilibrage et hostile à la privatisation. En prenant appui sur le texte de la Constitution, le secteur ouvrier réaffirme le rôle directeur de l'Etat dans l'économie. Il réclame une extension du secteur public, la mise en place d'un Plan et une soumission de l'investissement privé aux objectifs fixés par celui-ci. La concentration croissante de la richesse à base de spéculation financière, l'augmentation du pouvoir des monopoles internes et externes sont dénoncés comme constituant autant de menaces pour les pouvoirs publics. En conséquence, c'est une nécessité vitale pour la nation et le peuple du Mexique de barrer la route à l'offensive des forces oligarchiques. (CASAR et PERES 1988, p. 117).

Ce discours semble être totalement décalé par rapport à la politique de rééquilibrage annoncée dès le début de la Présidence de la Madrid. Il en va tout différemment de celui des organisations patronales.

Jusqu'au début des années quatre-vingts, le patronat mexicain ne prenait pas publiquement part aux débats politiques et se cantonnait à la défense de revendications spécifiques. Avec son "Ideario" de 1980, le CCE (Consejo Coordinador Empresarial) rompt avec cette attitude et propose un véritable projet de société. Ses fondements sont le primat de l'individu, le respect de la propriété privée, la prévalence de l'initiative privée. Il est affirmé que le secteur privé constitue le moteur du développement économique et que le rôle de l'Etat doit être subsidiaire, au mieux complémentaire. Il devra strictement se borner à assurer les services publics de base, les activités économiques qui ne peuvent être contrôlées ni par des capitaux étrangers ni par des intérêts nationaux, enfin, celles qui exigent des moyens considérables et nécessitent la conjonction de ressources privées et publiques.

De façon synthétique, l'Ideario définit le régime d'économie mixte comme celui qui "reconnaissant le rôle prépondérant du secteur privé dans la vie économique, permet l'action de l'Etat à travers la création et la gestion des entreprises publiques qui, de façon claire, correspondent à un besoin public". Il n'est plus fait ici référence à la Constitution et au principe de "Rectoria" de l'Etat sur l'économie.

C'est évidemment ce dernier point, celui qui concerne l'équilibre des forces au sein d'une économie mixte que le discours technocratique, peu différent de celui du changement structurel par ailleurs, ne peut reprendre à son compte. Même si les thèses de la modernisation et de la reconversion industrielle reposent sur l'acceptation d'un rôle plus grand accordé à l'entreprise privée, l'Etat ne peut pas être placé dans une position subordonnée.

Le rééquilibrage a prouvé que la technocratie mexicaine accepte que l'Etat soit moins directement impliqué dans la gestion économique hors des domaines stratégiques et prioritaires. En ce qui concerne ces derniers, il est reconnu nécessaire d'en avoir une vision évolutive et non figée, ce qui implique des déplacements futurs de frontières qui agrandiront le champ de manoeuvre de l'initiative privée. En revanche, l'Etat doit continuer à assurer la couverture des besoins essentiels de la population : santé, éducation, biens de consommation de base. Enfin, il pourra accorder plus d'importance à la politique macroéconomique -- politique monétaire, politique du change, politique des prix, politique des revenus -- en utilisant davantage que dans le passé l'instrument de l'incitation plutôt que celui de la subvention.

En outre, le projet technocratique insiste sur l'élaboration d'une planification indicative, sur la base d'une concertation tripartite : secteur privé, secteur social, secteur public. Comme l'écrit fort justement VILLAREAL (1988, p. 219), "il faut unir les efforts à l'intérieur pour aller se battre à l'extérieur sur les marchés internationaux".

Derrière cette ambition qui vise à moderniser le Mexique, ce qui doit finalement l'emporter dans la vision développée par la technocratie, ce n'est plus l'opposition séculaire entre le secteur public et le secteur privé, mais une répartition optimale des rôles et des compétences entre les partenaires sociaux. Elle devrait déboucher sur la meilleure insertion possible de l'économie mexicaine dans l'économie mondiale.

BIBLIOGRAPHIE

- ACLE, A., "La empresa publica entredicho", *Empresa Publica*, oct. 1986.
- ACLE, A., "Pero : ¿ Cual es el déficit del sector publico ?", *Empresa Publica*, no. 2, mai-août 1986
- ALVAREZ ARGUELLES, R., "Sector paraestatal mexicano. Mitos y realidades", *Empresa Publica*, no. 2, octubre 1986.
- AGUILAR, M.A., "Estado, capitalismo y clase en el poder en México", *Nuestro Tiempo*, 1985.
- AGUILAR, M.A. (1988), "La venta de empresas paraestatales en México", *Estrategia*, juillet-août.
- ARTEGA, J., "Reflexiones acerca de la administracion de empresas estatales", *Empresa Publica*, no. 2, mai-août 1986.
- BARRON, M.M., "Ejemplar desincorporacion de Fisomex", *Somos Somex*, août-septembre 1988, no. 34.
- CABRERO, E., "Decisiones y estructura de poder : un reto a la ley federal de las entidades paraestatales", *Empresa Publica*, no. 2, mai-août 1986.
- CASAR, A., "La reestructuracion de la participacion del Estado en la industria mexicana", *El Cotidiano*, no. 23, mai-juin 1988.
- CASAR, A. et PERES, W., "El estado empresario en México : Agotamiento o renovacion ?", *Siglo XXI*, 1988.
- CECENA MARTORELLA, A.E., "Algunas tendencias de la restructuracion capitalista en México, 1982-86", *Ensayos*, no. 10, 1988.
- CENTRO DE INFORMACION Y ESTUDIOS NACIONALES, *Analisis mensual*, avril 1988.
- CEPAL, "La conversion de la deuda externa", 29/9/87-C/R 614.
- CODINA JIMENEZ, A., et RODRIGUEZ MESA, G., "El papel de la empresa estatal en la economia mexicana", *Empresa Publica*, 1987.
- COLLECTIF, *Cambio estructural en México y en el mundo*, Fondo de Cultura Economica, 1987.
- COLMENARES, F., "El excedente petroleo en el auge y la crisis de Mexico 1970-84", *Empresa Publica*, 1987.
- COLMENARES PARAMO, D., "La economia mexicana ante el fin del milenio", *El Economista Mexicano*, vol. XX, troisième trimestre de 1988.
- CUENTAS DE PRODUCCION DEL SECTOR PUBLICO 1985.
- CORDERA, R. et TELLO, C. edit., *El auge petrolero : de la euforia al descanto*, Facultad de Economia, UNAM, Mexico, 1987.

- DAVILA MENDOZA, M.A., "La empresa publica como instrumento de desarrollo y sus necesidades financieras", *Empresa Publica*, septembre-décembre 1986.
- DELGADO SELLEY, O. et MACHADO DODERA, J., *La industria estatal antes y despues de la privatizacion*, Roneo, juin 1988.
- DIAZ PENA, A., "Los resultados del Sexenio", *Capital*, no. 12, octobre 88.
- DORNBUSCH, R., *Mexico : Stabilization, debt and growth*, Roneo, mai 1988.
- THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, *Mexico Country Report no. 2*, 1988.
- EMMERIJ, L. (sous la direction de), *Les politiques de développement et la crise des années 1980*, OCDE, Paris, 1987.
- FRANCO GUERRERO, J., "Evaluacion de las entidades paraestatales : un paso necesario en la modernizacion de la administracion publica mexicana", *Empresa Publica*, septembre-décembre 1986.
- GARCILITA, S.C., "Racionalizacion y evaluacion vs privatizacion", *Empresa Publica*, no. 2, mai-août 1986.
- GARRIDO, C. (coordinateur), *Empresarios y Estado en America Latina*, CIDE, Fundacion F. EBERT, 1988.
- HUMBERT, M., *Le Mexique*, PUF, QSJ, 1986.
- HURTADO, C., "Informe de Gobierno ; Analisis macroeconomico", *Inversionista*, no. 21, octobre 1988.
- KIM, K.S., "The public enterprise sector in Mexican development", *Empresa Publica*, numéro special, 1987.
- LABRA MANJARREZ, A., "Del PIRE al PASE : la hidra sobrevive", *Capital* no. 12, octobre 1988.
- LARA SUMANO, C., "Presentacion y texto de la ley Federal de Entidades Paraestatales", *Empresa Publica*, no. 2, mai-août 1986.
- LE CLEZIO, J.M.G., *Le rêve mexicain*, Gallimard, Paris, 1988.
- LEYVA PETIT, J., "Dos escenarios para la democracia mexicana", *Capital*, no. 12, octobre 1988.
- MACHADO, J., PERES, W. et DELGADO, O., *La estructura de la industria estatal 1970-1985*, CIDE, Economía Mexicana no. 7.
- MACHADO, J., et PERES, W., "Evaluacion economica de la participacion de la empresa publica en la industria mexicana", *Empresa Publica*, numéro special, 1987.
- EL MALLAKH, R., NORENG, O. et POULSON, B., "Pemex and statoil : case studies in public enterprise", *Empresa Publica*, no. special, 1987.
- MARTINEZ ESCAMILLA, R., "México : El papel de las empresas publicas en el desarrollo economico", *Empresa Publica*, numéro special, 1987.
- del MAZO, A., "Comparecencia ante de la LIII Legislatura", *SEMIP*, no. 40, 1986.
- MEJIA LIRA, L., "Cambios en la empresa publica en tres periodos sexenales", *Empresa Publica*, numéro special, 1987.
- MEXICO SERVICE, "Privatization: the pace accelerates", 28 avril 1988.

- MONTEMAYOR SEGUY, R., "El cambio estructural en México : Renovación y Reafirmación Nacional", *El Economista Mexicano*, vol. XX, troisième trimestre 1988.
- MOSK, S.A., *Industrial Revolution in Mexico*, Unity California Press, 1954.
- NEGRETE, S., "Un sexenio de crisis y cambio", *Inversionista*, no. 21, octobre 1988.
- OMINAMI, C., *Problemas actuales de la industrialización y la política industrial latino-americana*, Roneo, septembre 1987.
- ORTIZ, E., et MENDEZ VILLAREAL, S., "Crisis económica y papel estratégico de la empresa pública mexicana", *Empresa Pública*, número spécial, 1987.
- OWERS, J.E., et COELEN, S.P., "Empresa Pública y privatización", *Empresa Pública*, no. 2, mai-août, 1986.
- PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE MEXICO 1975-83.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-88.
- PRONAFICE, PROGRAMA NACIONAL DE FOMENTO INDUSTRIAL Y COMERCIO EXTERIOR) 1984.
- QUIJANO, J.M., SANCHEZ, M., ANTIA, F., *Finanzas, desarrollo económico y penetración extranjera*, Universidad Autónoma de Puebla, 1985.
- REISEN, H., et VAN TROTSENBURG, A., *Le problème budgétaire et la question du transfert*, OCDE, Paris, 1988.
- REY ROMAY, B., *México 1987 : "el país que perdimos..."*, Siglo 21, 1987.
- REY ROMAY, B. (1987), *La ofensiva empresarial contra la intervención del estado*, Siglo 21.
- RIVERAS RIOS, M., *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, 1960-85*, Edit. ERA, 1986.
- RUBIN, S., "Mexico -- conditions and risks for business", *EIU* no. 1103, 1987.
- RUIZ DUENAS, J., "Las áreas estratégicas y prioritarias : los límites formales del redimensionamiento paraestatal", *Empresa Pública*, no. 3, septembre-décembre, 1986.
- SALINAS DE GORTARI, C., *Fortaleza de la nación y bienestar de los mexicanos*, Discours de San Pedro Garza García, 19 mai 1988.
- SANTAMARIA, H., *Evolución de la inversión en México*, University of Stanford, mimeo, 1985.
- SOMOS SOMEX, *Fisomex culmina el cambio estructural iniciado en 1983*, no. 34, août-septembre, 1988.
- SEMIP, *Rapport* 1986.
- STREET, J., "The role of public enterprise in the development process : the case of PEMEX", *Empresa Pública*, número spécial 1987.
- TAMAYO, J., "Las Entidades para estatales en México", *Desarrollo Económico*, vol. II, eds. FCE.
- TOURAINÉ, A., *La parole et le sang*, O. Jacob eds., 1988.

- VELEZ, F., "El pacto de solidaridad en su fase mas critica", *Inversionista*, no. 21, octubre 1988.
- VERNON, R. eds., *Public Policy and private enterprise in Mexico*, Harvard University Press, 1964.
- VILLAREAL, R., *La contrarrevolucion monetarista*, Fondo de Cultura Economica, 1986.
- VILLAREAL, R., "Origenes, dilemnas, y racionalizacion de las empresas publicas industriales y comerciales de México", *Empresa Publica*, número spécial, 1987.
- VILLAREAL, R. (1988), *México 2010*, DIANA eds.
- VILLAREAL, R. (1988), *Mitos y Realidades de la Empresa Publica*, DIANA, Mexico.