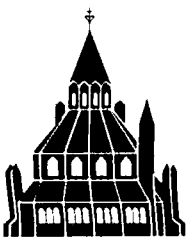


**LE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE LE MEXIQUE,  
LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS:  
LE CONTEXTE ET LES ENJEUX**

Terrence Thomas  
Division de l'économie

Septembre 1990



Bibliothèque  
du Parlement  
Library of  
Parliament

**Service de  
recherche**

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO  
PUBLISHED IN ENGLISH



LIBRARY OF PARLIAMENT  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE LE MEXIQUE,  
LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS:  
LE CONTEXTE ET LES ENJEUX

INTRODUCTION

Les États-Unis et le Mexique semblent disposés à négocier un accord de libre-échange. Le Canada a décidé de se joindre à eux et d'élargir les discussions en vue d'en arriver à un accord de libre-échange nord-américain. Il s'agit de toute évidence d'une question importante, susceptible d'avoir des répercussions considérables sur la structure de l'industrie canadienne.

Comme le Canada a conclu récemment un accord de libre-échange avec les États-Unis, les Canadiens connaissent bien le contexte général d'un tel type d'accord. C'est la raison pour laquelle, dans le présent document, nous mettons l'accent sur le Mexique et le libre-échange. Nous y décrivons l'économie mexicaine et faisons ressortir, du point de vue canadien, les questions que soulève la création éventuelle d'une zone de libre-échange en Amérique du Nord. (On trouvera, au tableau 1, un profil commercial du Mexique.)

CONTEXTE

Le Mexique est un pays en voie de développement, caractérisé par un faible PNB par habitant et une dette extérieure élevée, voire gigantesque. Sa frontière commune avec les États-Unis explique à elle seule la plupart de ses politiques économiques et de ses décisions politiques.

Dans la présente partie, nous mettons en lumière quelques uns des facteurs économiques importants au sujet du Mexique; on trouvera

ailleurs des études plus approfondies de la situation économique et politique de ce pays<sup>(1)</sup>.

Le tableau ci-dessous, fondé sur les données d'une étude récente de la Banque Royale, établit une comparaison entre les États-Unis, le Canada et le Mexique.

|                           | <u>États-Unis</u> | <u>Canada</u> | <u>Mexique</u> |
|---------------------------|-------------------|---------------|----------------|
| Population (millions)     | 248,8             | 26,3          | 85,0           |
| PNB* (milliards de \$ US) | 5 200,8           | 531,6         | 201,4          |
| PNB* par habitant (\$ US) | 20 904            | 20 214        | 2 365          |
| Taux d'inflation (%)      | 4,8               | 5,0           | 20,0           |

\* PIB dans le cas du Mexique.

Source: Banque Royale du Canada, "Le libre-échange entre le Mexique et les États-Unis: Pourquoi le Canada doit participer aux négociations", numéro spécial d'Econoscope, septembre 1990.

Plusieurs observateurs ont fait remarquer que le total des trois populations (360 millions) et de leur PNB ou PIB (près de 6 billions de dollars US) sont à peu près identiques à ceux de l'Europe -- région qui deviendra un pouvoir économique et un bloc commercial encore plus importants en 1992. Ces chiffres, qui mettent l'accent sur les totaux pour l'Amérique du Nord et pour l'Europe, ne tiennent pas compte des grandes disparités qui existent entre le Mexique et ses voisins du Nord.

Des trois pays qui constitueraient une éventuelle zone de libre-échange en Amérique du Nord, le Mexique est de loin le plus pauvre. À titre de comparaison, indiquons que le PNB par habitant du Canada est huit fois et demie plus élevé que celui du Mexique. L'écart entre le PNB par habitant des États-Unis et du Mexique est un peu plus prononcé. C'est cet écart entre les États-Unis et le Mexique qui a provoqué l'entrée massive d'immigrants illégaux aux États-Unis; d'aucuns estiment qu'un accord de libre-échange entre ces deux pays ne réglerait ce problème qu'en partie.

Les comparaisons instantanées par habitant peuvent cependant s'avérer trompeuses. Dans les années 80, par exemple, la population du

---

(1) P. Dulude et G. Schmitz, "Le Mexique", Étude générale, Bibliothèque du Parlement, 16 décembre 1982, révisée le 10 avril 1990. Cette étude renferme une bibliographie sélective.

Mexique s'est accrue deux fois plus rapidement que celle du Canada, de sorte que, même si la production des deux pays avait progressé au même rythme, l'écart entre le PNB par habitant se serait creusé pendant la décennie. En réalité, la croissance économique du Mexique n'a pas soutenu le rythme de la croissance canadienne ni de la croissance américaine pendant les années 80.

Les difficultés du Mexique au cours de la dernière décennie découlent en partie du gaspillage des occasions qui se sont présentées dans les années 70. Le présent document est toutefois trop court pour que nous y retracions l'évolution historique des deux dernières décennies; il est probablement plus utile et plus efficace de prendre quelques caractéristiques importantes de l'économie mexicaine actuelle et de montrer comment elles ont évolué depuis le passé et comment elles influenceront l'avenir du Mexique.

Le Mexique est un pays en voie de développement aux prises à la fois avec des difficultés éventuelles et des problèmes bien réels. Ses caractéristiques économiques les plus importantes sont les suivantes :

- des salaires peu élevés;
- un endettement élevé;
- des ressources pétrolières;
- des problèmes structurels;
- des tentatives de libéralisation de l'économie;
- les maquiladoras (zones de libre-échange ou d'exportation).

Ces caractéristiques, qui sont bien sûr reliées entre elles, sont examinées ci-dessous. (Un profil statistique du commerce extérieur du Mexique est fourni à la fin du présent document.)

#### A. Les salaires peu élevés

Un analyste américain a estimé à 1,90 \$ le salaire horaire moyen dans le secteur manufacturier au Mexique (les taux comparables sont de 14.50 \$ aux États-Unis et de 13,88 \$ au Canada). Shirley Carr, du Congrès du travail du Canada, a laissé entendre que le salaire moyen au

Mexique se situe entre 0,60 \$ et 1,20 \$. Dans un rapport récent, le Sénat du Canada indique que le salaire moyen est de 0,60 \$ pour le travail d'assemblage, mais souligne que les variations des coûts de transport et de repas rendent les calculs difficiles. Dans un article de la revue Maclean's qui examinait les salaires dans le secteur de la fabrication des pièces d'automobile, on signalait que les "travailleurs mexicains gagnent actuellement environ 1,60 à 2,00 \$ l'heure, comparativement à un salaire de 20 \$ l'heure versé à leurs homologues canadiens".

Quel que soit le montant exact des salaires mexicains, l'affirmation que les travailleurs canadiens gagnent environ dix fois plus que les travailleurs mexicains est assez proche de la vérité; ce fait explique pourquoi les travailleurs canadiens et américains craignent que le libre-échange avec le Mexique n'entraîne chez eux une invasion des produits mexicains. Fait étonnant toutefois, c'est au Mexique qu'existent les barrières commerciales les plus importantes par rapport au reste de l'Amérique du Nord. Cette anomalie apparente s'explique du fait que la productivité est très faible au Mexique, problème aggravé par les politiques antérieures de protectionnisme et de substitution des importations qui ont aussi accentué l'inefficacité.

Les estimations des salaires relatifs devraient bien sûr tenir compte des écarts entre le coût de la vie. De nombreux produits de base coûtent moins cher au Mexique, mais pas suffisamment pour compenser les salaires réels beaucoup moins élevés. De plus, les salaires réels aux États-Unis et au Canada comprennent de nombreux avantages sociaux qui accentuent davantage l'écart entre les salaires totaux réels de ces pays et ceux du Mexique.

La croissance rapide de la population mexicaine mentionnée ci-dessus provoquera des pressions à la baisse sur les salaires ou, si les salaires ne bougent pas, une hausse du chômage. Vu que de 750 000 à un million de travailleurs ou de travailleurs éventuels entrent sur le marché du travail tous les ans, le gouvernement mexicain sera confronté à des problèmes politiques s'il ne peut créer des emplois.

## B. L'endettement élevé

Même si le gouvernement mexicain cherche un moyen de promouvoir la création d'emplois, il doit toujours faire face au problème décourageant de l'endettement. On peut comprendre que la dette extérieure du Mexique ait attiré l'attention la plus soutenue car, à quelque 100 milliards de dollars US, elle propulse le Mexique au deuxième rang des pays en voie de développement les plus endettés au monde, derrière le Brésil. (Sur la dette de 101,6 milliards de dollars US en 1988, 63,4 milliards avait été contractée auprès de banques commerciales. Au début de 1990, le Mexique devait environ 5 milliards de dollars aux banques canadiennes.) En août 1982, le Mexique a précipité la "crise de l'endettement international" en annonçant qu'il ne pouvait plus assurer le service de sa dette et en déclarant un moratoire sur les remboursements d'emprunts.

Cette déclaration a fortement incité les banques privées et les institutions officielles à s'attaquer au problème de l'endettement. Il y a eu d'abord les rééchelonnements spéciaux consentis par les banques, puis divers programmes présentés par les gouvernements et les organismes officiels. Le plan Brady, proposé en mars 1989 par le secrétaire du Trésor des États-Unis, a rééchelonné le fardeau de la dette du Mexique. Même si cette mesure a apporté un secours temporaire important, elle n'a pas extirpé le problème.

De nombreuses causes sont à l'origine de l'énorme dette mexicaine. Les taux d'intérêt réels élevés et l'effondrement des prix du pétrole en sont deux. Ces causes sont tout à fait extérieures à la volonté du Mexique. De nombreux observateurs estiment toutefois que ces facteurs externes aggravent un problème fondamental, soit la mauvaise gestion financière de l'économie intérieure du Mexique depuis le début des années 70. Selon la revue The Economist, "la crise de l'endettement du pays a surtout des causes internes", elle résulte de dépenses publiques sans borne, d'un taux de change surévalué et d'une protection excessive de l'industrie.

Les motifs des politiques expansionnistes des présidents Echeverria (1970-1976) et Lopez Portillo (1976-1982) visaient en partie des objectifs très nobles - maintenir le niveau de vie des Mexicains et lutter

contre les problèmes connexes de la pauvreté et de la distribution extrêmement inégale du revenu et de la richesse. Mais les bonnes intentions ne suffisent jamais. Ces politiques ont entraîné une hausse vertigineuse des dépenses publiques, qui sont passées de 32 p. 100 du PIB en 1978 à 48 p. 100 en 1982, et, au bout du compte, à une inflation à trois chiffres. Les besoins de trésorerie du secteur public ont augmenté en même temps que les dépenses publiques, passant de 7 p. 100 du PIB en 1978 à 17 p. 100 en 1982. (À titre de comparaison, indiquons que les besoins de trésorerie du secteur public canadien représentaient environ 6 p. 100 du PIB en 1978 et en 1982).

### C. Les ressources pétrolières

Le fait que le Mexique soit aux prises avec des difficultés éventuelles et réelles peut s'expliquer en un mot: le pétrole. Le Mexique produit du pétrole depuis longtemps, mais au milieu des années 70, quand l'OPEP a poussé les prix à la hausse, le Mexique a découvert des riches réserves nouvelles qui en ont fait le quatrième producteur au monde. Le pétrole semblait devoir fournir le financement qui permettait au pays d'adopter des politiques budgétaires expansionnistes. En réalité, les recettes pétrolières ont augmenté, de presque neuf fois entre 1978 et 1982, mais les dépenses publiques ont augmenté davantage.

Puis, les prix ont chuté. Dans une étude de la situation au Mexique en 1987, The Economist faisait ressortir ce problème:

Le "mélange" de pétrole Maya et Isthmus du Mexique se vendait à 26,70 \$ le baril en février 1985; un an plus tard, le prix avait dégringolé à 14,30 \$ et en juillet 1986 il avait encore reculé, pour se situer à 8,60 \$. Vu sous un autre angle, alors que les contributions de Pemex [le monopole pétrolier d'État du Mexique] ont fourni plus du tiers des recettes fiscales du gouvernement en 1984 et en 1985, la proportion est tombée au quart environ en 1986 (traduction).

Les recettes pétrolières à la hausse avant l'effondrement des prix avaient masqué la piètre gestion financière; le Mexique était disposé à emprunter massivement pour appuyer des investissements inutiles et de folles dépenses, confiant que les recettes pétrolières futures

lui permettraient largement de rembourser les emprunts. Il y avait aussi un problème de cupidité. Comme le résumait l'étude de The Economist:

M. Lopez Portillo et ses proches ont détourné une grande partie des recettes pétrolières. Tout comme les principaux dirigeants de Pemex, la société pétrolière nationalisée. Tout comme le syndicat des travailleurs pétroliers corrompu, impitoyable et véreux. Tout comme les intermédiaires entre les banques internationales et leurs clients mexicains. (Mais cette cupidité s'est limitée à quelques personnes; la plupart des dirigeants ne sont pas corrompus et peu de Mexicains sont bien placés pour profiter de la corruption.) (traduction)

L'effondrement des prix a mis au jour - et fort douloureusement - la pauvreté des politiques économiques de repli sur soi qui étaient poursuivies. La dégringolade des prix survenue au milieu des années 80 pourrait donc s'avérer un bien pour un mal. En effet, elle a forcé le gouvernement mexicain à apporter des changements structurels draconiens dans l'économie.

Ces changements, dont il sera question ci-dessous, pourraient être difficiles à maintenir. Mais là encore, le pétrole pourrait jouer un rôle important. La crise récente au Moyen-Orient exerce une fois de plus des pressions à la hausse sur les prix, et selon des estimations, toute hausse du prix du pétrole de 1 \$ le baril ajoute 500 millions de dollars de plus aux recettes mexicaines. Avec un peu de chance et des politiques économiques plus saines, le Mexique pourrait ne pas gaspiller à nouveau les avantages que lui procurent ses ressources pétrolières.

#### D. Les problèmes structurels

Être conscient des erreurs de politique passées ne garantit pas que ces politiques ne se répéteront pas. Mais même si les politiques néfastes sont rejetées, des problèmes demeurent; car les erreurs du passé laissent des traces qui se prolongent jusque vers l'avenir. Les groupes d'intérêts spéciaux qui ont été protégés possèdent le pouvoir politique nécessaire pour entraver les efforts de libéralisation; les attentes inflationnistes ou les dépréciations de la monnaie sont difficiles à

modifier après une période d'inflation élevée et une série de brusques dévaluations; les capitaux qui ont fui le pays (ou les capitaux étrangers qui n'y sont pas venus) ne reviennent pas immédiatement.

Tous ces problèmes empoisonnent l'existence du Mexique. Les syndicats sont encore puissants et le resteront. Pemex, par exemple, continue d'être fortement influencée par un syndicat que The Economist a qualifié de "corrompu, impitoyable et véreux". Selon de nombreux observateurs, Pemex est une entreprise foncièrement inefficente et, à cause de sa situation, de sa puissance et de son importance symbolique, elle pourrait être protégée contre la libéralisation économique et le choc de la concurrence dont elle aurait besoin.

Le problème de l'inflation n'est pas résolu. Les politiques du président Salinas ont ramené le taux d'inflation de 114 p. 100 par année en 1988 à 20 p. 100 en 1989. Cette baisse semble miraculeuse pour certains - et elle est certainement de bon augure - mais l'inflation n'en demeure pas moins environ quatre fois plus élevée au Mexique qu'aux États-Unis et au Canada. Une inflation rapide peut entraîner une dépréciation de la monnaie. Entre 1977 et 1980, quand les prix montaient d'environ 20 p. 100 par année au Mexique, le taux de change du Mexique était relativement stable; pendant les années 80, quand l'inflation a franchi la barre des trois chiffres, on a assisté à une série de fortes dévaluations. Ainsi, par rapport au dollar US, le cours du peso est passé de 23,3 en 1980 à 2,281 en 1988.

La surévaluation du peso à la fin des années 70 et l'effondrement de l'économie mexicaine ont provoqué des sorties massives de capitaux privés (un exode des capitaux spéculatifs). Les tentatives de libéralisation récentes ont permis de rapatrier une partie de ces capitaux. Selon des estimations, de 2,5 à 3,0 milliards de dollars US ont été rapatriés en 1989, encore que ces estimations, tout comme celles des sorties de capitaux, ne soient pas très précises. Ce qui importe, c'est le risque de problème structurel que posent des capitaux très mobiles, lequel ne tolère aucune erreur réelle ou apparente du comportement économique, telle qu'un retour aux politiques du passé.

La réponse classique aux difficultés économiques du Mexique a consisté à jeter le blâme sur le contrôle étranger, surtout américain, de l'économie et à se replier sur soi-même. L'approche populiste a échoué par le passé, mais son attrait émotif est indéniable. Étant donné la faible majorité du gouvernement Salinas, la menace d'un tel retour au nationalisme latent pourrait constituer le plus grave problème structurel du pays.

#### E. Les tentatives de libéralisation de l'économie

En 1985, quand les prix du pétrole ont diminué, que les résultats des mauvaises politiques économiques se sont fait sentir et qu'un tremblement de terre a secoué le pays, le Mexique a demandé à faire partie du GATT et a commencé unilatéralement à abaisser ses barrières tarifaires. Les tarifs douaniers ont dégringolé; en 1987, un tarif de 20 p. 100 a été imposé sur tous les tarifs et la moyenne, pondérée selon les échanges, se situe actuellement entre environ 6 et 8 p. 100.

Le président Salinas et ses conseillers économiques croient en la libéralisation des échanges et en l'importance de la concurrence. En mai 1989, le président a dévoilé un plan de développement national fondé sur l'investissement étranger, la libéralisation des marchés et de nouvelles réductions des barrières tarifaires.

Dans un article récent intitulé "A Revolution You Can Invest In", le magazine Forbes louangeait les réformes en cours au Mexique et indiquait que le 14 mai 1990 constituait un point tournant pour la politique économique. Ce jour-là, le Congrès du Mexique avait voté la privatisation des banques. L'article indiquait quelques mesures prises par le gouvernement Salinas pour libéraliser l'économie :

- 1) réduction du taux marginal d'impôt maximum à 35 p. 100, qui constitue la dernière d'une série de réductions graduelles par rapport aux taux de 60 p. 100 en vigueur en 1986;
- 2) abolition du statut fiscal spécial des petites entreprises, première étape vers leur intégration complète dans l'économie, afin qu'elles puissent prospérer et se regrouper dans des entreprises de plus grande envergure;

- 3) abolition d'un statut fiscal semblable pour les entreprises de transport et les entreprises agricoles;
- 4) élimination d'un grand nombre de règlements néfastes, notamment la plupart des restrictions à l'investissement étranger, des règlements en matière de transport, des mesures de protection du monopole pétrochimique d'État et ainsi de suite;
- 5) élimination de la plupart des barrières non tarifaires qui entravaient encore le commerce, y compris les contingents sur le contenu mexicain applicables aux automobiles et aux produits électroniques;
- 6) vente de la plupart des sociétés d'État industrielles (la grande exception est et demeure Pemex, la société pétrolière nationale).

Promouvoir un accord de libre-échange avec les États-Unis est un élément, important il va sans dire, de la politique de libéralisation de l'économie. Mais il existe des dangers et des obstacles, dont les groupes d'intérêts spéciaux américains et mexicains ne sont pas les moindres.

**F. Les maquiladoras (zones de libre-échange ou d'exportation)**

La région des maquiladoras est formée d'une bande d'environ 28 kilomètres le long de la frontière nord du Mexique. L'expression, qui désignait un moulin à farine, est désormais synonyme de "zone de libre-échange mexicaine" ou de "zone d'exportation mexicaine". Les entreprises étrangères peuvent s'établir dans la région et les pièces peuvent y entrer en franchise à condition que le produit final soit exporté. Il n'est pas étonnant, compte tenu de l'emplacement de cette zone, que la plupart des pièces viennent des États-Unis, à qui sont également destinés la plupart produits assemblés.

Les syndicats américains soutiennent que le programme des maquiladoras fait perdre des emplois aux États-Unis et soulignent le vaste écart entre les salaires des deux pays. Ils ont peut-être raison en partie, encore que, compte tenu de l'internationalisation de la production par les grandes sociétés, les emplois au Mexique sont peut-être créés aux dépens des pays asiatiques où les salaires sont bas. Outre qu'elle offre

des salaires peu élevés, la zone des maquiladoras attire les entreprises américaines parce qu'elle se trouve dans les mêmes fuseaux horaires (Rocheuses et Pacifique) que ceux où sont situés les sièges sociaux et d'autres usines aux États-Unis.

Peu importe les raisons, le programme connaît du succès. Depuis 1972, une usine établie presque n'importe où au Mexique peut profiter des modalités du programme des maquiladoras, bien que la plupart d'entre elles se trouvent encore dans la zone des maquiladoras créée au début du programme. Environ 2 000 entreprises, la plupart américaines et japonaises, ont installé des usines au Mexique en vertu de ce programme, et quelque 500 000 Mexicains y travaillent.

Les grands fabricants d'automobiles et les usines affiliées de pièces se sont installés dans la région, ce qui soulève des inquiétudes au sujet des répercussions possibles du programme des maquiladoras sur le Pacte de l'automobile entre les États-Unis et le Canada. Les grands fabricants de produits électroniques se sont également établis dans la région, de sorte que les règles concernant le pays d'origine deviennent importantes pour empêcher les produits "mexicains" d'entrer au Canada en franchise en vertu de l'accord de libre-échange le Canada et les États-Unis.

#### UN ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE LES ÉTATS-UNIS ET LE MEXIQUE

Avec ou sans la participation du Canada, le gouvernement des États-Unis semble avoir l'intention de poursuivre le libre-échange avec le Mexique. Troisième partenaire commercial des États-Unis, après le Canada et le Japon, le Mexique effectue des échanges commerciaux avec les États-Unis d'une valeur d'environ 45 milliards de dollars US.

Les Canadiens connaissent la plupart des arguments généraux en faveur du libre-échange, puisqu'ils les ont entendus quand le Canada a négocié son accord de libre-échanges avec les États-Unis. Ces arguments s'appliquent également à la libéralisation des échanges entre les États-Unis et le Mexique. En fait, compte tenu des barrières commerciales

élevées qui existaient jusqu'à tout récemment au Mexique (et qui existent encore dans quelques secteurs, comme l'énergie), les avantages éventuels de la libéralisations des échanges sont passablement importants. (Tout comme les coûts éventuels de l'adaptation, qui constituent un facteur politique important pour déterminer s'il faut libéraliser les échanges, et jusqu'à quel point.)

Les États-Unis s'inquiètent depuis longtemps de la façon dont le Mexique traite les droits relatifs à la propriété intellectuelle et un aspect connexe, soit la protection accordée au Mexique aux nouvelles industries de pointe ou aux industries établies comme celle de la téléphonie qui sont actuellement en voie de transformation en raison du progrès technologique. De toute évidence, la libéralisation des échanges réduirait les barrières dans le cas des biens et services pour lesquels les États-Unis jouissent d'un avantage comparatif; le Mexique se porterait mieux à cause d'un choix accru et d'une baisse des prix - ainsi que d'une concurrence accrue, qui comporte des coûts d'adaptation.

En plus de ces arguments classiques en faveur du libre-échange, les États-Unis ont d'autres raisons de chercher à conclure un accord avec le Mexique: premièrement, un tel accord pourrait libéraliser les échanges avec d'autres pays d'Amérique latine; deuxièmement, il pourrait accroître la collaboration en vue de tarir l'importation de drogue aux États-Unis; troisièmement, il pourrait assainir l'économie mexicaine et rendre le pays mieux en mesure d'assurer le service de son énorme dette étrangère. Ces trois raisons peuvent aussi être invoquées pour appuyer la libéralisation des échanges entre le Canada et le Mexique.

Un quatrième argument, qui ne s'applique qu'aux États-Unis, concerne l'immigration illégale en provenance du Mexique, qui constitue un problème de longue date dans les États américains situés à la frontière du Mexique. L'écart entre les niveaux de vie est si marqué entre les deux pays que les Mexicains sont prêts à risquer le tout pour le tout pour tenter d'entrer aux États-Unis. Si un accord de libre-échange accroît l'emploi et les revenus réels au Mexique, certains immigrants illégaux éventuels pourraient décider de rester chez eux.

Les réactions à l'accord de libre-échange proposé sont partagées. Plusieurs observateurs ont fait remarquer qu'un tel accord aurait été impensable il y a quelques années à peine, mais qu'il est maintenant accueilli et soutenu avec enthousiasme. Certains le voient comme un complément de l'accord de libre-échange conclu récemment entre le Canada et les États-Unis et comme conforme au soutien que les États-Unis ont toujours accordé à la libéralisation des échanges multilatéraux; en fait, certains y voient un encouragement à de nouveaux progrès du GATT. Mais il y a aussi des opposants acharnés de l'accord proposé, en particulier les syndicats et les politiciens dans les États où les coûts de l'adaptation seraient les plus élevés, et ils se font entendre.

#### LES ENJEUX POUR LE CANADA

À la fin du mois d'août 1990, immédiatement avant une réunion du Cabinet fédéral, le gouvernement du Canada a annoncé qu'il déciderait au cours des deux semaines suivantes s'il participerait ou non aux négociations de libre-échange entre les États-Unis et le Mexique. Le 6 septembre 1990, un journaliste financier du Globe and Mail écrivait: "Le Canada a décidé qu'il veut participer à des négociations commerciales tripartites avec les États-Unis et le Mexique, mais il n'a pas encore déterminé les règles acceptables des négociations avec les deux autres pays." Après l'âpre controverse sur le libre-échange avec les États-Unis, le gouvernement est conscient des éventuelles difficultés politiques inhérentes à une nouvelle série de négociations commerciales.

Les arguments économiques en faveur d'un accord de libre-échange entre le Canada, le Mexique et les États-Unis sont à peu près identiques à ceux qui ont été évoqués ci-dessus à propos d'un accord entre le Mexique et les États-Unis (ou à ceux qui ont été répétés, peut-être à satiété, pendant l'étude de l'accord entre le Canada et les États-Unis). Ils se ramènent à ceci: les avantages commerciaux contre les coûts de l'adaptation.

Les partisans d'un accord soulignent naturellement les avantages classiques pour les consommateurs que sont des prix plus bas et un choix accru. Ces avantages auraient tendance à toucher un grand nombre

de citoyens et à s'échelonner dans le temps. Les producteurs auraient aussi un meilleur accès à un marché de plus de 80 millions de personnes et donc une occasion supplémentaire de profiter des économies d'échelle. La concurrence accrue exercerait aussi des pressions sur les entreprises (et sur leurs employés) afin qu'elles deviennent plus dynamiques et plus souples: l'inefficience signifierait l'échec. Mais chercher à accroître l'efficacité entraînerait des coûts d'adaptation élevés.

Ce sont ces coûts d'adaptation que font ressortir les opposants au libre-échange. Ces coûts auraient tendance à se concentrer à court terme; les entreprises modifieraient rapidement leurs gammes de produits, fermeraient les usines fabricant des produits qui ne seraient plus concurrentiels sans protection et en ouvriraient d'autres où se fabriqueraient des produits présentant désormais un avantage comparatif. Les coûts d'adaptation auraient aussi tendance à être assumés par de petits groupes; par exemple, les travailleurs des usines qui fermeraient leurs portes. Même si la société tirerait des avantages économiques à long terme du libre-échange, les coûts moyens assumés par certains citoyens pourraient dépasser largement les avantages moyens pour l'ensemble des citoyens.

Selon les opposants au libre-échange, les grands écarts entre les taux de rémunération au Canada et au Mexique sont un signe que les coûts d'adaptation seraient élevés. Les partisans du libre-échange prétendent que, malgré l'absence de barrières élevées applicables aux produits mexicains, le Canada n'est pas envahi par ces produits. En réalité, le commerce entre le Canada et le Mexique n'est pas très important. Le Mexique vient en effet au 17<sup>e</sup> rang parmi nos partenaires commerciaux; les échanges bilatéraux se sont chiffrés à environ 2,3 milliards de dollars en 1989.

En dépit de la faible importance de ces flux commerciaux, il ne faut pas en déduire que les entreprises canadiennes ne seraient nullement touchées par un accord commercial avec le Mexique. Les banques canadiennes et les entreprises de ressources, par exemple, sont assez inquiètes de la libéralisation possible des secteurs financier et énergétique mexicains. Les entreprises de télécommunications canadiennes sont en train de trouver au Mexique des créneaux qui pourraient s'élargir avec la libéralisation accrue du commerce dans ce pays. L'agriculture

pourrait aussi être touchée par un accord de libre-échange. En effet, le Canada exporte actuellement environ pour 150 million de dollars de produits agricoles et alimentaires au Mexique et en importe environ pour 120 millions.

La source de préoccupation la plus grande pour le Canada reste les répercussions possibles d'un accord sur les fabricants d'automobiles et de pièces d'automobile. Cette préoccupation demeurerait même si le Canada ne participait pas aux négociations de libre-échange entre les États-Unis et le Mexique. Après tout, à cause du Pacte de l'automobile, les échanges entre le Canada et les États-Unis sont dominés par les automobiles et les pièces d'automobile. En 1989, ce type d'échanges s'est chiffré à environ 65 milliards de dollars, soit environ le tiers de tous les échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis.

De toute évidence, une évaluation complète de la libéralisation des échanges entre le Canada et le Mexique nécessitera des études sectorielles détaillées, qui porteront sur les automobiles et les pièces d'automobile, l'agriculture, le pétrole et le gas naturel, les télécommunications et certains industries où les salaires sont peu élevés, comme les textiles, la chaussure, la céramique, et les industries faisant appel à des techniques simples et à un assemblage élémentaire.

Les études se compliqueront du fait qu'il existe déjà un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et si un accord est conclu entre les États-Unis et le Mexique. À cause des échanges avec d'autres partenaires (c'est-à-dire des pays autres que le Canada, les États-Unis et le Mexique), de l'investissement dans les trois pays et d'accords de libre-échange qui risquent de se chevaucher, les règles concernant le pays d'origine deviennent un facteur important des profils commerciaux.

Même s'il est impossible de donner des estimations précises des effets économiques de la libéralisation des échanges entre le Canada et le Mexique, il est possible de déterminer les secteurs qui seraient le plus touchés ainsi que l'orientation et le rythme possibles de ces effets économiques, qui sont au coeur de l'accord proposé. Faire ressortir les enjeux dans les domaines autres que l'économie est utile pour examiner

certaines des arguments qui ont incité le Canada à vouloir participer aux négociations commerciales entre les États-Unis et le Mexique.

Un argument invoqué était que la libéralisation des échanges contribuerait au développement du Mexique, les concessions du Canada étant égales - et peut-être supérieures en longue période - aux contributions de l'ACDI. Un autre argument, qui contredit un peu le premier, était que la présence du Canada à la table de négociation pourrait limiter les concessions accordées au Mexique et empêcher que ce pays ne protège certains secteurs sous le couvert du développement en érigeant des barrières commerciales contre les produits et les services canadiens. Si le Canada ne participait pas aux discussions, selon ces arguments, le Mexique obtiendrait pas assez ou trop, du point de vue du Canada tout au moins.

Un autre argument était que le Canada devrait s'unir au Mexique dans des négociations commerciales nord-américaines afin de contrer le pouvoir politique des États-Unis. Même s'il va de soi que le Mexique et le Canada ne feront pas front commun sur toutes les questions, il y aura des moments où leurs intérêts coïncideront et, ensemble, les deux pays pourront peut-être obtenir des concessions des États-Unis. À noter cependant que la population combinée du Canada et du Mexique est inférieure à la moitié de celle des États-Unis et que le PNB moyen des deux pays, compte tenu de la pauvreté relative du Mexique, est bien inférieur à celui des États-Unis. Quelles que soient les modalités des négociations tripartites, les participants n'auront pas un poids égal pour régler le sort des enjeux. Il existe cependant une marge de manoeuvre permettant au Mexique et au Canada de s'unir pour défendre des intérêts communs.

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, une zone de libre-échange nord-américaine aurait à peu près la même taille qu'une Europe unie et à peu près le même PNB. Certains observateurs estiment que la planète est en train de se constituer en grands blocs commerciaux, de sorte qu'il faut un bloc Canada-États-Unis-Mexique pour contrer les blocs européen et asiatique. Cette évolution a entraîné des préoccupations connexes au sujet de l'avenir des négociations commerciales multilatérales dans le cadre du GATT. D'aucuns prétendent que le GATT a été mis sur pied au moment où les

barrières tarifaires élevées constituaient un obstacle majeur au commerce international et où les grandes entreprises produisaient chez elles et expédiaient les produits à l'étranger. Selon eux, maintenant qu'elles exportent leur usines à l'étranger afin de desservir les marchés locaux et régionaux, le GATT a perdu son utilité. Le GATT a réussi à réduire les tarifs douaniers et à stimuler le commerce international, mais il pourrait ne plus être en mesure de suivre l'évolution des relations économiques. Certains estiment que les négociations commerciales entre le Canada, les États-Unis et le Mexique remplaceront le GATT (même si les États-Unis et le Canada défendent du bout des lèvres la primauté des négociations multilatérales); d'autres prétendent que les accords bilatéraux ou tripartites pousseront le GATT à s'assouplir et à devenir plus utile. Quoi qu'il en soit, le Canada devrait participer aux négociations qui se déroulent sur une petite échelle.

L'argument invoqué le plus souvent a probablement été que le Canada devrait participer aux négociations commerciales entre les États-Unis et le Mexique afin de protéger les acquis de l'accord de libre-échange qu'il a signé avec les États-Unis, notamment le détournement commercial des pays tiers. Au fur et à mesure que ces pays, notamment le Mexique, négocieront des accords commerciaux distincts avec les États-Unis, le détournement commercial de ces pays sera stoppé et - ce qui serait même pire du point de vue du Canada - peut-être renversé.

La principale raison pour laquelle le Canada devrait participer aux négociations est que le monde est en train de changer et que le Canada ne peut empêcher cette mutation en restant sur la touche. Il faudrait plutôt, selon cet argument, que le Canada s'assoie à la table et essaie d'influer sur les changements en cours.

PROFIL COMMERCIAL DU MEXIQUE

TABLEAU 1.  
STATISTIQUES (en millions de \$US)

| COMMERCE MONDIAL |              |         | COMMERCE AVEC LE CANADA |              |         | COMMERCE AVEC LES ÉTATS-UNIS |              |         |       |
|------------------|--------------|---------|-------------------------|--------------|---------|------------------------------|--------------|---------|-------|
| EXPORTATIONS     | IMPORTATIONS | BALANCE | EXPORTATIONS            | IMPORTATIONS | BALANCE | EXPORTATIONS                 | IMPORTATIONS | BALANCE |       |
| 1988             | 29 373       | 27 546  | 1 827                   | 966          | 398     | 568                          | 21 404       | 20 644  | 760   |
| 1987             | 26 972       | 19 950  | 7 022                   | 886          | 398     | 488                          | 18 654       | 14 583  | 4 071 |
| 1986             | 16 588       | 12 319  | 4 269                   | 302          | 227     | 75                           | 11 163       | 8 272   | 2 891 |
| 1985             | 22 105       | 13 441  | 8 664                   | 393          | 235     | 158                          | 13 341       | 8 954   | 4 387 |
| 1984             | 24 382       | 10 327  | 14 055                  | 495          | 207     | 288                          | 14 130       | 6 440   | 7 690 |

TABLEAU 2.  
PRINCIPAUX PARTENAIRES COMMERCIAUX DU MEXIQUE  
(classement en 1988 et valeur en millions de \$US en 1988)

| EXPORTATIONS |            |        | IMPORTATIONS |                 |        |
|--------------|------------|--------|--------------|-----------------|--------|
| 1            | ETATS-UNIS | 21 404 | 1            | ETATS-UNIS      | 20 644 |
| 2            | JAPON      | 1 446  | 2            | JAPON           | 1 772  |
| 3            | ESPAGNE    | 1 005  | 3            | ALL. DE L'OUEST | 963    |
| 4            | CANADA     | 966    | 4            | FRANCE          | 540    |
| 5            | FRANCE     | 544    | 5            | CANADA          | 398    |

TABLEAU 3.  
ÉCHANGES ENTRE LE MEXIQUE ET LE CANADA  
(en millions de \$US)

| PRINCIPALES EXPORTATIONS EN 1989 |                       | PRINCIPALES IMPORTATIONS EN 1989 |   |                      |      |
|----------------------------------|-----------------------|----------------------------------|---|----------------------|------|
| 1                                | RÉACTEURS NUCLÉAIRES  | 466,2                            | 1 | VÉHICULES            | 71,6 |
| 2                                | MACHINERIE ÉLECTRIQUE | 335,1                            | 2 | FER OU ACIER         | 71,3 |
| 3                                | VÉHICULES             | 299,4                            | 3 | RÉACTEURS NUCLÉAIRES | 63,5 |
| 4                                | PERLES                | 199,5                            | 4 | OLÉAGINEUX           | 59,8 |
| 5                                | COMBUSTIBLES FOSSILES | 49,4                             | 5 | PRODUITS LAITIERS    | 46,4 |

Sources : FMI, Statistiques financières internationales : Annuaire 1989.  
Statistique Canada, numéros de catalogue : 65-003 et 65-006.