

L'ANNÉE MEXICAINE 2002 : UNE ANNÉE À OUBLIER POUR FOX

Mathieu Arès

Janvier 2003

S'il fallait résumer en quelques mots l'année 2002 au Mexique, ce serait celle d'un retour à la réalité. Cela tant d'un point de vue économique et politique que sur la scène internationale. Mais il ne faudrait toutefois pas exagérer : l'année qui vient de s'achever n'a pas vu l'économie nationale entrer dans une profonde crise, à l'habitude des débuts de mandat présidentiel depuis Luis Echeverría au tournant des années 1970. Sur le plan économique, le scénario officiel d'une reprise modérée des exportations, des investissements et de la consommation a plutôt fait place à une croissance molle et à un marché de l'emploi déprimé. Toutefois, c'est sans doute sur le plan politique que l'année 2002 a été la plus décevante. Fortement contestée par les partis d'opposition qui contrôlent le Congrès (et parfois au sein de son propre parti) durant sa seconde année, l'administration du président Vicente Fox (2000-06) n'a pas su ou pu faire avancer certains dossiers prioritaires, comme celui de la réforme du secteur de l'énergie. Il en va de même de ses relations avec les États-Unis, la grande priorité de la politique étrangère mexicaine. La question de la sécurité aux États-Unis bloque toujours l'approfondissement des relations bilatérales, malgré des efforts mexicains soutenus en ce sens, notamment dans le domaine de l'immigration.

Une reprise économique molle

Après un important recul de l'ordre de 0,3 % de l'activité économique en 2001, les prévisions officielles faisaient état d'un taux de croissance de l'ordre de 1,7 % pour l'exercice 2002, tandis que, plus pessimistes, la plupart des économistes croyaient à une reprise économique modérée d'environ 1,3 %, soutenue par une accélération de l'investissement privé de l'ordre de 3,2 % et de la consommation de 2,1 % pour l'année 2002. Cette reprise

modérée devait s'accompagner d'une baisse de l'inflation qui oscillerait autour de 4,8 % annuellement, soutenant ainsi la baisse des taux d'intérêt réels¹.

Si on en croit les dernières données de la Banque du Mexique, il n'est guère certain que ce second scénario soit en voie de se réaliser : les données officielles laissent plutôt envisager un taux de croissance annuel de l'ordre de 1,1 %². Ce rythme de croissance demeure trop faible pour résorber sensiblement le chômage et le sous-emploi et ne suffit même pas à absorber les nouveaux arrivants sur le marché du travail. Ce dernier élément explique en grande partie pourquoi le taux de chômage a crû durant la dernière année, passant de 2,5 % à 3,0 % en moyenne annuelle dans les zones urbaines.

Sur le plan de l'activité industrielle, l'anémie qui a caractérisé durant l'année l'ensemble du secteur exportateur et, en particulier l'industrie d'exportation de type maquiladora, a été préoccupante³. Tandis que, depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA, la valeur des livraisons internationales du secteur avait connu un taux de croissance moyen phénoménal d'environ 22 % annuellement (ce qui, par ricochet, avait servi de locomotive à la croissance et à

¹ Banco de México, «Encuesta Sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado : Enero de 2002», 1^{er} février 2002.

² Les données économiques diffusées par la Banque du Mexique accusent habituellement deux mois de retard. C'est pourquoi les données utilisées dans ce texte date d'octobre dernier. Banco de México, www.banxico.org.mx/eInfoFinanciera/reportes.

³ Pour une analyse plus détaillée des difficultés du secteur maquiladora mexicain, voir ma chronique du mois de décembre 2002 : «Les maquiladoras sont-elles toujours le moteur de la croissance au Mexique ? ».



l'emploi au Mexique ces dernières années), on s'attend à atteindre un taux de croissance d'à peine 0,2 % pour l'ensemble de l'exercice 2002, après un important recul de l'ordre de 4,8 % l'année précédente. Si la reprise modeste des exportations de type maquiladora (qui représentent, à elles seules presque la moitié (48,5 %) des expéditions mexicaines) se confirme depuis juillet dernier et devrait permettre d'afficher un taux de croissance annuel d'environ 1% pour l'ensemble de l'exercice, les livraisons internationales cumulées non maquiladora de janvier à octobre enregistreraient quant à elles un recul de 0,5 % et ce, malgré une forte progression des exportations pétrolières de l'ordre de 6,4 % durant la même période. Durant toute l'année, la conjoncture économique toujours incertaine au Nord du Rio Grande (et on ne voit guère d'amélioration de l'environnement économique des États-Unis avant le printemps ou l'été de cette année)⁴, un peso fort à près de 10 pour un dollar, une perte relative de la compétitivité de l'industrie maquiladora, comparativement à ce type de production ailleurs dans le monde, notamment en Asie, et une baisse de près du quart de l'investissement direct étranger (IDE) qui devrait s'établir à près de 12 milliards cette année, comptent parmi les principales causes expliquant les difficultés actuelles du secteur.

Si la plupart des observateurs s'accordent pour soutenir que l'environnement économique au Mexique devrait s'améliorer durant la prochaine année, notamment à partir de la seconde moitié de l'année, de nombreuses voix s'élèvent pour accuser les pouvoirs publics d'inaction et de manque de vision quant à la poursuite d'une politique industrielle : que ce soit sur le plan du manque de financement industriel, des infrastructures, du prix élevé de l'énergie, du manque de cohérence et des insuffisances dans la mise en oeuvre des politiques gouvernementales, de la politique monétaire qui favorise une monnaie forte (le peso serait surévalué d'environ 30 %) ou encore, sur le plan de la recherche et du développement (le Mexique ne consacrant qu'à peine 0,3 % de son PIB à cet effet)⁵. À la fin de cet automne, la remise en cause des politiques économiques de l'administration Fox a atteint un sommet avec la déclaration à Mexico de Joseph Stiglitz, prix Nobel de 2001. Il affirmait alors 1) qu'une faible inflation et des comptes publics équilibrés ne constituent pas une politique de développement ; 2) que la libéralisation commerciale ne fonctionne pas ; 3) qu'il doit y avoir une concurrence entre le secteur public et le secteur privé ; et 4) que la vente des institutions financières à des étrangers n'augmente pas le niveau de crédit et ne crée pas d'emploi⁶. En fait, sans remettre en cause l'ouverture économique mexicaine, beaucoup suggèrent maintenant que cette dernière doit s'accompagner d'une nouvelle approche en matière de gestion macroéconomique.

Sans doute sensible aux critiques, l'administration Fox a modifié son discours économique, comme en témoigne le Plan national de développement (Pronafide) 2002-2006 présenté en juin dernier, en accordant plus d'importance au marché intérieur, à l'épargne et à l'investissement nationales pour assurer la croissance économique. Ainsi, tout en maintenant le cap en matière de lutte à l'inflation et à l'assainissement des comptes publics, l'administration s'est engagée dans une série de nouvelles réformes impopulaires qui touchent les domaines de l'électricité, du pétrole, des télécommunications, de la fiscalité et du travail.

Les hauts et les bas de la politique étrangère

Au plan de la politique étrangère durant l'année 2002,, le Mexique a connu quelques succès : un siège au Conseil de sécurité, la Conférence internationale sur le financement du développement en mars à Monterrey, la ratification d'un accord commercial avec le Brésil dans le domaine de l'automobile, l'annonce d'une volonté de négocier un accord de libre-échange avec l'Uruguay ainsi qu'un accord cadre Mercosur-Mexique en juillet et, enfin, le lancement à l'automne de négociations formelles avec le Japon en vue de la ratification d'un accord de libre-échange, un objectif poursuivi depuis une décennie. Aussi, le rapprochement commercial avec le Japon et les pays du Mercosur le confirme, c'est en grande partie au plan commercial que la politique étrangère mexicaine s'est le mieux exprimée durant la dernière année. Mais il s'agit là d'une demi-victoire. Au plan intérieur, l'administration ne parvient guère à dissiper le scepticisme quant à la stratégie de diversification des partenariats économiques, tant la force d'attraction de l'économie américaine sur l'économie mexicaine s'affirme chaque jour un peu plus.

Toutefois, au plan international, l'année 2002 reste marquée par une série de revers importants. L'incapacité de l'administration à approfondir ses relations bilatérales avec les États-Unis, voire trilatérales si l'on inclut le Canada, au-delà de la simple relation commerciale définie par l'ALENA, vient rapidement en tête de liste. On se rappellera que, dans les mois qui ont suivi le 11 septembre 2001, l'administration Fox a voulu associer l'approfondissement du partenariat nord-américain à l'effort américain de lutte au terrorisme, en liant le commerce nord-américain, les questions frontalières et l'immigration à la nouvelle politique de sécurité des États-Unis. Mais force est de constater l'échec de cette stratégie : un accord migratoire et l'allègement des contrôles douaniers (voire même, dans ce cas, la mise en oeuvre sur le modèle canado-américain d'une frontière « intelligente » qui faciliterait la circulation des marchandises) semblent plus que jamais hors d'atteinte. Pourtant, la politique étrangère mexicaine n'a jamais été en aussi étroite relation avec la politique étrangère américaine. Ainsi, par exemple, la diplomatie mexicaine a multiplié les provocations avec le régime castriste, l'administration allant même jusqu'à ne pas inviter le président Castro au sommet de Monterrey et à lui demander, alors qu'il est tout de même venu y assister, qu'il se retire avant l'arrivée du président américain. Par là, le Mexique renonçait à un demi-siècle de bonnes relations avec l'île et à sa crédibilité en Amérique latine, sans pour autant que ses relations avec les États-Unis ne s'améliorent

⁴ Sur la synchronisation des cycles économiques du Mexique et des États-Unis depuis l'ALENA, voir Torres García, Alberto et Oscar Vela Treviño «Integración Comercial y Sincronización entre los Ciclos Económicos de México y los Estados Unidos», Documento de Investigación No.2002-06, Dirección General de Investigación Económica, Banco de México, mai 2002.

⁵ Voir par exemple à ce sujet, *La Jornada*, «Gobierno, causante de la pérdida de competitividad», 18 novembre 2002.

⁶ Voir, *El Heraldo de Mexico*, «México, sin política de desarrollo».

réellement. Aussi, que le Congrès mexicain ait fortement critiqué l'administration Fox dans ce dossier ne devrait surprendre personne. En fait, la plupart des observateurs estiment que l'échec avéré du rapprochement avec Cuba constituent les principaux motifs qui ont conduit Jorge Castañeda à démissionner récemment de son poste de secrétaire d'État⁷.

La fin de la lune de miel du président Fox

Le président Fox a trop promis durant sa campagne électorale. Il n'a toujours pas le contrôle entier de l'appareil d'État, développé par et pour le PRI, et a été confronté à une économie fragile et à un questionnement sur ses choix en matière de politique étrangère. Il fallait s'y attendre, la lune de miel du président Fox et de son gouvernement est bel et bien terminée. De larges segments de la population ont maintenant le sentiment, à tort ou à raison, que le président Fox consacre trop de ses énergies à la scène internationale et ne porte guère intérêt aux problèmes locaux, comme le chômage et la violence.

Il n'en fallait pas plus pour que les partis d'opposition élèvent leur voix et utilisent leur majorité au Congrès pour contester les principales politiques et les initiatives économiques de l'administration. À cet égard, le PRI a le mieux réussi et a su s'imposer comme la principale opposition politique au PAN durant la dernière année, reléguant loin derrière le PRD, toujours fortement divisé. L'embarras de l'administration découlant de la participation du président cubain à la Conférence internationale sur le financement du développement de Monterrey a permis d'ouvrir les hostilités. D'abord, le Sénat a sommé le secrétaire d'État Castañeda de venir s'expliquer sur l'abandon du principe de non-ingérence dans les affaires de l'île. Puis, lorsque celui-ci obtempéra finalement, de manière à l'humilier publiquement, le Sénat a refusé de le recevoir, alléguant préférer désormais traiter directement avec le Président. Ensuite, en avril dernier, fait sans précédent, le Congrès a interdit au président Fox d'entreprendre un voyage officiel aux États-Unis afin de marquer clairement son profond désaccord dans la conduite de la politique étrangère mexicaine.

L'incapacité de l'administration de faire avaliser par le Congrès ses propositions de réformes demeure à ce jour le problème le plus sérieux. Fort d'un jugement de la Cour suprême confirmant ses prérogatives en matière constitutionnelle, le Congrès a, jusqu'à maintenant, refusé d'avaliser les changements à l'article 27 de la Constitution (les secteurs économiques réservés à l'État) qui permettraient une participation privée nationale et étrangère dans les secteurs de l'électricité et du pétrole. À la fin de l'été, les révélations concernant l'utilisation illégale des fonds du monopole pétrolier PEMEX pour promouvoir les candidats du PRI lors des dernières élections présidentielles ont permis à l'administration Fox de reprendre en partie

l'initiative. Suite à des tractations de coulisse entre le PRI et l'administration, un accord semble maintenant se dessiner : sur la base d'une amnistie partielle des auteurs du « Pemexgate », le PRI pourrait entériner en partie les réformes constitutionnelles demandées.

Compte tenu des relations mouvementées entre l'administration Fox et le Congrès durant l'année dernière, la ratification rapide du Programme économique 2003 par le Congrès marque une pause. Mais à six mois maintenant des législatives de mi-mandat, cette dernière devrait être de courte durée. D'une manière générale, les thèmes nationaux devraient dominer l'agenda politique mexicain. Le renouvellement des quelque 500 députés de la Chambre basse constitue un important test pour l'administration Fox : elle a besoin d'une victoire pour regagner le leadership perdu cette année.

⁷ D'autres observateurs l'expliquent aussi par la contestation grandissante à laquelle le Secrétaire d'État devait faire face au sein même de son parti et à ses ambitions politiques présidentielles, le personnage étant perçu comme l'un des rares capables d'empêcher la victoire du PRI en 2006.